

มาตรการจัดเก็บภาษีผู้ประกอบการที่มีการขนส่งปิโตรเลียมอันเป็นเหตุให้เกิดน้ำมันรั่วไหล
(ฉบับสมบูรณ์)

นางสาวปวันรัตน์ ว่องธวัชชัย

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565

หัวข้อเอกัตศึกษา มาตรการจัดเก็บภาษีผู้ประกอบการที่มีการขนส่งปิโตรเลียมอันเป็นเหตุ
ให้เกิดน้ำมันรั่วไหล

โดย นางสาวปวันรัตน์ ว่องธวัชชัย

รหัสประจำตัว 648 02221 34

หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา ภาษีอากร

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิดารัตน์ ศิลปภิรมย์สุข

ปีการศึกษา 2565

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ



ลงชื่อ.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิดารัตน์ ศิลปภิรมย์สุข)

บทคัดย่อ

เอกัตศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมลพิษและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ประชาชน และเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย รวมถึงศึกษามาตรการทางภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้สำหรับการประยุกต์ใช้กับไทย

ปัจจุบันประเทศไทยจำเป็นต้องมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมถึงร้อยละ 80 ของพลังงานที่จัดหาทั้งหมด โดยการนำเข้าส่วนใหญ่จะเป็นการขนส่งผ่านทางเรือจึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลอยู่เสมอ ประกอบกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์การเกิดได้ล่วงหน้า และหากเหตุการณ์เกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเสียหายและควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันเวลาเพื่อไม่ให้ความเสียหายยิ่งแพร่กระจายไปเป็นวงกว้างและยากต่อการแก้ไข ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการจัดการเกี่ยวกับปัญหาน้ำมันรั่วไหล คือการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1992 และ ภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1992 ซึ่งจากการศึกษาพบว่าข้อกำหนดในการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศ และความรับผิดชอบของกองทุนยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถรับค่าสินไหมชดเชยได้ครอบคลุมทุกกรณี ประกอบกับประเทศไทยไม่มีกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งระบุวัตถุประสงค์เฉพาะที่จะนำมาใช้เพื่อชดเชยค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษน้ำมัน ส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษน้ำมันเพื่อบังคับใช้ภายในประเทศ คือ กฎหมายมลพิษน้ำมัน โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดความรับผิด ค่าเสียหาย มาตรการควบคุมมลพิษ ไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมในหลายกรณี อีกทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยค่าความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน เพื่อเป็นกองทุนในประเทศซึ่งใช้ช่วยเหลือ จ่ายค่าสินไหม เยียวยาความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และผู้ได้รับความเสียหาย โดยมีแหล่งที่มาของรายได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม หรือเรียกว่าภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าหากมีกองทุนภายในประเทศจะทำให้สามารถกำหนดเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ตามความเหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ และสามารถบริหารจัดการค่าใช้จ่ายเมื่อเกิดเหตุการณ์ได้อย่างไม่ล่าช้า ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอให้นำแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษาเรื่องมาตรการจัดเก็บภาษีผู้ประกอบการที่มีการขนส่งปิโตรเลียมอันเป็นเหตุให้เกิดน้ำมันรั่วไหลนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยผู้เขียนได้รับความเมตตาและการสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย จึงขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.ธิดารัตน์ ศิลปภิรมย์สุข ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัยเป็นอย่างสูง แม้ว่าท่านจะมีภาระหน้าที่ที่ต้องจัดการมากมาย แต่ท่านได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำแนวทางในการให้คำแนะนำ อีกทั้งยังให้กำลังใจจนกระทั่งเอกัตศึกษานี้สำเร็จโดยสมบูรณ์

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณคณาจารย์และคณาจารย์พิเศษของหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ในด้านกฎหมายภาษีอากร ให้สามารถนำความรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวัน และนำไปประยุกต์ใช้กับการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนในการทำเอกัตศึกษานี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกประสานงาน ให้คำแนะนำ และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา รวมถึงขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นหาข้อมูล

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณกำลังใจจากครอบครัว เพื่อน เพื่อนร่วมงานที่ได้ให้การสนับสนุนเสมอมา และขอขอบคุณเพื่อนนิสิตหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจรุ่นที่ 24 ที่ให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือ และแบ่งปันความรู้ตลอดระยะเวลาการศึกษา

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกัตศึกษานี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจ และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้และขออภัยมา ณ ที่นี้

ปวันรัตน์ ว่องธวัชชัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ.....	ค
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.5 วิธีการดำเนินงานวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 หลักการทั่วไปทางภาษีและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับปิโตรเลียม.....	5
2.1 หลักการทั่วไปทางภาษี.....	5
2.1.1 แนวคิดการจัดเก็บภาษี	5
2.1.2 หลักการบริหารอากรที่ดี	7
2.2 หลักการทั่วไปของการจัดเก็บภาษีสีสิ่งแวดลอม	8
2.2.1 วัตถุประสงค์การจัดเก็บภาษีสีสิ่งแวดลอม	8
2.2.2 ประเภทของภาษีสีสิ่งแวดลอม	8
2.2.3 โครงสร้างภาษีสีสิ่งแวดลอม	9
2.3 ความหมายและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับปิโตรเลียม	10
2.3.1 ความหมายและประโยชน์ของปิโตรเลียม	10

2.3.2 สถานการณ์การการใช้ปิโตรเลียมในประเทศไทย	12
2.3.3 การขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย	14
2.3.4 สาเหตุการเกิดน้ำมันรั่วไหล.....	15
2.2.5 ผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล.....	16
บทที่ 3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล	18
3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	18
3.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546	21
3.3 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.....	22
3.4 กฎหมายอนุวัติการที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเกิดมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ	26
3.4.1 พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560	27
3.4.2 พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560	28
บทที่ 4 แนวทางในการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการที่มีการขนส่งปิโตรเลียมอันเป็นเหตุให้เกิดน้ำมันรั่วไหล	35
4.1 แนวคิดและความเป็นมาของภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา	35
4.2 หลักการทางภาษีสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Taxonomy of Environmental tax).....	36
4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษที่เกิดจากน้ำมันรั่วไหลของประเทศไทย.....	37
4.3.1 กฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act หรือ OPA)	37
4.3.2 กองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF)..	38
4.3.3 มาตรการทางภาษีเพื่อนำรายได้สมทบเข้ากองทุนภายในประเทศ	40
4.3.3.1 ฐานภาษี.....	40
4.3.3.2 อัตราภาษี.....	40
4.3.3.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี	40
4.3.4 การบริหารจัดการกองทุนในประเทศ	41

4.4 การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมัน	44
บทที่ 5 วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดของประเทศไทยและแนวทางการปรับใช้กฎหมายของประเทศ	
สหรัฐอเมริกากับกรณีของประเทศไทย	47
5.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมาย.....	47
5.1.1 ปัญหาการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตซึ่งไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์การนำไปใช้	47
5.1.2 ปัญหาการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศของประเทศไทย	49
5.1.3 ปัญหาข้อจำกัดของกองทุนระหว่างประเทศ.....	51
5.2 วิเคราะห์การนำแนวทางการปรับใช้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับประเทศไทย	55
5.2.1 การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากผู้ประกอบการที่มีการขนส่งน้ำมันอันเป็นเหตุให้เกิดน้ำมันรั่วไหล.....	55
5.2.1.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี	56
5.2.1.2 ฐานภาษีและอัตราภาษี	57
5.2.1.3 การกำหนดเพดานขั้นต่ำของกองทุน.....	57
5.2.1.4 การจัดเก็บภาษีและการนำเงินภาษีไปใช้ประโยชน์	58
5.2.2 การออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษที่เกิดจากน้ำมัน	59
5.2.3 การจัดตั้งกองทุนภายในประเทศ.....	59
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	60
6.1 บทสรุป	60
6.2 ข้อเสนอแนะ	62
บรรณานุกรม.....	64
ภาคผนวก	68

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการกลั่นน้ำมันดิบตามลำดับการกลั่นและประโยชน์ของแต่ละผลิตภัณฑ์	11
ตารางที่ 2	ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแยกก๊าซธรรมชาติตามลำดับการกลั่นและประโยชน์ของแต่ละผลิตภัณฑ์	12
ตารางที่ 3	บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ 1 สินค้าน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	24
ตารางที่ 4	ความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ	28
ตารางที่ 5	ตารางแสดงผู้มีหน้าที่เสียภาษีน้ำมัน (Barrel tax)	41
ตารางที่ 6	อัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันแต่ละประเภทของประเทศสหรัฐอเมริกา	45
ตารางที่ 7	ตารางเปรียบเทียบการนำเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา	49
ตารางที่ 8	ตารางเปรียบเทียบนิยามที่กำหนดในกฎหมายของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา	53

สารบัญภาพ

		หน้า
รูปภาพที่ 1	การใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น	13
รูปภาพที่ 2	การนำเข้า (สุทธิ) พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น	14
รูปภาพที่ 3	องค์ประกอบของกองทุน OSLTF	39
รูปภาพที่ 4	โครงสร้างราคาน้ำมัน	48

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ย่อมมีการพัฒนาไปควบคู่กับความต้องการพลังงานภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น โดยแหล่งวัตถุดิบที่สำคัญที่นำไปเป็นวัตถุดิบตั้งต้นในการผลิตพลังงาน เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค คือ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องมีการขนส่งและนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมถึงร้อยละ 90¹ เป็นผลให้ประเทศไทยมีโอกาสเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลอยู่เสมอ

ในประเทศไทยมีการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงทะเลถึง 255 ครั้ง² ใน 49 ปีที่ผ่านมา โดยมีปริมาณน้ำมันดิบรั่วไหลลงสู่ทะเลประมาณ 20,000 – 234,000 ลิตรต่อครั้ง³ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ คือ น้ำมันที่รั่วไหลลงสู่ทะเลจะเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพ และคราบน้ำมันที่ลอยอยู่บนผิวน้ำจะทำปฏิกิริยากับออกซิเจน ส่งผลให้ออกซิเจนบนผิวน้ำลดลง และปิดกั้นการสังเคราะห์แสงของพืชน้ำอาทิ แพลงก์ตอนพืช สาหร่าย และพืชน้ำ นอกจากนี้มีผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงการย่อยสลายของแบคทีเรียในน้ำทำให้เกิดน้ำเสีย การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตทั้งในน้ำและบนบก เกิดการสะสมสารพิษในห่วงโซ่อาหารที่เริ่มตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้บริโภคขั้นต้น อย่าง ปลา ปู กุ้ง จนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย ซึ่งก็คือมนุษย์ 2) ผลกระทบต่อมนุษย์ คือ ผู้ที่ได้รับการสัมผัสน้ำมันซึ่งประกอบด้วยสารเคมีอันตราย สามารถส่งผลกระทบต่อร่างกายมนุษย์ในระยะเฉียบพลัน โดยอาจทำให้มีการการคลื่นไส้ ปวดศีรษะ และผิวหนังอักเสบ ส่วนในระยะยาวอาจส่งผลให้เกิดสารก่อมะเร็งได้ ซึ่งต้องใช้เวลาสังเกตและติดตามอาการ 3) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ คือ จะกระทบต่อผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในสาขาธุรกิจท่องเที่ยว ประมง และอื่น ๆ เนื่องจากชายหาด ทะเล รวมถึงแหล่งประกอบอาชีพทำการประมงถูกทำลายและเจือปนไปด้วยมลพิษ ไม่สามารถนำผลผลิตทางทะเลมาขายได้ รวมถึงนักท่องเที่ยวอาจมีปริมาณลดลง เพราะความกังวลต่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

¹ ลงทุนแมน, ทำไมประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำมันดิบ ทั้งที่สามารถส่งออกได้ [ออนไลน์], แหล่งที่มา :

<https://www.longtunman.com/29043#> [1 กรกฎาคม 2565]

² กรมเจ้าท่า, ฐานข้อมูลสถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก [ออนไลน์], แหล่งที่มา :

<http://>

www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=351&Itemid=235&lang=th

[21 สิงหาคม 2565]

³ เรื่องเดียวกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลนั้นไม่สามารถคาดการณ์การเกิดล่วงหน้าและควบคุมการเกิดได้ค่อนข้างยาก อีกทั้งหากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์มนุษย์ และเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อเป็นการสะท้อนต้นทุนภาระที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการควรรับผิดชอบภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงทางสังคม โดยปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์น้ำมัน เนื่องจากผลิตภัณฑ์น้ำมันเป็นสินค้าที่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่กระบวนการผลิตจนกระทั่งการนำไปใช้ แต่ราคาสรรพสามิตนั้นไม่ได้ถูกนำไปปันส่วนเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมที่ระบุดูแลประสงค์เฉพาะเพื่อนำไปใช้ฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล แต่ทั้งนี้ประเทศไทยได้มีการเข้าร่วมภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992) และ ภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992) โดยมีการเรียกเงินสมทบจากผู้ประกอบการ แต่อย่างไรก็ตามการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนยังมีข้อกำหนดบางประการที่ไม่เท่าเทียม เนื่องจากมีการกำหนดปริมาณน้ำมันขั้นต่ำ หากผู้ประกอบการที่รับน้ำมันดิบรับน้ำมันไม่ถึงปริมาณที่กำหนดจะไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน รวมถึงมีการกำหนดประเภทของน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมัน ไม่ว่าจะเป็นการรั่วไหลของน้ำมันประเภทใด ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น นอกจากนี้กองทุนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคียังมีข้อจำกัดอยู่บางประการ เนื่องจากการเรียกร้องต่อกองทุนมีการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในอนุสัญญา ซึ่งการที่บุคคลหรือสิ่งแวดล้อมจะได้รับเงินเยียวยาความเสียหาย ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกองทุนระหว่างประเทศเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถได้รับเงินชดเชยในบางกรณีที่เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ดังนั้นผู้เขียนจึงสนใจที่จะนำกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ในประเทศไทย โดยในประเทศสหรัฐอเมริกามีการเรียกเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า ภาษีน้ำมัน (Barrel tax) จากผู้ประกอบการซึ่งเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปจัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล รวมถึงการจ่ายเงินเยียวยาชดเชยผู้เสียหาย และสิ่งแวดล้อมจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) ศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
- (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และเศรษฐกิจ กรณีน้ำมันรั่วไหลลงทะเล
- (3) เพื่อทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการนำกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ในการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดมลพิษ กรณีน้ำมันรั่วไหลลงทะเล

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมมลพิษจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ดังนั้นประเทศไทยควรมีมาตรการทางกฎหมาย โดยจัดเก็บภาษีผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการอันเป็นต้นเหตุให้เกิดน้ำมันรั่วไหล เพื่อนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีมาใช้เยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมลพิษน้ำมันให้ครอบคลุมทุกกรณี

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย พระราชบัญญัติ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาผลกระทบต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ กรณีน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล และศึกษากฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการนำมาตรการทางภาษีมาปรับใช้เพื่อนำรายได้เข้ากองทุนภายในประเทศ นอกจากนี้มีการวิเคราะห์และเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางแก้ไข และเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายภาษีที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.5 วิธีการดำเนินงานวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาดูด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาจากบทบัญญัติทางกฎหมาย หนังสือ บทความวิชาการ เอกสารการวิจัย วิทยานิพนธ์ และสื่อประเภทข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์โดยใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือช่วยสืบค้น จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่สามารถปรับใช้กับประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงทะเลที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
2. เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และเศรษฐกิจ กรณีน้ำมันรั่วไหลลงทะเล
3. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด หลักเกณฑ์ และมาตรการทางภาษีเพื่อจัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และเศรษฐกิจ กรณีน้ำมันรั่วไหลลงทะเล เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

บทที่ 2

หลักการทั่วไปทางภาษีและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับปิโตรเลียม

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีแหล่งปิโตรเลียมที่สามารถขุดเจาะเพื่อนำมาใช้ภายในประเทศ และส่งออกไปยังนอกประเทศได้ และในขณะเดียวกันประเทศไทยยังต้องพึ่งพาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากภายนอกประเทศควบคู่ไปด้วย เนื่องจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ขุดได้ในประเทศไทยมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับโรงกลั่นภายในประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมด้วย ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยมีการขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากแท่นขุดเจาะจากแหล่งในประเทศผ่านทางท่อขนส่งหรือเรือเพื่อนำไปใช้ภายในประเทศหรือส่งออก ขณะเดียวกันการนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมก็มีการขนส่งผ่านทางเรือหรือท่อเช่นกัน ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดความเสี่ยงน้ำมันรั่วไหลได้ ดังนั้นประเทศไทยควรมีมาตรการรวมถึงกฎหมายเพื่อควบคุมเหตุการณ์ดังกล่าว ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ ทั้งนี้หากมาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ดังนั้นอาจจะต้องนำมาตรการทางกฎหมายภาษีมาปรับใช้ควบคู่ไปด้วย เพื่อเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการ หรือผู้ขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้ตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

2.1 หลักการทั่วไปทางภาษี

รัฐมีหน้าที่หลายประการที่ต้องกระทำเพื่อให้ประชาชนในประเทศอยู่ดีมีความสุข มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต มีสวัสดิการที่เป็นประโยชน์ รวมถึงรัฐยังมีหน้าที่นำประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้า จากการมีระบบเศรษฐกิจที่ดี เพื่อเป็นการสร้างสมดุลให้ประเทศ ทั้งนี้การที่รัฐจะสามารถบริหารงานเหล่านี้ได้นั้น รัฐจำเป็นต้องมีการหารายได้ ซึ่งแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญที่สุดคือ การจัดเก็บภาษีอากร

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากรนั้น ไม่เพียงแต่นำมาพัฒนาประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นอยู่ของประชาชนหรือการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศเจริญก้าวหน้าเท่านั้น แต่การจัดเก็บภาษีอากร เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถช่วยจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากรัฐมีการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างความตระหนักให้แก่ผู้ประกอบการในการรักษาสิ่งแวดล้อม และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษให้รักษาสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นจากมาตรการที่กำหนด

2.1.1 แนวคิดการจัดเก็บภาษี

ภาษีอากรมาจากสิ่งที่ประชาชนและองค์กรนิติบุคคลจ่ายให้แก่รัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งรัฐมีหน้าที่บริหารงบประมาณเหล่านี้เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีดังนี้

(1) เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ

สิ่งที่เป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนประเทศ การดูแลสวัสดิการและโครงสร้างพื้นฐานของประชาชน รวมถึงการพัฒนาประเทศ คือ ภาษีอากรที่เรียกเก็บจากบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาลที่จะนำภาษีมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคนในประเทศ

(2) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

การจัดเก็บภาษีเป็นการช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ได้แก่ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคม โดยการจัดเก็บภาษีจากผู้ที่มีรายได้สูง หรือผู้ที่มีความมั่งคั่งสูงเพื่อนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีมาทำประโยชน์แก่ประเทศ และพัฒนาประเทศให้ดียิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีที่ดินที่จะมีการเรียกเก็บจากผู้ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ส่งผลให้ผู้ที่มีทรัพย์สินจำนวนมากต้องเสียภาษีเป็นจำนวนมาก หรือการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า ส่งผลให้ผู้ที่มีรายได้มากเสียภาษีเป็นจำนวนมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย

(3) เพื่อควบคุมการบริโภคและควบคุมปริมาณการใช้

ภาครัฐมีความต้องการที่จะควบคุมการบริโภค เช่น สิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน อาทิ สุรา ยาสูบ เครื่องดื่มบางชนิด หรือต้องการควบคุมปริมาณการใช้ เนื่องจากเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ ไฟ น้ำหอม น้ำมัน แบตเตอรี่ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าภาครัฐจะมีวิธีการควบคุมการบริโภคและควบคุมปริมาณการใช้งานโดยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงเพื่อเป็นการควบคุมให้ผู้บริโภคบริโภคสินค้าเหล่านั้นลดลงและเป็นการควบคุมการใช้งานสินค้าฟุ่มเฟือยให้น้อยลง

(4) เพื่อส่งเสริมให้กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ

ภาครัฐไม่ได้มีแนวคิดเพียงแค่จัดเก็บภาษีเท่านั้น แต่ยังมีแนวคิดการที่จะลดภาษี ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนของกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ เช่น การให้สิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลผ่านการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment หรือ BOI) หรือการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เช่น ในกรณีที่บุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บริจาคเงินให้แก่ วัดวาอาราม สถานพยาบาล สถานศึกษา องค์กรหรือสถานสาธารณกุศลตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ให้สามารถนำเงินที่บริจาคไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้พึงประเมินที่เหลือจากการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนอื่นแล้ว ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐมีการสนับสนุนทั้งกิจการ และประชาชนให้ได้สิทธิประโยชน์ทางภาษี อีกทั้งยังเป็นการร่วมกันส่งเสริมให้ประเทศพัฒนาไปในทางที่ดี

2.1.2 หลักการบริหารอากรที่ดี

การจัดเก็บและการบริหารอากรที่ดีไม่เพียงแต่อาศัยแนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายเท่านั้น แต่จำเป็นต้องสอดคล้องกับหลักการในทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า “หลักการบริหารภาษีอากรที่ดี” ของ Adam Smith ด้วย โดยมีหลักการดังนี้

(1) หลักความเป็นธรรม

การจัดเก็บภาษีต้องมีความยุติธรรมหรือความเสมอภาคในการจัดเก็บ โดยนโยบายในการจัดเก็บภาษีต้องมีการประกาศหลักการให้ชัดเจน และไม่มีภาระยกเว้นเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง นอกจากนี้รัฐต้องมีการคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนหรือผู้ประกอบการเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากผู้มีรายได้มีรายได้จำนวนมาก ควรจะต้องจัดเก็บภาษีมาก ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อย ควรถูกจัดเก็บภาษีน้อยหรือไม่ควรเสียภาษีเลย

(2) หลักความแน่นอน

รัฐควรมีนโยบายการจัดเก็บภาษีที่แน่นอน มีการประกาศนโยบายที่ชัดเจน ทั้งในเรื่องของผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ อัตราภาษี ฐานภาษี และไม่ควรเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง เนื่องจากจะเป็นการสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน รวมถึงเป็นการทำลายความไม่น่าเชื่อถือของประเทศส่งผลให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ นอกจากนี้เป็นการสร้างความเสียหายให้แก่ธุรกิจภาคเอกชนในการเปลี่ยนแปลงธุรกรรม ตลอดจนกระบวนการทางธุรกิจบ่อยครั้ง

(3) หลักความประหยัด

ในการจัดเก็บภาษีควรมีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บต่ำที่สุด เพื่อไม่ให้เป็นการระงับผู้เสียภาษีมากเกินไป และเพื่อให้การจัดเก็บภาษีสามารถนำภาษีไปใช้ในการบริหารประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยไม่ต้องแบ่งส่วนหนึ่งมาเป็นส่วนของค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี

(4) มีความยืดหยุ่น

การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีต้องมีความยืดหยุ่นไปตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและประเทศ กล่าวคือ ในสภาพที่เศรษฐกิจหดตัว รัฐไม่ควรที่จะจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก เนื่องจากจะเป็นการเพิ่มภาระให้ประชาชน นอกจากนี้ควรที่จะออกนโยบายช่วยเหลือประชาชนให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ เช่น มาตรการลดหย่อนภาษีซื้อปดมีคืน

2.2 หลักการทั่วไปของการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ไม่เพียงแต่เป็นการจัดเก็บเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ภาครัฐ แต่ยังเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม รวมถึงผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการที่มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

2.2.1 วัตถุประสงค์การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

- (1) เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยให้ตระหนักถึงการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และลดการก่อมลพิษ เช่น ลดการใช้พลังงาน
- (2) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคลดการก่อมลพิษ เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมตามปริมาณของเสียที่ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคมีการกำหนดมาตรการเพื่อให้กระบวนการผลิตก่อให้เกิดมลพิษน้อยลง

2.2.2 ประเภทของภาษีสิ่งแวดล้อม

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมสามารถพิจารณาตามวิธีการจัดเก็บแบ่งเป็น 4 ประเภท

(1) ภาษีแบบปิกู (Pigouvian Tax)

เป็นการจัดเก็บภาษีโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยการผลิต การบริโภค หรือมูลค่าทางเศรษฐกิจ แต่จะมีการกำหนดอัตราภาษีไว้อย่างแน่นอนและชัดเจน โดยมีหลักการว่าจะต้องทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Margin Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) ซึ่งอัตราการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะจัดเก็บจากปริมาณของการปล่อยของเสีย หรือต่อปริมาณของความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น⁴

(2) ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม (Indirect Environmental Tax)

เป็นการจัดเก็บภาษีจากการใช้ปัจจัยการผลิตหรือปริมาณการบริโภคสินค้า ภายใต้เงื่อนไขว่าการผลิตหรือการบริโภคดีดังกล่าวมีผลต่อการปล่อยมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการจัดเก็บภาษีสลักษณะนี้จะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้า ตัวอย่างภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทนี้ได้แก่ ภาษีคาร์บอน และภาษีน้ำมัน⁵

(3) ภาษีอื่นที่ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่เฉพาะเจาะจง

เป็นการจัดเก็บภาษีที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้ตั้งใจ หรือไม่เฉพาะเจาะจง เช่น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต หรือ การจัดเก็บภาษีเงินได้ ตัวอย่าง สำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์น้ำมัน จะส่งผลกระทบต่อ

⁴ Journal of Economic Perspectives - Volume 1, Issues in the Design of Environmental Tax [Online]
แหล่งที่มา : <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.8.1.133> [22 ตุลาคม 2565]

⁵ ชุติมา ศิริรัฐพิศาล, “มาตรการทางภาษีเพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีขยะอิเล็กทรอนิกส์” (วิทยานิพนธ์
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560) , หน้า 17-18

แบบไม่เฉพาะเจาะจงต่อการลดปริมาณความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม โดยผู้บริโภคาอาจลดการใช้ น้ำมันลง⁶

(4) ภาษีเฉพาะอย่าง (Earmarked Tax)

เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการนำรายรับไปใช้ในการฟื้นฟูและรักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรง มิใช่เป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อให้กระทบต่อราคาสินค้าเหมือนกรณี ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม⁷

2.2.3 โครงสร้างภาษีสิ่งแวดล้อม

องค์ประกอบสำคัญของภาษีสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อม ฐานภาษีสิ่งแวดล้อม และอัตราภาษีสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียดดังนี้⁸

(1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อม

โดยหลักการผู้มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อมคือ ผู้ที่ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากผู้ก่อมลพิษโดยตรงอาจมีต้นทุนการจัดเก็บสูง เพราะมีจำนวนผู้ก่อมลพิษเป็นจำนวนมาก ดังนั้นโดยส่วนมากรัฐจะกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากผู้ผลิต ผู้ประกอบการ หรือผู้นำเข้าแทน และสุดท้ายภาระภาษีจะถูกผลักภาระไปยังผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ

(2) ฐานภาษีสิ่งแวดล้อม

ฐานภาษี หมายถึง สิ่งที่เป็นมูลเหตุให้บุคคลต้องเสียภาษี ซึ่งสำหรับฐานภาษีสิ่งแวดล้อม หรือสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้บุคคลต้องเสียภาษีสิ่งแวดล้อม คือ มลพิษที่เกิดขึ้น

(3) อัตราภาษี

อัตราภาษี คือ อัตราที่นำไปคำนวณภาระภาษีที่ต้องจ่าย ซึ่งการกำหนดอัตราภาษีสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลในด้านต่าง ๆ เพื่อประเมินผลกระทบต่อความเสียหายของสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เป็นสิ่งที่ค่อนข้างยุ่งยาก เนื่องจากไม่สามารถทราบได้อย่างแน่ชัดว่ากิจกรรมต่าง ๆ ส่งผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร และปริมาณมากน้อยเพียงใด ซึ่งการกำหนดอัตราภาษีต้องกำหนดได้อย่างเหมาะสม หากกำหนดอัตราภาษีต่ำเกินไปจะส่งผลให้การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพ แต่หากจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมสูงเกินไปจะเป็นการสร้างภาระให้ผู้บริโภคมามากเกินควร

⁶ เรื่องเดียวกัน

⁷ เรื่องเดียวกัน

⁸ วาสิณี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 63

2.3 ความหมายและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับปิโตรเลียม

ปิโตรเลียมเป็นแหล่งกำเนิดพลังงานเพื่อไว้ใช้ภายในประเทศมากมาย เช่น พลังงานไฟฟ้า ก๊าซหุงต้ม พลังงานเชื้อเพลิงไว้ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงเป็นผลิตภัณฑ์ตั้งต้นในการผลิตสินค้าที่หลายชนิดในชีวิตประจำวัน เช่น เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม กระเป๋า และผลิตภัณฑ์พลาสติก โดยผู้เขียนจะขออธิบายความหมายและประโยชน์ของปิโตรเลียมโดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ความหมายและประโยชน์ของปิโตรเลียม

ปิโตรเลียม⁹ (Petroleum) มาจากภาษาละติน ซึ่งมาจากคำว่า “Petra” ที่แปลว่าหิน และ “Oleum” ที่แปลว่าน้ำมัน จึงหมายความว่า “น้ำมันที่ได้จากหิน” หรือ “น้ำมันดิบ” ปิโตรเลียมเป็นสารประกอบไฮโดรคาร์บอนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยมีธาตุเป็นองค์ประกอบหลัก คือ คาร์บอน และไฮโดรเจน และอาจมีธาตุอื่นผสมอยู่ด้วย เช่น กำมะถัน ออกซิเจน ไนโตรเจน ซึ่งเกิดจากการทับถมของซากพืช ซากสัตว์ เช่น แพลงก์ตอนพืช แพลงก์ตอนสัตว์ และสาหร่าย ซึ่งทับถมอยู่บริเวณใต้เปลือกโลกเป็นเวลาหลายล้านปีในชั้นหินตะกอน ปิโตรเลียมเป็นได้ทั้งของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของปิโตรเลียม พลังงานความร้อน และความกดดันตามสภาพแวดล้อมที่ปิโตรเลียมสะสมตัวอยู่ หากการแบ่งสถานะในธรรมชาติของปิโตรเลียม จะสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ น้ำมันดิบ (Crude oil) และ ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas)

น้ำมันดิบ (Crude Oil) มีสถานะตามธรรมชาติเป็นของเหลว ประกอบด้วยสารประกอบไฮโดรคาร์บอนชนิดระเหยง่ายสามารถแบ่งเป็น 3 ชนิด ตามคุณสมบัติและชนิดของไฮโดรคาร์บอนที่ประกอบอยู่ คือ น้ำมันดิบฐานพาราฟิน น้ำมันดิบฐานแนฟทีน และน้ำมันดิบฐานผสม โดยเมื่อผ่านกระบวนการกลั่นแล้ว จะได้เป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้¹⁰

⁹ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน , ปิโตรเลียมคืออะไร [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<https://dmf.go.th/public/list/data/index/menu/652/mainmenu/652/> [11 กันยายน 2565]

¹⁰ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, ปิโตรเลียมมีประโยชน์อย่างไร [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://dmf.go.th/public/list/data/detail/id/11266/menu/604/page/2> [11 กันยายน 2565]

ตารางที่ 1 : ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการกลั่นน้ำมันดิบตามลำดับการกลั่นและประโยชน์ของแต่ละผลิตภัณฑ์

ที่	ผลิตภัณฑ์	ประโยชน์
1	ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas ; LPG)	เป็นเชื้อเพลิงสำหรับหุงต้ม เชื้อเพลิงสำหรับเครื่องยนต์และรถยนต์ รวมทั้งเตาเผาและเตาอบต่าง ๆ
2	น้ำมันเบนซิน (Gasoline)	เป็นเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องยนต์เบนซิน
3	น้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบิน ใบพัด (Aviation Gasoline)	เป็นเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินใบพัด เหมาะสมกับเครื่องยนต์ของเครื่องบินซึ่งต้องใช้กำลังขับเคลื่อนมาก
4	น้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบิน ไอพ่น (Jet Fuel)	เป็นเชื้อเพลิงไอพ่นของสายการบินพาณิชย์
5	น้ำมันก๊าด (Kerosene)	เป็นส่วนผสมสำหรับยาฆ่าแมลง สีทาน้ำมันชักเงา
6	น้ำมันดีเซล (Diesel Fuel)	เป็นเชื้อเพลิงของเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น รถบรรทุก รถโดยสาร รถแทรกเตอร์
7	น้ำมันเตา (Fuel Oil)	เป็นเชื้อเพลิงสำหรับเตาต้มหม้อน้ำ และเตาเผาหรือเตาหลอมที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม เครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดใหญ่ เครื่องยนต์เรือเดินสมุทรและอื่น ๆ
8	ยางมะตอย (Asphalt)	เป็นผลิตภัณฑ์หลักสำหรับการก่อสร้างถนน และทางเท้า

ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) ประกอบด้วยสารประกอบไฮโดรคาร์บอนในปริมาณร้อยละ 95 ขึ้นไป ส่วนที่เหลือจะเป็น ไนโตรเจนและคาร์บอนไดออกไซด์ ปนอยู่เพียงเล็กน้อย โดยสามารถแบ่งสถานะได้เป็น 2 ประเภท คือ Dry Gas คือ ก๊าซธรรมชาติที่ไม่มีส่วนผสมของก๊าซธรรมชาติเหลว (Condensate) ดังนั้นจึงมีสถานะเป็นก๊าซ และอีกประเภทหนึ่งคือ Wet Gas คือ ก๊าซธรรมชาติที่มีส่วนประกอบหลักเป็นก๊าซธรรมชาติเหลว (Condensate) ได้แก่ โพรเพน บิวเทน เพนเทน และเฮกเซน ซึ่งจะมีสถานะเป็นของเหลวได้เมื่ออุณหภูมิต่ำและความดันสูง เหมาะสำหรับการขนส่ง และหากต้องการการนำก๊าซเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ต้องผ่านกระบวนการแยกก๊าซจากโรงแยกก๊าซ ซึ่งจะได้ผลิตภัณฑ์ดังนี้¹¹

¹¹ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, ปิโตรเลียมมีประโยชน์อย่างไร [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://dmf.go.th/public/list/data/detail/id/11266/menu/604/page/2> [11 กันยายน 2565]

ตารางที่ 2 : ผลิตรภัณฑ์ที่ได้จากการแยกก๊าซธรรมชาติตามลำดับการกลั่นและประโยชน์ของแต่ละผลิตภัณฑ์

ที่	ผลิตภัณฑ์	ประโยชน์
1	ก๊าซมีเทน (C1)	เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า และให้ความร้อนในโรงงานอุตสาหกรรม
2	ก๊าซอีเทน (C2)	เป็นสารตั้งต้นในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น เพื่อผลิตเอทิลีน ซึ่งใช้ในการผลิตเส้นใยพลาสติกโพลีเอทิลีน (PE) เช่น เสื้อผ้า กระเป๋า ถุงพลาสติก
3	ก๊าซโพรเพน (C3)	เป็นสารตั้งต้นในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพื่อผลิตโพรพิลีน ซึ่งใช้ในการผลิตเม็ดพลาสติกโพลีโพรพิลีน (PP) เช่น ยางในรถยนต์ กาว
4	ก๊าซบิวเทน (C4)	นำมาผสมกับโพรเพนอัดใส่ถังเป็นก๊าซปิโตรเลียม (ก๊าซหุงต้ม) เพื่อนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในครัวเรือน
5	ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas ; LPG)	เป็นเชื้อเพลิงสำหรับหุงต้ม เชื้อเพลิงสำหรับเครื่องยนต์และรถยนต์ รวมทั้งเตาเผาและเตาอบต่าง ๆ
6	ก๊าซโซลีนธรรมชาติ (NGL ; Naturl Gas Liquid, C5+)	เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 2 (ขั้นปลาย) และยังเป็นตัวทำละลาย ซึ่งนำไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภทได้
7	ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO2)	เป็นผลพลอยได้จากกระบวนการแยกก๊าซ ซึ่งนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น เป็นน้ำแข็งแห้งสำหรับใช้ในอุตสาหกรรมถนอมอาหาร เป็นวัตถุดิบสำหรับในการทำฟนเทียม น้ำยาดังเพลิง สร้างควันหรือหมอกจำลอง ผลิตภัณฑ์เครื่องดื่ม

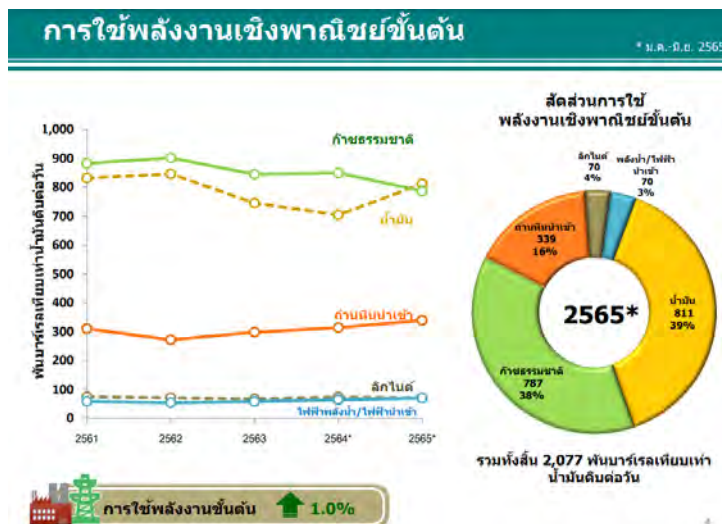
จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าปิโตรเลียมเป็นแหล่งวัตถุดิบพลังงานที่สำคัญและจำเป็น เพื่อนำมาขับเคลื่อนประเทศ ทั้งในด้านอุตสาหกรรม การคมนาคม เศรษฐกิจ รวมถึงการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน ดังนั้นประเทศไทยโดยกระทรวงพลังงาน จึงต้องมีการบริหารจัดการแหล่งพลังงานเพื่อให้ประเทศมีพลังงานใช้อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

2.3.2 สถานการณ์การการใช้ปิโตรเลียมในประเทศไทย

เพื่อการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจำเป็นต้องจัดหาแหล่งพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ซึ่งแหล่งที่มาของพลังงานนั้นมาจาก พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น ได้แก่ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน ลิกไนต์ และไฟฟ้าพลังน้ำ โดยสัดส่วนการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น สำหรับน้ำมัน

และก๊าซธรรมชาติ จากปี พ.ศ.2561 ถึง ปี พ.ศ.2565 (เดือนมกราคม ถึง เดือน มิถุนายน) อยู่ที่ประมาณ 700,000 – 900,000¹² บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน ซึ่งเป็นสัดส่วนของแหล่งพลังงานที่สูงที่สุด

ภาพที่ 1 : การใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น



แหล่งที่มา : สำนักงานแผนงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีแหล่งขุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งมาจากภาคพื้นดิน และภาคพื้นทะเล แต่ก็ไม่เพียงพอต่อการใช้งานในประเทศ เนื่องจากประเทศไทยจำเป็นต้องส่งออกปิโตรเลียมที่ขุดเจาะได้จากในประเทศบางส่วน ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจาก น้ำมันดิบที่ขุดเจาะได้จากแหล่งในประเทศมีสารโลหะสูง ไม่เหมาะสมกับเทคโนโลยีของโรงกลั่นในประเทศ และน้ำมันดิบที่ผลิตได้ในประเทศมีลักษณะเบา เมื่อนำมากลั่นแล้วมีลักษณะไม่เหมาะสมกับความต้องการใช้ของคนในประเทศ ซึ่งจากข้อมูลปี 2564 ประเทศไทยผลิตน้ำมันดิบได้วันละ 100,874 บาร์เรลต่อวันเท่านั้น แต่ความต้องการใช้พลังงานในประเทศนั้นอยู่ที่ประมาณ 2,016,000 บาร์เรลต่อวัน¹³ ดังนั้นเป็นผลให้ประเทศไทยจึงต้องนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งจากภาพสัดส่วนการนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมของประเทศไทยในปี พ.ศ.2565 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80¹⁴ ทั้งนี้การนำเข้าผลิตภัณฑ์

¹² สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน , ภาพรวมพลังงาน [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

http://www.eppo.go.th/images/Energy-Statistics/energyinformation/Energy_Statistics/00All.pdf [11 กันยายน 2565]

¹³ พลังวาฬบางอย่าง, ไทยมีแหล่งน้ำมันมาก แล้วทำไมยังต้องนำเข้าน้ำมันดิบ [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

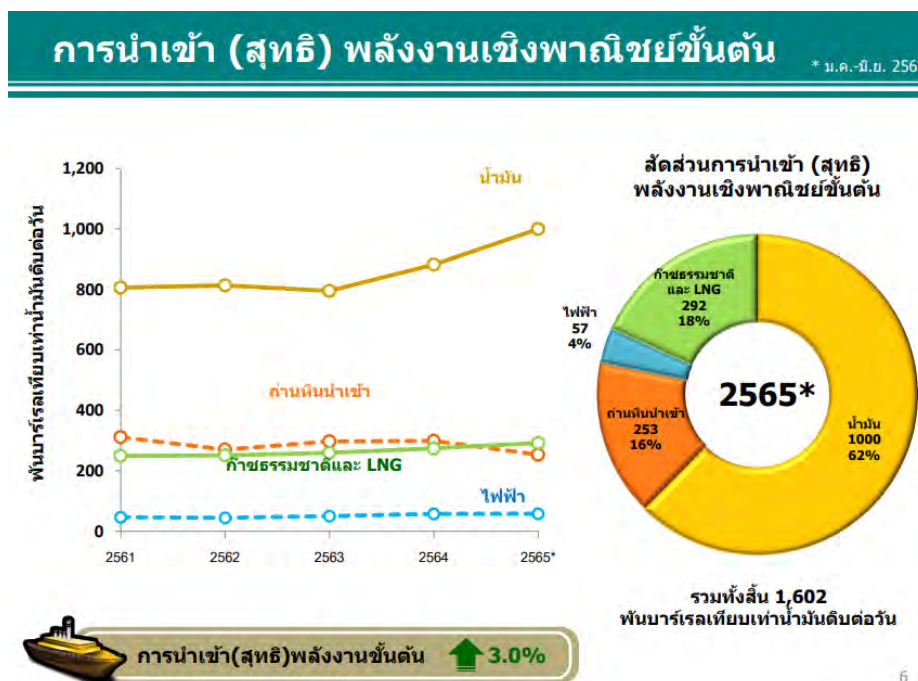
http://www.eppo.go.th/images/Energy-Statistics/energyinformation/Energy_Statistics/00All.pdf [11 กันยายน 2565]

¹⁴ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ภาพรวมพลังงาน [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

http://www.eppo.go.th/images/Energy-Statistics/energyinformation/Energy_Statistics/00All.pdf [11 กันยายน 2565]

ปิโตรเลียมเข้ามาในประเทศไทย จะเป็นการขนส่งผ่านทางเรือ ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลได้ โดยจากสถิติที่ผ่านมาประเทศไทยมีเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงทะเลถึง 255¹⁵ ครั้ง ใน 49 ปีที่ผ่านมา เป็นผลให้ระบบนิเวศน์ถูกทำลาย สุขภาพของประชาชนได้รับผลกระทบ และเศรษฐกิจถดถอยจากความกังวลต่อมลพิษที่เกิดขึ้นของนักท่องเที่ยวลดลง รวมถึงแหล่งประกอบอาชีพทำการประมงถูกทำลาย

ภาพที่ 2 : การนำเข้า (สุทธิ) พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น



แหล่งที่มา : สำนักงานแผนงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

2.3.3 การขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย

เมื่อมีการผลิตปิโตรเลียมเพื่อใช้ในประเทศ ซึ่งประกอบด้วย น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และก๊าซธรรมชาติเหลว ขึ้นมาจากแหล่งผลิต หรือการนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากต่างประเทศ เพื่อส่งไปยังโรงกลั่นน้ำมัน หรือโรงแยกก๊าซธรรมชาติ สามารถขนส่งได้ทั้งทางภาคพื้นดินและทางทะเล โดยมีรายละเอียดดังนี้

¹⁵ กรมเจ้าท่า, ฐานข้อมูลสถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=351&Itemid=235&lang=th [21 สิงหาคม 2565]

(1) การขนส่งปิโตรเลียมทางบก แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

- (1.1) ทางรถบรรทุก โดยบรรจุในถังรูปทรงกระบอกภายในแบ่งเป็นช่องตามแนวขวาง เพื่อเพิ่มความแข็งแรงและลดแรงกระแทก มักใช้ในการขนส่งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติเหลว
- (1.2) ทางท่อบนบก เป็นวิธีการขนส่งที่มีประสิทธิภาพสูง มีความปลอดภัย สามารถขนถ่ายได้ตลอดเวลา มักใช้ในการขนส่งก๊าซธรรมชาติ
- (1.3) ทางรถไฟ โดยบรรจุในถังรูปทรงกระบอกภายในแบ่งเป็นช่องตามแนวขวาง มักใช้ในการขนส่งน้ำมันดิบ

(2) การขนส่งปิโตรเลียมทางทะเล แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (2.1) ทางเรือ โดยเรือจะแบ่งเป็นช่องสำหรับบรรจุน้ำมันดิบหรือก๊าซธรรมชาติเหลวไว้ภายใน เพื่อเพิ่มการทรงตัวและความปลอดภัย วิธีนี้สามารถขนส่งได้ครั้งละปริมาณมาก และมีระยะทางไกล
- (2.2) ทางท่อใต้ทะเล มีข้อดีคือสามารถขนส่งได้อย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และมีความปลอดภัยสูง แต่ก็มีข้อเสียคือ การวางระบบท่อมูลค่าการลงทุนที่ค่อนข้างสูง วิธีนี้ใช้สำหรับขนส่งก๊าซธรรมชาติไปยังโรงแยกก๊าซที่อยู่บนฝั่ง

2.3.4 สาเหตุการเกิดน้ำมันรั่วไหล

การรั่วไหลของน้ำมันสามารถเกิดได้เองตามธรรมชาติ เช่น รั่วไหลจากแหล่งน้ำมันใต้ดิน หรือจากการกระทำของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ที่เป็นอุบัติเหตุหรือจงใจ ซึ่งการรั่วไหลของน้ำมันมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์เป็นส่วนใหญ่¹⁶ ดังนี้

(1) กิจกรรมของอุตสาหกรรมน้ำมันและปิโตรเลียม ได้แก่ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานผลิตปิโตรเคมี เนื่องจากอุตสาหกรรมดังกล่าวต้องขนถ่ายน้ำมันจากแหล่งบรรจุน้ำมันที่หนึ่งไปยังโรงงานเพื่อผลิตน้ำมัน ยกตัวอย่าง การนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางเรือ โดยเมื่อเรือถึงท่ารับน้ำมันดิบกลางทะเล จะมีการต่อท่อจากเรือที่บรรทุกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมไปยังท่ารับน้ำมันดิบเพื่อขนถ่ายไปยังโรงกลั่นต่อไป ซึ่งกระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่มีความเสี่ยงอาจทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหลได้ดังเช่นเหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วไหล

¹⁶ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, น้ำมันรั่วไหล (Oil Spill) [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

[http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=235&lang=th#:~:text=%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B3%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%AB%E0%B8%A5%20\(Coil%20Spill,%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B9%8C](http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=235&lang=th#:~:text=%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B3%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%AB%E0%B8%A5%20(Coil%20Spill,%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B9%8C) [8 ตุลาคม 2565]

ที่จังหวัดระยอง ในปี 2556 โดยเหตุการณ์ดังกล่าวมีสาเหตุมาจากท่อที่เชื่อมต่อระหว่างเรือและทุ่นรับน้ำมันดิบชำรุด ส่งผลให้น้ำมันรั่วออกมาขณะที่มีการขนถ่ายน้ำมัน

(2) อุบัติเหตุการเฉี่ยวชนกันของเรือเดินทะเลชนิดต่าง ๆ เช่น เหตุการณ์เรือบรรทุกน้ำมันเกิดอุบัติเหตุชนกับหินโสโครก

(3) การลักลอบถ่ายเทน้ำมันหรือของเสียจากการชะล้างโดยไม่มีการบำบัด เช่น เรือเดินสมุทรเรือประมง เรือท่องเที่ยว แล้วเกิดปฏิกิริยาจนเปลี่ยนเป็นก้อนน้ำมันตามชายฝั่งทะเล เรียกว่า ก้อนน้ำมัน (Tar Ball)

(4) กิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันที่สำคัญ คือ การขนส่งต่าง ๆ ทั้งทางทะเลและทางบก

2.2.5 ผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล

น้ำมันที่รั่วไหลสู่แหล่งน้ำ ส่งผลกระทบอย่างมากต่อสิ่งแวดล้อม ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำ แต่ยังส่งผลกระทบทางอ้อมต่อสัตว์ที่อาศัยอยู่บนบก รวมถึงมนุษย์ด้วย ซึ่งมีผลกระทบดังนี้¹⁷

(1) ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์

น้ำมันที่รั่วไหลสู่แหล่งน้ำจะเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพ ทั้งทางกายภาพ เคมี และชีวภาพ เริ่มจากน้ำมันบางส่วนระเหยไป น้ำมันที่เหลือจะเปลี่ยนแปลงสภาพไปตามคุณสมบัติเฉพาะของน้ำมันแต่ละชนิด และน้ำมันที่ลอยอยู่บนผิวน้ำจะทำปฏิกิริยากับออกซิเจน ส่งผลให้ออกซิเจนในน้ำลดลง และปิดกั้นการสังเคราะห์แสงของพืชน้ำ อาทิ แพลงก์ตอนพืช สาหร่าย และพืชน้ำ นอกจากนี้มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงการย่อยสลายของแบคทีเรียในน้ำทำให้เกิดน้ำเสีย การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตทั้งน้ำใน และบนบก เกิดการสะสมสารพิษในห่วงโซ่อาหารที่เริ่มตั้งแต่ผู้ผลิต ได้แก่ แพลงก์ตอนพืช ผู้บริโภคขั้นต้น ได้แก่ แพลงก์ตอนสัตว์ ปลา ปู กุ้ง หอย จนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้ายซึ่งก็คือมนุษย์

¹⁷ ผศ.นพ.ธีระ วรธนารัตน์, การรับรู้ผลกระทบและการจัดการวิกฤติน้ำมันรั่วลงทะเล [ออนไลน์], มกราคม 2558 แหล่งที่มา : <https://dol.thaihealth.or.th/resourcecenter/sites/default/files/documents/41kmiisueksaakaarrabuuphkrathbaelak aarcchad.pdf> [8 ตุลาคม 2565]

(2) ผลกระทบต่อมนุษย์

ผู้ที่ได้รับการสัมผัสน้ำมันซึ่งประกอบด้วยสารเคมีอันตราย จะส่งผลกระทบต่อร่างกายมนุษย์ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) ผลกระทบต่อร่างกายระยะเฉียบพลัน โดยอาจทำให้มีอาการ คลื่นไส้ ปวดศีรษะ ระคายเคือง ผื่นผิวหนังอักเสบ หายใจลำบาก แน่นหน้าอก ใจสั่น หรือ ส่งผลกระทบต่ออาการเจริญเติบโตของตัวอ่อนหรือทารกในครรภ์ 2) ผลกระทบระยะยาว คือ อาจก่อให้เกิดสารก่อมะเร็งในระยะยาวได้ ซึ่งต้องใช้เวลาสังเกตและติดตามในระยะยาว

(3) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

โดยเฉพาะผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในสาขาธุรกิจท่องเที่ยว ธุรกิจประมง และธุรกิจอื่น ๆ เนื่องจากชายหาด ทะเล รวมถึงแหล่งประกอบอาชีพการทำประมงถูกทำลายและเจ็บป่วยไปด้วยมลพิษ ไม่สามารถนำผลผลิตทางทะเลมาขายได้ รวมถึงนักท่องเที่ยวอาจมีปริมาณลดลงจากความกังวลเกี่ยวกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

บทที่ 3

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล

ในประเทศไทยมีการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงทะเลถึง 255 ครั้ง¹⁸ ใน 49 ปีที่ผ่านมา โดยมีปริมาณน้ำมันดิบรั่วไหลลงสู่ทะเลประมาณ 20,000 ถึง 234,000 ลิตรต่อครั้ง โดยมีสาเหตุมาจากอุบัติเหตุการเฉี่ยวชนกันของเรือเดินทะเล การลักลอบเทหรือทิ้งน้ำมัน อุปกรณ์การขนถ่ายน้ำมันใต้ทะเลชำรุด และไม่ทราบแหล่งที่มา โดยคราบน้ำมันจากเหตุการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการฟอกขาวของปะการัง ระบบนิเวศน์ถูกทำลาย สุขภาพของประชาชนทรุดโทรม ประกอบกับชาวประมงไม่สามารถประกอบอาชีพตามปกติ อีกทั้งผู้ประกอบการโรงแรมขาดรายได้เนื่องจากนักท่องเที่ยวกังวลต่อมลพิษที่เกิดขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลมีสาเหตุมาจากหลายสาเหตุ แต่จากเหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วไหลที่รุนแรง และส่งผลกระทบต่อประชาชน และทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย ได้แก่ ปี 2556 โดยมีสาเหตุจากท่อส่งน้ำมันดิบของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) หรือ GC ฉีกขาดขณะขนถ่ายน้ำมันดิบผ่านทุ่นรับน้ำมันดิบไปยังโรงกลั่นน้ำมัน และอีกเหตุการณ์เกิดขึ้นในปี 2565 มีสาเหตุมาจากท่ออ่อนใต้ทะเลชำรุดหลังจากที่มีการขนถ่ายน้ำมัน ส่งผลให้น้ำมันดิบที่ค้างอยู่ภายในท่อขนถ่ายน้ำมันรั่วไหลออกมาสู่ทะเล ดังนั้นเพื่อเป็นการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นรัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหา และลดผลกระทบให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น และการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว ส่งผลให้ประเทศไทยมีการใช้พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากปล่อยไว้โดยไม่มีการแก้ไข อาจส่งผลให้ทรัพยากรถูกทำลายและหมดไปในที่สุด ดังนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านทรัพยากรน้ำ อากาศ และมลพิษต่าง ๆ ที่อาจทำลายธรรมชาติ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นในการดูแลและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม มีการควบคุมมลพิษ มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีการกำหนด

¹⁸ กรมเจ้าท่า, ฐานข้อมูลสถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก [ออนไลน์], แหล่งที่มา :

<http://>

www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=351&Itemid=235&lang=th

[21 สิงหาคม 2565]

ความรับผิดชอบและบทลงโทษ เพื่อให้ประชาชน และผู้ประกอบการเกิดความตระหนักและมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษซึ่งเกี่ยวกับมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลไว้ดังนี้

- (1) ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ คลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน รวมถึงคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง และพื้นที่บริเวณปากแม่น้ำ มาตรฐานคุณภาพอากาศ ระดับเสียงและคุณภาพสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ¹⁹
- (2) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพและมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้²⁰
- (3) ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้²¹
- (4) หากมีแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือมีแหล่งกำเนิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ ประมาท หรือเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่กรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษนั้นเกิดจาก
 - (4.1) เหตุสุดวิสัยหรือสงคราม
 - (4.2) การกระทำตามสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

¹⁹ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

²⁰ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

²¹ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

- (4.3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับความผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น²²
- (5) หากผู้ใดกระทำ หรือละเว้นการกระทำ ซึ่งเป็นการทำลาย หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหาย²³
- (6) ให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อให้รัฐบาลมีเงินทุนหมุนเวียนในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมให้มีการจัดการมลพิษที่ดี โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุนดังนี้
- (6.1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
 - (6.2) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียน เพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2535
 - (6.3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
 - (6.4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ
 - (6.5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
 - (6.6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆที่เกิดจากกองทุนนี้²⁴
- (7) หน่วยงานที่มีอำนาจสามารถนำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไปใช้ ในรูปแบบของเงินทุนสนับสนุน หรือรูปแบบการกู้ยืม โดยมีรายละเอียดดังนี้
- (7.1) เพื่อให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและการบำรุงระบบดังกล่าว
 - (7.2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ รวมถึง เอกชนกู้ยืม เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวมีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อควบคุมและกำจัดมลพิษ
 - (7.3) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

²² มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

²³ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

²⁴ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

(7.4) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน²⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติฉบับนี้กล่าวถึงการปกป้องดูแลสิ่งแวดล้อม ในด้านทรัพยากรน้ำ อากาศ และมลพิษต่างๆ รวมถึงการกำหนดบทลงโทษและค่าปรับในกรณีที่เจ้าของแหล่งมลพิษกระทำการ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษและค่าปรับสำหรับมลพิษที่เกิดจาก เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลโดยตรง รวมถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีแหล่งที่มา ของเงินทุนส่วนหนึ่งจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งมาจากภาษีสรรพสามิตน้ำมันสำเร็จรูปที่จัดเก็บจากผู้บริโภค แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถูกนำไปใช้สำหรับสนับสนุน หรือให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ ท้องถิ่นในการบำบัดอากาศเสีย บำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดของเสีย ซึ่งจะเห็นได้ว่า เงินจากกองทุนนั้นไม่ได้ ถูกนำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล

3.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติถึงเรื่องการเดินเรือไว้อย่างกว้างๆ เป็นการทั่วไป โดยมุ่งเน้นถึงความ ปลอดภัยในการเดินเรือในน่านน้ำไทยเป็นสำคัญ แม้จะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงมลพิษจากน้ำมันอยู่บ้าง แต่ไม่ได้ มุ่งเน้นที่การเหมลพิษทิ้งจากเรือ แต่ทั้งนี้มีการกำหนดบทลงโทษและค่าปรับกรณีที่มีการปล่อยมลพิษทางน้ำ และทางทะเล หากเป็นการเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆลงแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำหรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเล ภายในน่านน้ำไทยอันอาจเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ตามแหล่งน้ำตามที่กล่าวข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ รวมถึงต้องชดเชยค่าเสียหายที่เป็นค่าใช้จ่ายในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษนั้นด้วย²⁶

ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดบทลงโทษและการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่น้ำมันหรือ เคมีภัณฑ์รั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็บังคับใช้ในกรณีที่กระทำโดยเจตนาเท่านั้น เช่น การ ลักลอบเทหรือทิ้งน้ำมันลงทะเล ซึ่งไม่รวมถึงอุบัติเหตุหรือการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ²⁷ ซึ่งกรณีน้ำมัน รั่วไหลภายในประเทศไทยมีสาเหตุอื่นนอกจากการกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การรั่วไหลจากอุบัติเหตุเรือชนกัน การชำรุดของท่อต่อระหว่างการขนถ่ายน้ำมันไปยังโรงกลั่น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมเหตุการณ์ ดังกล่าว

²⁵ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

²⁶ มาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

²⁷ สารพันปัญหากฎหมาย, ความรับผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/11a1/all41.pdf [18 กันยายน 2565]

3.3 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต จัดเก็บจากสินค้าและบริการหลายชนิดที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งเป็นสินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดต้นทุนผลกระทบต่อภายนอก เนื่องจากมีกระบวนการผลิต และการบริโภคที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน รถยนต์ รถจักรยานยนต์ ยาสูบ กิจการบันเทิงหรือสถานหย่อนใจ เป็นต้น นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยังมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการบริโภคสินค้าหรือบริการของประชาชน เนื่องจากสินค้าหรือบริการบางอย่างส่งผลต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดประเภทของสินค้าหรือบริการที่ต้องเสียภาษี รวมถึงฐานภาษีที่ต้องเสีย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

- (1.1) การสร้างรายได้ให้แก่รัฐ เป็นเป้าหมายหลักของการจัดเก็บภาษีทุกชนิดรวมถึงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เพื่อนำเงินไปพัฒนาประเทศชาติ และจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจะเห็นได้จากตัวอย่างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบ สุรา น้ำมัน เชื้อเพลิงหรือรถยนต์ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญ เนื่องจากสินค้าเหล่านี้สามารถจำแนกแยกแยะได้ง่าย มีปริมาณการซื้อขายในระดับสูง และมีผู้ผลิตจำนวนน้อยรายซึ่งทำให้จัดเก็บภาษีได้ง่าย
- (1.2) การสะท้อนต้นทุนภายนอกไปสู่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ภาษีสรรพสามิตถูกนำมาปรับใช้เพื่อทำให้ต้นทุนของสินค้าสามารถสะท้อนต้นทุนนอกจากการบริโภคสินค้าเหล่านั้น เนื่องจากการผลิตและการบริโภคสินค้าเหล่านั้นส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผลของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทำให้ราคาสินค้าสะท้อนต้นทุนภายนอกเชิงลบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้บริโภคและบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร่วมรับภาระความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- (1.3) การลดการบริโภคสินค้าและบริการของประชาชน เป็นการควบคุมไม่ให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการมากเกินไปจนเกิดความสมควร เนื่องจากอาจส่งผลเสียมากกว่าผลดี เช่น สุรา ยาสูบ เครื่องดื่ม สถานอาบน้ำหรือนวดตัว เป็นต้น
- (1.4) การนำรายได้ภาษีไปใช้เพื่อกิจการบางอย่าง โดยทั่วไปแล้วรายได้จากการจัดเก็บภาษีรวมถึงภาษีสรรพสามิต จะนำไปเป็นรายได้ของแผ่นดินและนำไปใช้จ่ายเป็นการทั่วไปในรูปของรายจ่ายสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดีหากมีการนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีไปใช้เพื่อกิจการบางอย่างเป็นการเฉพาะ อาจช่วยให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ตรงจุดมากขึ้น เช่น การนำรายได้จากการจัดเก็บสินค้าหรือบริการที่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมไปใช้ประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่กฎหมายภาษี

สรรพสามิตของไทยยังไม่ได้มีการนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไปใช้เพื่อ
กิจการเฉพาะอย่างแต่อย่างใด ยังคงมีเพียงการการจัดสรรรายได้จากภาษีสรรพสามิตให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และเงินบำรุงองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ
สาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) เท่านั้น

- (1.5) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม
จากการบริโภคและการรับบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงมีการนำเครื่องมือทาง
ภาษีมาใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมดังกล่าว

(2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560
แบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้

- (2.1) ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม
- (2.2) ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ
- (2.3) ผู้นำเข้าสินค้า
- (2.4) ผู้อื่นที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เสียภาษี

(3) ฐานภาษีและอัตราภาษี

ฐานภาษี เป็นสิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการประเมินการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งในพระราชบัญญัติภาษี
สรรพสามิต พ.ศ.2560 กำหนดไว้ว่าให้เสียภาษีสรรพสามิตตามมูลค่า หรือตามปริมาณของสินค้า หรือทั้งตาม
มูลค่าและปริมาณของสินค้าหรือบริการนั้น ไม่เกินอัตราที่ระบุไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต โดยสินค้า
หรือบริการที่จะถูกจัดเก็บภาษี เช่น น้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องไฟฟ้า แบตเตอรี่ แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์
กิจการบันเทิง กิจการเสียงโชค เป็นต้น

สำหรับน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ตามบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตตอนที่ 1 กำหนดให้ “น้ำมัน
และผลิตภัณฑ์น้ำมัน” หมายความว่าผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากปิโตรเลียม ได้แก่ น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมัน
เชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินไอพ่น น้ำมันดีเซล น้ำมันเชื้อเพลิงหนัก น้ำมันเตา และน้ำมันอื่น ๆ ที่คล้ายกับน้ำมัน
ที่ได้ออกชื่อมาแล้ว น้ำมันหล่อลื่น ปิโตรเลียมปิตูเมน (แอสฟัลต์) ปิโตรเลียมโค้ก ก๊าซปิโตรเลียมชนิดต่าง ๆ
สารพลอยได้ และกากอื่น ๆ ที่ได้จากปิโตรเลียม และให้หมายความรวมถึงน้ำมันอื่นหรือผลิตภัณฑ์อื่นที่ได้จาก
ปิโตรเลียมซึ่งได้ใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือใช้แทนน้ำมันหรือผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ได้ออกชื่อมาแล้วข้างต้น ซึ่งมีอัตรา
ภาษีดังนี้

ตารางที่ 3 : บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ 1 สินค้าน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน²⁸

ประเภท ที่	รายการ	อัตราภาษี		
		ตาม มูลค่า ร้อยละ	ตามปริมาณ	
			หน่วย	หน่วย ละ-บาท
01.01	น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน	50	ลิตร เศษของลิตรให้ นับเป็นหนึ่งลิตร	20
01.02	แนพทา รีฟอร์มเมท ไพโรลัยลิสก๊าซโซลีนและ ของเหลวที่คล้ายกัน	50	ลิตร เศษของลิตรให้ นับเป็นหนึ่งลิตร	20
01.03	น้ำมันก๊าดและน้ำมันที่จุดให้แสงสว่างที่คล้ายกัน	50	ลิตร เศษของลิตรให้ นับเป็นหนึ่งลิตร	20
01.04	น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินไอพ่น	50	ลิตร เศษของลิตรให้ นับเป็นหนึ่งลิตร	20
01.05	น้ำมันดีเซล และน้ำมันอื่น ๆ ที่คล้ายกัน	50	ลิตร เศษของลิตรให้ นับเป็นหนึ่งลิตร	20
01.06	ก๊าซธรรมชาติเหลว (เอ็น.จี.แอล.) และก๊าซเหลว ที่คล้ายกัน	50	ลิตร เศษของลิตรให้ นับเป็นหนึ่งลิตร	20
01.07	ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (แอล.พี.จี) ก๊าซโพรเพน เหลวและก๊าซที่คล้ายกัน	50	กิโลกรัม เศษของ กิโลกรัมให้นับเป็น หนึ่งกิโลกรัม	20
01.08	ก๊าซมีเทนเหลว ก๊าซอีเทนเหลว ก๊าซบิวเทน เหลว ไอโซเมอร์ของบิวเทนในสภาพเหลว และ ก๊าซหรือ ของเหลวที่คล้ายกัน	50	กิโลกรัม เศษของ กิโลกรัมให้นับเป็น หนึ่งกิโลกรัม	20
01.09	เอทิลีนเหลว โพรพิลีนเหลว บิวทิลีนเหลว ไอโซเมอร์ของบิวทิลีนในสภาพเหลว บิวทาไดอินเหลว และของเหลวที่คล้ายกัน	50	กิโลกรัม เศษของ กิโลกรัมให้นับเป็น หนึ่งกิโลกรัม	20
01.10	ก๊าซมีเทน ก๊าซอีเทน ก๊าซโพรเพน ก๊าซบิ วเทน ไอโซเมอร์ของบิวเทนในสภาพเป็นก๊าซ และก๊าซ ที่คล้ายกัน	50	กิโลกรัม เศษของ กิโลกรัมให้นับเป็น หนึ่งกิโลกรัม	20

²⁸ บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

ประเภท ที่	รายการ	อัตราภาษี		
		ตาม มูลค่า ร้อยละ	ตามปริมาณ	
			หน่วย	หน่วย ละ-บาท
01.11	อทีลิน โพรพิลีน บิวทิลีน ไอโซเมอร์ของบิวทิลีน บิวทาไดอินในสภาพเป็นก๊าซ และก๊าซที่คล้ายกัน	50	กิโลกรัม เศษของ กิโลกรัม ให้นับเป็น หนึ่งกิโลกรัม	20
01.12	น้ำมันเตาและน้ำมันที่คล้ายกัน	50	ลิตรหรือกิโลกรัม ตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด	20
01.13	ผลิตภัณฑ์ที่เป็นของผสมปิโตรเม้นซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิง	50	ลิตรหรือกิโลกรัม ตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด	20
01.14	สารละลายประเภทไฮโดรคาร์บอน (Hydrocarbon Solvent) ทั้งนี้ เฉพาะที่มีคุณสมบัติตามที่อธิบดี ประกาศกำหนด	50	ลิตรหรือกิโลกรัม ตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด	20
01.90	อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	50	ลิตรหรือกิโลกรัม ตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด	20

ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์น้ำมัน เนื่องจากการผลิตน้ำมันเป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันก่อให้เกิดมลพิษต่อชั้นบรรยากาศ แต่ทั้งนี้กระบวนการผลิตที่ได้มาซึ่งน้ำมัน ต้องมีการขนส่งและขนถ่ายน้ำมันเพื่อนำน้ำมันดิบเข้าสู่โรงกลั่นน้ำมันหรือโรงแยกก๊าซ ดังนั้นอาจจะเกิดการรั่วไหลของน้ำมัน ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว แต่ยังส่งผลกระทบต่อมนุษย์และเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจากที่กล่าวมา กระบวนการผลิตน้ำมันตั้งแต่กระบวนการรับน้ำมันดิบโดยมีการขนถ่าย จนกระทั่งกระบวนการผลิตและนำไปใช้ล้วนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น ซึ่งในหลายประเทศมีการพิจารณาจัดเก็บภาษีสรรพสามิต หรือภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax) จากสินค้าเชื้อเพลิงพลังงาน หรือมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตควบคู่กับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากสินค้าเชื้อเพลิงพลังงาน และจัดตั้งเป็นกองทุนด้านสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ²⁹ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้ยังไม่ได้มีการจัดเก็บภาษี

²⁹ Taxing Energy Use 2019 : Using Taxes for Climate Action , OECD [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/58d25637-en/index.html?itemId=/content/component/58d25637-en> [24 กันยายน 2565]

สิ่งแวดล้อม อีกทั้งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีการนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไปใช้เพื่อกิจการเฉพาะอย่างแต่อย่างใด ดังนั้นหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล ภาษีสรรพสามิตที่ถูกจัดเก็บจากผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้านั้นก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด ดังนั้นผู้เขียนจึงอยากเสนอให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตควบคู่กับภาษีสิ่งแวดล้อมจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อนำเงินไปใช้แก้ปัญหาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล

3.4 กฎหมายอนุวัติการที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเกิดมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ

เนื่องด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งการดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านอุตสาหกรรม การขนส่ง การคมนาคม การเกษตร การประมง และกิจกรรมทางด้านสาธารณสุขไปก็ จำเป็นต้องใช้พลังงานจากน้ำมันทั้งสิ้น แต่การผลิตน้ำมันในประเทศไทยยังคงไม่เพียงพอต่อกิจกรรมต่าง ๆ ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องมีการนำเข้าน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมันสำเร็จรูป เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ของคนในประเทศ ซึ่งประเทศไทยพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันถึงร้อยละ 90 โดยสัดส่วนหลักเป็นการนำเข้าทางเรือถึงร้อยละ 74 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด³⁰ ซึ่งการขนส่งน้ำมันผ่านทางเรือมีความเสี่ยงให้เกิดน้ำมันรั่วไหลได้ เช่น อุบัติเหตุจากเรือชนกัน การปล่อยทิ้งน้ำมันลงทะเล และการชำรุดของอุปกรณ์ขนถ่ายน้ำมันระหว่างที่มีการขนถ่ายน้ำมันจากเรือไปจุดรับน้ำมันปลายทาง หากเกิดเหตุดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก และหากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันท่วงที อาจเกิดผลกระทบระยะยาวเป็นวงกว้าง และยากที่จะแก้ไขปัญหา

จากที่กล่าวมาข้างต้นประเทศไทยจึงเล็งเห็นถึงความเสี่ยงและผลกระทบต่อ การขนส่งน้ำมันผ่านทางทะเล ดังนั้นสภานิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC) เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2550 และมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.2560 เพื่อเป็นกฎหมายอนุวัติการ ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายรายละเอียดในข้อ 3.4.1.1 ดังนี้

³⁰ ไพทิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอบคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 77

3.4.1 พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.

2560

- (1) พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เจ้าของเรือที่มีการบรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าเกินกว่า 2,000 ตัน ขึ้นไปมีใบรับรองที่แสดงถึงการจัดหาประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่นตามจำนวนเงินที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เพื่อให้เพียงพอต่อความรับผิดสำหรับความเสียหาย ซึ่งเป็นการช่วยให้เจ้าของเรือไม่ต้องถูกฟ้องล้มละลายหากถูกฟ้องเรียกค่าสินไหมในจำนวนที่สูง³¹
- (2) ความเสียหายจากมลพิษแบ่งเป็น 2 ประเภท³² คือ
 - (2.1) การสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือจากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือการปล่อยทิ้งดังกล่าวจะเกิดขึ้นที่ใด ทั้งนี้รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม กล่าวคือความเสียหายนี้จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุโดยตรงและได้เกิดความเสียหายขึ้นไม่ว่าจะเป็นในน้ำ บนผิวน้ำ หรือชายฝั่งต่างๆ ทั้งนี้ค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้จำกัดเพียงค่าใช้จ่ายตามมาตรการที่สมเหตุสมผล ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหรือกำลังจะดำเนินการต่อไป เพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่เสียไปกลับคืนสู่สภาพเดิม
 - (2.2) ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการป้องกันซึ่งเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผลโดยถูกดำเนินการโดยบุคคลใด ๆ ภายหลังจากการเกิดอุบัติเหตุ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายจากมลพิษ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงต้นทุนในการสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าว
- (3) กรณีที่เจ้าของเรือต้องรับผิดความเสียหายที่เกิดขึ้น เจ้าของเรือมีสิทธิจำกัดความรับผิดของตนได้ โดยต้องรับผิดตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมาตรา 12 กำหนดไว้ว่า “เจ้าของเรือมีสิทธิจำกัดความรับผิดของตนเองสำหรับอุบัติเหตุครั้งหนึ่งๆได้ไม่เกินจำนวนดังต่อไปนี้”

³¹ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

³² มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

ตารางที่ 4 : ความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ

ขนาดเรือ	ความรับผิด
ไม่เกิน 5,000 ตันกรอส	4.51 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน
เกินกว่า 5,000 ตันกรอส	4.51 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน และให้คิดเพิ่มตันกรอสละ 631 หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับส่วนที่เพิ่มจาก 5,000 ตันกรอส แต่จำนวนรวมของความรับผิดทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 89.77 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดผู้ซัดใช้ค่าเสียหายโดยการให้เจ้าของเรือหรือผู้รับประกันภัยเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงความรับผิด และลดภาระของผู้เสียหายในการพิสูจน์ความผิดของบุคคลที่ต้องรับผิด แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการจำกัดความรับผิดของผู้รับผิด ซึ่งหากค่าสินไหมที่เกิดขึ้นนั้นมากเกินจำนวนวงเงินความรับผิดของเจ้าของเรือ กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ต้องมีผู้รับผิด หรือเจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินหรือหลักประกันภัยที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมถึง ภาระแห่งความเสียหายจะต้องตกอยู่กับผู้เสียหาย ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยมีเรือบรรทุกน้ำมันที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีการบรรทุกน้ำมันเข้า-ออกระหว่างประเทศมากขึ้น ดังนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นควรให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ Fund Convention) และกรมเจ้าท่าได้ยกร่างพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

3.4.2 พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีการเรียกเงินสมทบจากผู้ประกอบการที่เป็นผู้รับน้ำมันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เพื่อนำไปจ่ายกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน นอกจากนี้ยังกำหนดให้กองทุนจ่ายเงินค่าสินไหมให้กับผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจาก

เรือ ในส่วนที่เกินจากจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ของกองทุน

กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในกรณีที่วงเงินความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือไม่เพียงพอ ซึ่งกองทุนจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนกรณีที่คุณค่าได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันนั้นไม่ได้ค่าสินไหมทดแทน หรือได้รับแล้ว แต่ยังไม่เพียงพอตามที่กำหนดไว้ โดยเงื่อนไขดังกล่าวมีสาเหตุมาจาก ไม่มีผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเจ้าของเรือผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะจ่าย

ทั้งนี้ค่าสินไหมทดแทนจะไม่รวมถึงกรณีที่ความเสียหายดังกล่าวไม่ใช่เป็นความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน เช่น กรณีราคาปลาแซลมอนตกต่ำลงและฟาร์มเลี้ยงปลาขายได้น้อยลง มีการยกเลิกคำสั่งซื้อเนื่องจากข่าวมลพิษน้ำมัน รวมถึงชาวประมงไม่สามารถจับปลาไปขายได้ หรือผู้ประกอบการโรงแรมไม่มีลูกค้าเข้าพัก เนื่องจากเกิดความไม่เชื่อมั่นในความปลอดภัยจากมลพิษ³³

(2) ข้อยกเว้นที่กองทุนจะไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน³⁴

- (2.1) ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเป็นผลมาจากสงคราม การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ สงครามกลางเมือง หรือการจลาจล
- (2.2) ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหล ซึ่งถูกปล่อยทิ้งจากเรือรบ หรือเรืออื่นใดซึ่งรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือดำเนินการในขณะที่อุบัติการณ์นั้น เรือดังกล่าวใช้ในกิจการของรัฐ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการพาณิชย์

³³ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 53

³⁴ มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

- (2.3) บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุที่เกี่ยวกับเรือ เช่น มลพิษน้ำมันที่เกิดจากน้ำมันดิบรั่วไหลออกจากแท่นขุดเจาะ หรือ การขนถ่ายน้ำมันระหว่างท่อรับน้ำมันดิบกลางทะเล³⁵
- (2.4) กองทุนอาจไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำไม่ว่าโดยจงใจหรือประมาทและเลินเล่อของบุคคลดังกล่าว

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนระหว่างประเทศยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ค่าสินไหมไม่ครอบคลุมกรณีที่เกิดน้ำมันรั่วไหลจากท่อ หรือแท่นขุดเจาะน้ำมัน ซึ่งในปี 2565 และ ปี 2565 ประเทศไทยเคยเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลซึ่งมีสาเหตุจากการชำรุดของท่อใต้ทะเล ที่จังหวัดระยอง และการรั่วไหลของน้ำมันครั้งนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อประชาชน เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีดังกล่าวมีสาเหตุการรั่วไหลของน้ำมันที่ไม่ได้มาจากเรือ ดังนั้นกองทุนระหว่างประเทศจึงไม่สามารถชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้

(3) การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

ตามประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 97/2561 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการรายงานข้อมูลรายการตามแบบและปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ กำหนดให้บุคคลผู้รับน้ำมันเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ รวมถึงให้ยื่นข้อมูลรายการและปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่รับไว้ในช่วงระหว่างเดือน มกราคมถึงเดือนธันวาคม ของแต่ละปี ปฏิทินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมเจ้าท่า

ตามประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 78/2561 เรื่อง รายชื่อน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบและรายชื่อน้ำมันที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ กำหนดไว้ดังนี้

(4) กลุ่มน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ (Contributing Oil)

- (4.1) น้ำมันดิบทุนชนิดที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (All naturally occurring crude oils) ยกเว้นชนิดที่สามารถกลั่นตัวในปริมาณที่มากกว่าร้อยละ 50 ที่อุณหภูมิ 340 องศาเซลเซียส และสามารถกลั่นตัวได้น้อยร้อยละ 95 ที่อุณหภูมิ 370 องศาเซลเซียส เมื่อทดสอบด้วยวิธีการ เอ เอส ที เอ็ม ดี 86/87 หรือวิธีการดังกล่าวได้มีการปรับปรุงแก้ไขภายหลัง

³⁵ ไพทิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอบคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 157

- (4.2) คอนเดนเซท (Condensate)
- (4.3) น้ำมันดิบแยกไฮโดรคาร์บอนส่วนเบา (Topped Crude)
- (4.4) น้ำมันดิบเติมไฮโดรคาร์บอนส่วนเบา (Spiked Crude)
- (4.5) น้ำมันดิบปรับสมบัติด้วยไฮโดรคาร์บอน (Reconstituted Crude)
- (4.6) น้ำมันเชื้อเพลิงเบอร์ 5 ตามมาตรฐาน เอ เอส ที เอ็ม (No.5 fuel (ASTM))
- (4.7) น้ำมันเชื้อเพลิงใช้เฉพาะกองทัพเรือ (Navy special fuel)
- (4.8) น้ำมันเตาชนิดเบา (Light fuel oil)
- (4.9) น้ำมันเชื้อเพลิงเบอร์ 5 ชนิดเบาตามมาตรฐาน เอ เอส ที เอ็ม (No.5 fuel (ASTM)-light)
- (4.10) มีเดียม ฟูล ออยล์ (Medium fuel oi)
- (4.11) น้ำมันเชื้อเพลิงเบอร์ 5 ชนิดหนักตามมาตรฐาน เอ เอส ที เอ็ม (No.5 fuel (ASTM)-heavy)
- (4.12) น้ำมันเรือเดินทะเลชนิดซี (Bunker C Fuel oil)
- (4.13) น้ำมันเตาชนิดหนัก (Heavy fuel oil)
- (4.14) น้ำมันเชื้อเพลิงเบอร์ 6 ตามมาตรฐาน เอ เอส ที เอ็ม (No.6 fuel (ASTM))
- (4.15) น้ำมันเตาผสมตามความหนืดหรือปริมาณกำมะถัน (Blended fuel oils by viscosity or Sulphur content)
- (4.16) ยางมะตอยผสมน้ำและน้ำมันเตาผสมน้ำ (Bituminous emulsion and fuel oil emulsions)
- (4.17) ส่วนผสมน้ำมันเชื้อเพลิง (Fuel oil blend stocks)

(5) กลุ่มน้ำมันที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ (Non – Contributing oil)

- (5.1) ของเหลวจากก๊าซธรรมชาติ (Natural gas liquids)
- (5.2) คอนเดนเซท (Condensate) ชนิดที่สามารถกลั่นตัวในปริมาณที่มากกว่าร้อยละ 50 ที่อุณหภูมิ 340 องศาเซลเซียส และสามารถกลั่นตัวได้อย่างน้อยร้อยละ 95 ที่อุณหภูมิ 370 องศาเซลเซียส เมื่อทดสอบด้วยวิธีการ เอ เอส ที เอ็ม ดี 86/78 หรือวิธีการดังกล่าวที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงภายหลัง
- (5.3) แนฟทาปากหลุม (Casinghead naphtha)
- (5.4) แก๊สโซลีนธรรมชาติ (Natural gasoline)
- (5.5) โคแฮสเซต – พานุก (Cohasset - panuke)
- (5.6) แอลเอ็นจี (แก๊สธรรมชาติเหลว) และแอลพีจี (แก๊สปิโตรเลียมเหลว แก๊สหุงต้ม) (LNG, LPG)
- (5.7) น้ำมันแก๊สโซลีนอากาศยาน (แอฟแก๊ส) (Aviation Gasoline)

- (5.8) น้ำมันแก๊สโซลีนยานยนต์ (Moto Gasoline)
- (5.9) ไวต์สปิริต (White Spirit)
- (5.10) น้ำมันก๊าด (Kerosene)
- (5.11) น้ำมันก๊าดอากาศยาน – เจ็ต 1 เอ และน้ำมันเชื้อเพลิงเบอร์ 1 ตามมาตรฐาน เอ เอส ที เอ็ม (Aviation kerosene Jet 1 A and No.1 fuel (ASTM))
- (5.12) น้ำมันดีเซล (Gas oil)
- (5.13) น้ำมันให้ความร้อน (Heating oil)
- (5.14) น้ำมันเชื้อเพลิงเบอร์ 2 ตามมาตรฐาน เอ เอส ที เอ็ม – น้ำมันหล่อลื่น (No.2 fuel (ASTM) – lubricating oil)
- (5.15) น้ำมันดีเซลเครื่องยนต์เรือ (Marine diesel)
- (5.16) แนฟทากลั่นตรง (Straight run naphtha)
- (5.17) แนฟทาเบาจากการแยกตัว (Light cracked naphtha)
- (5.18) แนฟทาทหนักจากการแยกตัว (Heavy cracked naphtha)
- (5.19) แพลตฟอร์เมต (Platformate)
- (5.20) รีฟอร์มเมต (Reformate)
- (5.21) แนฟทาจากการแตกตัวด้วยไอน้ำ (Stream-cracked naphtha)
- (5.22) กลุ่มพอลิเมอร์ (Polymers)
- (5.23) กลุ่มไอโซเมอร์ (Isomers)
- (5.24) กลุ่มแอลคิลเลต (Alkylates)
- (5.25) ไฮโดรแครกกิงจากหน่วยแตกตัวด้วยตัวเร่งปฏิกิริยา (Catalytic cycle oil)
- (5.26) น้ำมันป้อนหน่วยรีฟอร์มเมอร์ (Reformer feed)
- (5.27) น้ำมันป้อนหน่วยแตกตัวด้วยไอน้ำ (Stream cracked feed)
- (5.28) น้ำมันผสมน้ำมันดีเซล (Gas oil blend stock)
- (5.29) น้ำมันป้อนหน่วยแตกตัวด้วยตัวเร่งปฏิกิริยา (Catalytic cracker feedstock)
- (5.30) น้ำมันป้อนหน่วยวิสเบรกเกอร์ (Visbreaker feedstock)
- (5.31) น้ำมันดินแอโรแมติก (Aromatic tar)

(6) การกำหนดสถานที่รับน้ำมันดิบที่ต้องจ่ายสมทบ³⁶

- (6.1) น้ำมันที่รับจากการขนส่งกลางทะเล ณ ท่าเรือหรือจุดรับน้ำมันในราชอาณาจักร
- (6.2) น้ำมันที่รับ ณ สิ่งติดตั้งใดๆในราชอาณาจักรเป็นครั้งแรกจากประเทศอื่นที่ไม่ได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญากองทุนภายหลังจากการขนส่งทางทะเลและได้มีการขนถ่ายในประเทศนั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบต้องมีการขนส่งทางทะเลมาก่อน แม้ว่าการขนถ่ายน้ำมันดิบในราชอาณาจักรจะไม่ได้เกิดขึ้นในทะเล แต่ในเส้นทางขนส่งนั้น ได้มีการขนส่งทางทะเลในนอกราชอาณาจักรมาก่อน เช่น ประเทศไทยมีการนำเข้าน้ำมันดิบจากสหภาพเมียนมาซึ่งไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1992 ในการนี้มีการขนถ่ายน้ำมันในทะเลที่สหภาพเมียนมา จากนั้นขนส่งน้ำมันทางรถบรรทุกเข้ามายังประเทศไทย กรณีนี้ผู้ประกอบการที่รับน้ำมันดิบในประเทศไทยต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนด้วย

(7) ปริมาณนำเข้าน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ

- (7.1) ผู้ประกอบการผู้รับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนรวมกันเกินกว่า 150,000 เมตริกซ์ตันในแต่ละปีปฏิทิน
- (7.2) ผู้ประกอบการของบริษัทในเครือซึ่งเป็นผู้รับน้ำมันในแต่ละปีปฏิทินมีจำนวนไม่เกิน 150,000 เมตริกซ์ตัน แต่เมื่อรวมกันแล้วมีปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายสมทบเกินกว่า 150,000 เมตริกซ์ตัน

จากที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1992 (CLC) และภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1992 (Fund Convention) และได้ยกร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 รัฐได้มีการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศ โดยผู้เขียนเห็นว่าการจัดเก็บเงินดังกล่าวมีความไม่ยุติธรรมและไม่สามารถสะท้อนต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่แท้จริงได้ เนื่องจากรัฐมีการกำหนดปริมาณขั้นต่ำของปริมาณน้ำมันที่จะต้องจ่ายสมทบ โดยหากผู้ประกอบการรวมถึงผู้ประกอบการของบริษัทในเครือนำเข้าน้ำมันดิบไม่ถึง 150,000 เมตริกซ์ตันต่อปี จะไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ดังนั้นอาจส่งผลให้

³⁶ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ

ผู้ประกอบการที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่เกิดความตระหนักถึงภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น และนอกจากนี้รัฐยังเรียกเก็บเงินสมทบโดยเรียกเก็บจากผลิตภัณฑ์น้ำมันบางชนิดเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการขนถ่ายน้ำมันนั้น ไม่มีใครทราบได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์ขึ้นเมื่อใด และเกิดกับการขนถ่ายน้ำมันผลิตภัณฑ์ใด อีกทั้งการที่จะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนนั้น ลักษณะความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกองทุน กล่าวคือการจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนระหว่างประเทศยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากการชำรุดของอุปกรณ์ใต้ทะเล การรั่วไหลของน้ำมันจากแท่นขุดเจาะ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นควรว่ารัฐควรมีการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนอย่างเป็นระบบ โดยการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบการผู้รับน้ำมันดิบ เพื่อเป็นค่าประกันความเสี่ยงต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และนำรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บนำมาจัดตั้งเป็นกองทุนในประเทศเพื่อเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหาย และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถกำหนดเงื่อนไขของการเบิกใช้เงินจากกองทุนตามความเหมาะสมของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ

บทที่ 4

แนวทางในการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการที่มีการขนส่งปิโตรเลียมอันเป็นเหตุให้เกิดน้ำมันรั่วไหล

เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดและเวลาใด และเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้วมักส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชน และเศรษฐกิจมูลค่าสูงและเป็นวงกว้าง ดังนั้นรัฐบาลของแต่ละประเทศควรมีมาตรการรับมือต่อเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลอยู่เสมอ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

หลายประเทศเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1992 (CLC) และ ภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1992 (Fund Convention) ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลให้แก่รัฐที่เป็นภาคี แต่อย่างไรก็ตามมีประเทศที่ปฏิเสธการเข้าร่วมอนุสัญญาดังกล่าว คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเองภายในประเทศเพื่อควบคุมปัญหาจากมลพิษน้ำมัน รวมถึงมีการใช้มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บค่าความเสี่ยงของการขนส่งหรือขนถ่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เพื่อเป็นค่าประกันภัยของสังคม

4.1 แนวคิดและความเป็นมาของภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายภาษี และสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกันมาอย่างยาวนาน โดยในช่วงแรกการจัดเก็บภาษีหรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายใต้ประมวลรัษฎากรนั้น ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อม แต่กลับถูกนำไปใช้เพื่อพัฒนาประเทศในด้านอื่น เช่น การนำเงินภาษีไปใช้เพื่อก่อสร้างทางหลวง ต่อมาในปี ค.ศ. 1970 รัฐสภา หรือ สภาองเกรสได้เริ่มให้ความสนใจกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยนโยบายในช่วงแรกจะเป็นการมุ่งเน้นการอนุรักษ์พลังงานมากกว่าการลดการปล่อยมลพิษ โดยในปี ค.ศ.1978 ถึง ค.ศ.1986 รัฐสภามีนโยบายให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเพื่อสนับสนุนให้ประชาชน และผู้ประกอบการสร้างสิ่งปลูกสร้างที่อนุรักษ์พลังงาน และในปี ค.ศ.1978 ถึง ค.ศ.1986 รัฐสภาออกบทบัญญัติโดยให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีในการซื้ออุปกรณ์ควบคุมมลพิษ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา รัฐสภาได้ให้ความสนใจในการใช้นโยบายทางด้านภาษีเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น หรือ ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental tax) โดยมีเจตนารมณ์ในการจัดเก็บภาษีสิ่งของ วัตถุ หรือสารตั้งต้นในการผลิตต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งภาษีที่จัดเก็บได้จะนำไปเก็บรวบรวมและจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมตามแต่ละปัญหา ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีจากเคมีภัณฑ์ซึ่งเป็นวัตถุอันตราย ในปี ค.ศ.1980 โดยมีการนำเงินจากการจัดเก็บภาษีไปเก็บเข้ากองทุนเพื่อเป็นทุนให้กับหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในโครงการทำความสะอาดสถานที่ที่ทิ้งวัตถุอันตราย

และต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์การรั่วไหลของน้ำมันของบริษัท Exxon Valdez ในปี ค.ศ.1989 รัฐบาลพบว่ามีกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงมีการจัดเก็บภาษีปิโตรเลียม และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เพื่อนำเงินภาษีไปเข้ากองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF)³⁷

4.2 หลักการทางภาษีสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Taxonomy of Environmental tax)

หลักเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยใช้เครื่องมือทางภาษี แบ่งเป็น 3 ประการ³⁸

1. ผู้ใช้หรือผู้ได้รับประโยชน์จากการทำกิจกรรมต่าง ๆ หรือการใช้สิ่งของต่าง ๆ ควรเป็นผู้จ่ายภาษี หรือเรียกว่าหลักการจัดเก็บภาษีจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ (The Benefit Principle of taxation) เช่น การจัดเก็บภาษีอุปกรณ์ตกปลา เนื่องจากการตกปลาเป็นกิจกรรมเพื่อความสันทนาการที่มีผลกระทบต่อการเพาะพันธุ์ปลา
2. การจัดเก็บค่าความเสี่ยงของการทำกิจกรรมที่มีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บมาเป็นค่าประกันภัยต่อความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะมีการจัดเก็บภาษีจากกลุ่มของผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคที่ได้มีการกระทำกระบวนกรดังกล่าว เช่น การจัดเก็บภาษีน้ำมันที่มีการขนส่งเข้ามาในประเทศไทย เพื่อนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บเข้ากองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) หรือ การจัดเก็บภาษีจากเคมีภัณฑ์ซึ่งเป็นวัตถุอันตราย โดยมีการนำเงินจากการจัดเก็บภาษีไปเก็บเข้ากองทุนเพื่อเป็นทุนให้กับหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในโครงการทำความสะอาดสถานะที่ทิ้งวัตถุอันตราย โดยภาษีที่จัดเก็บมานั้นเป็นตัวแทนของค่าประกันภัยของสังคมที่ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคจะต้องจ่าย
3. การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมแบบปิกู (Pigouvian Tax) ตามหลักการของนักเศรษฐศาสตร์อาร์เธอร์ ซี ปิกู (Arthur C Pigou) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยการผลิต การบริโภค หรือมูลค่าทางเศรษฐกิจ แต่จะมีการกำหนดอัตราภาษีไว้อย่างแน่นอนและชัดเจน โดยมีหลักการว่า จะต้องทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Margin Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) ซึ่งอัตราการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะจัดเก็บจากปริมาณของการปล่อยของเสีย หรือต่อปริมาณของความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ทั้งนี้อัตราภาษีแบบปิกูนับเป็นภาษีที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากภาษีจะกระทบต่อต้นทุนของการ

³⁷ Journal of Economic Perspectives - Volume 1, Issues in the Design of Environmental Tax [Online]

แหล่งที่มา : <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.8.1.133> [22 ตุลาคม 2565]

³⁸ เรื่องเดียวกัน

ปล่อยมลพิษหรือของเสียโดยตรง นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีประเภทนี้ส่งผลให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงการปล่อยมลพิษและเป็นแรงสนับสนุนให้ลดการก่อมลพิษ

4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษที่เกิดจากน้ำมันรั่วไหลของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในปัจจุบันมีการขนส่งน้ำมันมากขึ้น ส่งผลให้หลายประเทศตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลรวมทั้งเพื่อเป็นกลไกในการสร้างความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศสมาชิก ปัจจุบัน IMO มีประเทศสมาชิกรวมทั้งสิ้น 171 ประเทศ และยังมีสมาชิกสมทบ ได้แก่ หมู่เกาะฟาโร มาเก๊า และฮ่องกง ทั้งนี้ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ IMO เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2561³⁹ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศทางทะเลนี้ได้จัดทำอนุสัญญาและพิธีสาร โดยมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC), อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ FUND Conventional) โดยมีการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนตามที่กำหนด เพื่อนำเงินไปเยียวยาความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิก 144 ประเทศ แต่บางประเทศก็ปฏิเสธการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเหตุผลในการไม่เข้าร่วมอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว คือ การชดเชยค่าเสียหายที่ไม่พอ เนื่องจากการจำกัดความรับผิดชอบเกินไป⁴⁰ ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ภายในประเทศเอง

4.3.1 กฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act หรือ OPA)

ในปี 1990 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา หรือ สภาคองเกรส (Congress) อนุมัติให้ใช้พระราชบัญญัติมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act : OPA) เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ได้แก่ การ

³⁹ กลุ่มงานองค์การระหว่างประเทศและสหประชาชาติ สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.dg-net.org/upload/attach/imo.pdf> [15 ตุลาคม 2565]

⁴⁰ ทวิงษ์ แสงพงษ์ชัย, ปัญหาการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2559, หน้า 158

ขจัดคราบน้ำมัน การป้องกันการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล แผนรับมือต่อเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล การจ่ายชำระค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมัน รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบ และการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติมลพิษน้ำมัน โดยได้มีการเพิ่มความเข้มงวดของรัฐบาลกลางให้มีบทบาทในการกำกับดูแลเรื่องการขนส่งน้ำมันมากขึ้น รวมถึงให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่จะเกิดต่อทรัพยากรทางธรรมชาติมากขึ้น โดยการเพิ่มข้อกำหนดสำหรับการก่อสร้างเรือ การออกใบอนุญาตในการเดินเรือของลูกเรือ การวางแผนและการบังคับใช้แผนฉุกเฉิน การเพิ่มบทบาทความสามารถในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ของรัฐบางกลาง การขยายอำนาจการบังคับใช้ การเพิ่มโทษ รวมถึงการขยายข้อกำหนดความรับผิดชอบทางการเงินให้สูงขึ้น⁴¹

การกำหนดความรับผิดชอบทางการเงินที่สูงขึ้นของกฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act) อาจทำให้เจ้าของเรือผู้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบกรับไม่ไหว จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) ซึ่งกองทุนได้มอบหมายให้หน่วยพิทักษ์ชายฝั่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Coast Guard หรือ USCG) ทำหน้าที่ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีหน่วยงานศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (The National Pollution Funds Center หรือ NPFC) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บเงินเข้ากองทุน และการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายต่างๆ

4.3.2 กองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF)

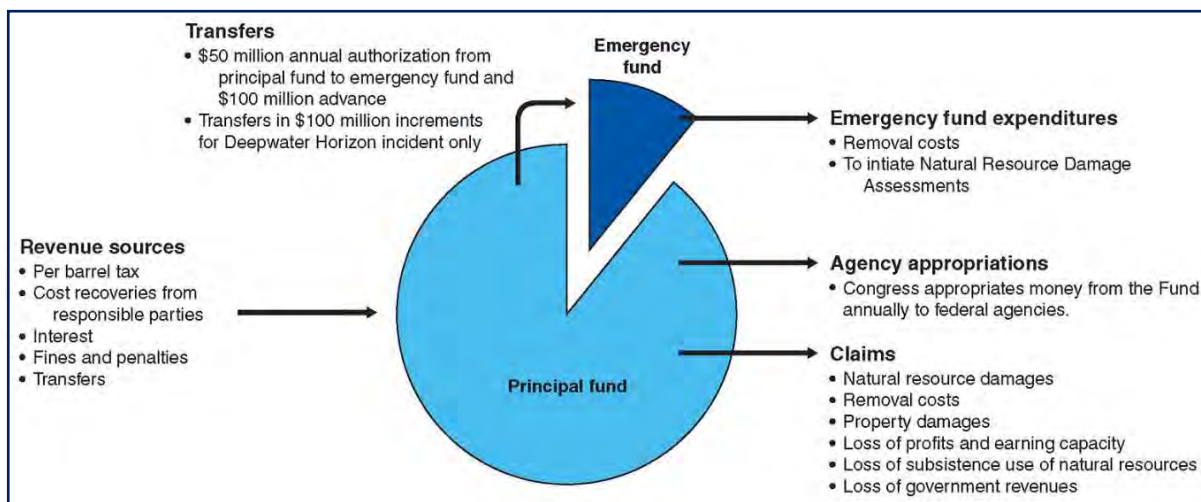
กองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการชำระค่าใช้จ่ายในการกำจัดคราบน้ำมัน และความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล โดยกองทุนจะแบ่งเป็น 2 ส่วน

- (1) กองทุนฉุกเฉิน (The Emergency Fund) มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายสำหรับการติดต่อประสานงานในสถานที่เกิดเหตุของรัฐบาลกลาง (Federal On-Scene Coordinators หรือ FOSCs) เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากการโอนเงินจากกองทุนหลัก (Principal Fund) ปีละ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรืออาจมีการโอนปีละ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หากมีเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในปีนั้นๆ

⁴¹ United State Coast Guard, OPA Overview [Online] แหล่งที่มา [https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/about_npfc/opa/#:~:text=The%20Oil%20Pollution%20Act%20of%201990%20\(33%20U.S.C.,waters%20of%20the%20United%20States.](https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/about_npfc/opa/#:~:text=The%20Oil%20Pollution%20Act%20of%201990%20(33%20U.S.C.,waters%20of%20the%20United%20States.) [15 ตุลาคม 2565]

- (2) กองทุนหลัก (The remaining Principal Fund Balance) มีวัตถุประสงค์เพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนและเป็นเงินทุนเพื่อจัดสรรให้รัฐบาลกลางนำไปบริหารจัดการตามหลักการข้อกำหนดของกฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act หรือ OPA)

ภาพที่ 3 : องค์ประกอบของกองทุน OSLTF



ที่มา : <https://www.flickr.com/photos/usgao/6303533709>

ทั้งนี้มีแหล่งที่มาของเงินกองทุนดังนี้

- (1) ภาษีน้ำมัน หรือ Barrel tax เป็นแหล่งรายได้ที่ใหญ่ที่สุดของกองทุน ซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปิโตรเลียมที่ผลิตหรือนำเข้ามาภายในสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกจัดเก็บด้วยอัตรา 5 เซนต์ต่อบาร์เรล จนถึงปี ค.ศ.1993 ต่อมาถูกจัดเก็บอัตรา 8 เซนต์ต่อบาร์เรล ในปี ค.ศ.1994 ถึง ค.ศ. 2016 และอัตรา 9 เซนต์ต่อบาร์เรลในปี ค.ศ.2017 ถึงปัจจุบัน
- (2) รับโอนมาจากกองทุนมลพิษ (Pollution Fund) เดิม ตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 ซึ่งเป็นแหล่งรายได้รอง โดยมีการโอนเงินมาเป็นจำนวนเกิน 550 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
- (3) ดอกเบี้ย (Interest) จากเงินลงทุนของกองคลังสหรัฐ
- (4) ต้นทุนที่เรียกคืน (Cost Recoveries) หมายถึงค่าใช้จ่ายที่เรียกคืนจากผู้ต้องรับผิด โดยศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (National Pollution Fund Center) จะแจ้งไปยังผู้ที่ต้องรับผิดให้ชำระคืน และนำเงินฝากเข้ากองทุนต่อไป
- (5) ค่าปรับ (Penalties) นอกจากผู้รับผิดจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดแล้ว อาจจะต้องเสียค่าปรับหรือมีความรับผิดทางแพ่งเกิดขึ้นตามกฎหมาย OPA อีกด้วย

4.3.3 มาตรการทางภาษีเพื่อนำรายได้สมทบเข้ากองทุนภายในประเทศ

โครงสร้างของภาษีน้ำมัน (Barrel tax) ซึ่งเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมมีองค์ประกอบดังนี้

4.3.3.1 ฐานภาษี (Tax Base)

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการเรียกเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โดยกำหนดฐานภาษีจากสิ่งที่เป็นมูลให้เกิดมลพิษ และมีการกำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษีจากผู้ที่จะก่อให้เกิดมลพิษจากน้ำมันรั่วไหล ซึ่งก็คือผู้ประกอบการ โดยมีการจัดเก็บภาษีดังนี้⁴²

(1) การจัดเก็บภาษีน้ำมันดิบที่ได้จากแหล่งภายในประเทศ (Domestic Crude oil)

(1.1) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ถูกรับเข้าไปยังโรงกลั่นน้ำมันของประเทศสหรัฐอเมริกา

(1.2) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ถูกนำไปใช้งานหรือส่งออก ซึ่งยังไม่ได้ถูกจัดเก็บภาษีตามข้อ (1.1) มาก่อน

(2) การจัดเก็บภาษีน้ำมันดิบจากแหล่งนอกประเทศ (Import Petroleum Product)

(2.1) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ถูกนำเข้ามาในประเทศเพื่อใช้งานหรือเก็บในคลังสินค้า

4.3.3.2 อัตราภาษี

อัตราภาษีอาจมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปีโดยขึ้นอยู่กับการคำนวณอัตราเงินเพื่อ โดยกฎหมายได้กำหนดอัตราภาษีเพื่อจ่ายเข้ากองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) ไว้เป็นดังนี้⁴³

- กรณีที่มีการรับน้ำมันดิบหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 จะเสียภาษีในอัตรา 8 เซนต์ ต่อบาร์เรล
- กรณีที่มีการรับน้ำมันดิบหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม หลังจากวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559 จะเสียภาษีในอัตรา 9 เซนต์ ต่อบาร์เรล

4.3.3.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแบ่งเป็น 3 กรณี ดังนี้⁴⁴

⁴² 26 U.S. Code § 4611 – Imposition Tax

⁴³ เรื่องเดียวกัน

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 5 : ตารางแสดงผู้มีหน้าที่เสียภาษีน้ำมัน (Barrel Tax)

กรณี	ผู้มีหน้าที่เสียภาษี
(1) น้ำมันดิบในประเทศที่ถูกรับเข้าไปยังโรงกลั่นน้ำมันของประเทศสหรัฐอเมริกา	ผู้ดำเนินการกลั่นของโรงกลั่น
(2) น้ำมันดิบในประเทศที่ถูกนำไปใช้งานหรือส่งออก ซึ่งยังไม่ได้ถูกจัดเก็บภาษีตามข้อ (1) มาก่อน	ผู้นำน้ำมันดิบไปใช้ หรือ ผู้ส่งออก แล้วแต่กรณี
(3) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ถูกนำเข้ามาในประเทศเพื่อใช้งานหรือเก็บในคลังสินค้า	ผู้นำเข้า

ในอดีตกองทุนกำหนดให้มีการหยุดจ่ายภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) ได้ เมื่อรายได้ของกองทุนถึงเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเรียกว่า เพดาน (Ceiling) โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะหยุดจ่ายภาษีเมื่อกองทุนมีรายได้เกิน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และต้องเริ่มจ่ายภาษีอีกครั้งเมื่อเงินสะสมของกองทุนลดลงต่ำกว่าที่กำหนด และต่อมาในปี ค.ศ.2005 รัฐสภา kongress กำหนดให้เพิ่มเพดานของกองทุนเป็น 2,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ถึงปี ค.ศ. 2008 และถูกยกเลิกไป

4.3.4 การบริหารจัดการกองทุนในประเทศ

กองทุนภายในประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดวัตถุประสงค์ ผู้มีสิทธิเข้าถึงกองทุน และความรับผิดชอบของกองทุนไว้ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ของกองทุน What can be the fund used for

หน่วยงานศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (The National Pollution Funds Center หรือ NPFC) เป็นผู้บริหารจัดการกองทุน โดยกำหนดให้นำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ดังนี้

- (1.1) ค่าใช้จ่ายในการกำจัดคราบน้ำมันฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้รับเหมาทำความสะอาดคราบน้ำมัน ตามที่องค์กรรับมือต่อการรั่วไหลของน้ำมัน (Oil Spill Response Organization หรือ OSROs) รวมถึงค่าล่วงเวลาสำหรับบุคลากรของรัฐ ค่าอุปกรณ์ที่ใช้ในการขจัดคราบน้ำมัน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการทดสอบชนิดและแหล่งที่มาของน้ำมัน
- (1.2) การเรียกร้องค่าใช้จ่ายและความเสียหายที่ระบุไว้ในกฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act หรือ OPA) ซึ่งได้ระบุความหมายของ “ความเสียหาย” โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.2.1) ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) ประกอบด้วยค่าความเสียหาย การเสื่อมสลาย การสูญเสีย หรือการไม่ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงค่าใช้จ่ายอันสมเหตุสมผลในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแลแทนรัฐของสหรัฐอเมริกา ต่างประเทศ ประเทศอินเดีย หรือผู้ดูแลผลประโยชน์ชาวต่างชาติ⁴⁵

(1.2.2) อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ (Real or Personal Property) ประกอบด้วยค่าความเสียหายจากความเสียหาย หรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการเสื่อมสลายของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเจ้าของหรือผู้เช่าทรัพย์สินนั้นเป็นผู้เรียกคืนได้⁴⁶

(1.2.3) การใช้เพื่อการยังชีพ (Subsistence use) ประกอบด้วย ค่าความเสียหายจากการไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยผู้เรียกร้องใดๆ โดยผู้เรียกร้องไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของหรือผู้จัดการทรัพยากรธรรมชาติ⁴⁷

(1.2.4) รายได้ (Revenue) ประกอบด้วย ค่าเสียหายซึ่งเท่ากับขาดทุนสุทธิของภาษี ค่าลิขสิทธิ์ ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม หรือหุ้นกำไรสุทธิที่เกิดจากความเสียหาย ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา รัฐหรือส่วนแบ่งเขตการปกครองของรัฐ⁴⁸

(1.2.5) ผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ (Profit and earning capacity) ประกอบด้วย ค่าความเสียหายที่เท่ากับการสูญเสียผลกำไร หรือการเสียความสามารถในการหารายได้ที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากความเสียหาย การเสื่อมของอสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยผู้เรียกร้อง⁴⁹

(1.2.6) บริการสาธารณะ (Public Service) ประกอบด้วย ค่าเสียหายที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนสุทธิของการจัดหาบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น หรือการจัดหาบริการสาธารณะเพิ่มเติมระหว่างหรือภายหลังการกำจัดมลพิษ รวมถึงการป้องกันอัคคีภัย การดูแลรักษาความปลอดภัย หรือสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยแบ่งเขตการปกครองของรัฐสามารถเรียกคืนได้⁵⁰

⁴⁵ 33 U.S. Code § 2702 (b) (2) (A)

⁴⁶ 33 U.S. Code § 2702 (b) (2) (B)

⁴⁷ 33 U.S. Code § 2702 (b) (2) (C)

⁴⁸ 33 U.S. Code § 2702 (b) (2) (D)

⁴⁹ 33 U.S. Code § 2702 (b) (2) (E)

⁵⁰ 33 U.S. Code § 2702 (b) (2) (F)

(2) ผู้มีสิทธิเข้าถึงกองทุน

มีกำหนดไว้ดังนี้

- (2.1) ผู้ประสานงานในสถานที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลของรัฐบาลกลาง โดยสามารถเรียกร้องได้ทันทีผ่าน แอพพลิเคชั่นซึ่งบริหารจัดการโดยหน่วยงานศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (The National Pollution Funds Center หรือ NPFC)
- (2.2) หน่วยงานของรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ความช่วยเหลือหน่วยงานศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (The National Pollution Funds Center หรือ NPFC) มีสิทธิขอรับเงินค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไปคืน ผ่านแอพพลิเคชั่น โดยมีหน่วยงานศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (The National Pollution Funds Center หรือ NPFC) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ
- (2.3) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Trustees) แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ประเมินความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่สภาพเดิม โดยสามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนได้
- (2.4) ผู้เสียหายที่เป็นผู้เรียกร้อง ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ได้รับค่าชดเชย ความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ในส่วนของค่าเสียหายที่เกินกว่ากฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act : OPA)

(3) การจำกัดความรับผิดของกองทุน

การกำหนดความรับผิดของกองทุนมีกำหนดไว้ดังนี้

- (3.1) การรั่วไหลของน้ำมันที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำบริเวณน่านน้ำที่เป็นเขตแดนเรือของสหรัฐอเมริกา หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Exclusive Economic Zone หรือ EEZ)
- (3.2) กองทุนจะรับผิดชอบในกรณีที่เป็นการรั่วไหลของน้ำมันดิบ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม น้ำมันเชื้อเพลิง กากตะกอน เศษน้ำมัน หรือน้ำมันที่ผสมกับของเสียอื่นๆเท่านั้น ทั้งนี้กองทุนจะไม่รับผิดชอบที่เป็นสารอันตราย (Hazardous substance) ซึ่งหากเป็นการรั่วไหลของสารอันตรายจะต้องพิจารณาเงื่อนไขของกองทุน Superfund ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act หรือ CERCLA
- (3.3) กองทุนมีวงเงินความรับผิดอย่างจำกัดต่อหนึ่งเหตุการณ์ คือ จำนวนเงิน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ จำนวนยอดคงเหลือของกองทุน OSLTF แล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า นอกจากนี้ยังมีวงเงินเพื่อการเรียกร้องค่าเสียหาย และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติจำนวนสูงสุดไม่เกิน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

(4) ความรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติ

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากเป็นแหล่งให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ระบบนิเวศที่สำคัญ และยังเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญสำหรับประชาชน หากการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จะส่งผลกระทบต่อประชาชน และเศรษฐกิจตามมา ดังนั้นการจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel tax) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกองทุน OSLTF จะถูกนำมาใช้กับการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act หรือ OPA) โดยมีรายละเอียดดังนี้⁵¹

(4.1) ภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act หรือ OPA) กำหนดความหมายของ “ทรัพยากรธรรมชาติ” หรือ Natural Resource ไว้ว่า หมายความรวมถึง พื้นดิน ปลา สัตว์ป่า สิ่งมีชีวิตต่างๆ อากาศ น้ำ น้ำบาดาล น้ำดื่ม หรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่เป็นของหรือบริหารจัดการโดยคณะกรรมการ รัฐบาล รัฐบาลท้องถิ่น ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งรวมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือรัฐบาลต่างประเทศ

(4.2) ค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง ต้นทุนในการฟื้นฟู ทดแทน ให้กลับมาคงสภาพเดิม รวมถึงต้นทุนจากการที่ไม่สามารถใช้งานชั่วคราวหรือค่าเสียหายจากการลดลงของมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติ และรวมถึงต้นทุนในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ

(4.3) การประเมินความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ (A Natural resource damage assessment หรือ NRDA) คือการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ นอกจากนี้ต้องจัดทำแผนและควบคุมกระบวนการทำงานเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

(4.4) การประเมินค่าความเสียหายล่วงหน้าเป็นกระบวนการประเมินขั้นต้นของการประเมินความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ (A Natural resource damage assessment หรือ NRDA) ซึ่งค่าใช้จ่ายในการประเมินดังกล่าวจะถูกจ่ายจากกองทุนฉุกเฉินของกองทุนเพื่อความรับผิดชอบต่อมลพิษน้ำมัน (Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF)

4.4 การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมัน

ตามกฎหมายภาษีสรรพสามิตของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่นำมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์น้ำมันเพื่อใช้ประโยชน์ เช่น เป็นเชื้อเพลิงในการเดินรถยนต์ หรือเครื่องบิน ซึ่งจะเห็นว่าการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการจัดเก็บเนื่องจากกระบวนการผลิต และการใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์น้ำมันทำให้เกิดมลพิษทำลายชั้นบรรยากาศ โดยมีวัตถุประสงค์การจัดเก็บคือนำรายได้

⁵¹ U.S. Department of Homeland Security United States Coast Guard, Oil Spill Liability Trust fund (OSLTF) Funding for oil spill [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://www.uscg.mil/Portals/0/NPFC/docs/PDFs/OSLTF_Funding_for_Oil_Spills.pdf [24 ตุลาคม 2565]

ไปพัฒนาประเทศในด้านการคมนาคมขนส่ง รวมถึงโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งตามกฎหมายภาษีสรรพสามิต หัวเรื่องที่ 32 ภาษีสรรพสามิตของผู้ประกอบการ หัวข้อย่อยผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม สำหรับยานยนต์และอากาศยาน ตามมาตรา 4081 – 4084 มีรายละเอียดดังนี้

(1) ความรับผิดในการเสียภาษี

ความรับผิดในการเสียภาษีสรรพสามิตน้ำมันจะเกิดขึ้นเมื่อ⁵²

- (1.1) การนำน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องเสียภาษีออกจากโรงกลั่น
- (1.2) การนำน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องเสียภาษีออกจากท่าเทียบเรือ
- (1.3) การนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องเสียภาษีเข้ามาภายในประเทศเพื่ออุปโภค หรือเก็บในโรงกลั่น
- (1.4) การขายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องเสียภาษีให้แก่บุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 4101⁵³ เว้นแต่จะมีการเคลื่อนย้ายน้ำมันกระทำตามข้อที่ 1 – 3 ก่อน

(2) อัตราภาษี

ตามกฎหมายภาษีสรรพสามิตกำหนดอัตราภาษีสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 6 : อัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันแต่ละประเภทของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเภทผลิตภัณฑ์	อัตราภาษี (เซ็นต์ต่อแกลลอน)	อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (เซ็นต์ต่อแกลลอน)	รวมอัตราภาษี (เซ็นต์ต่อแกลลอน)
น้ำมันเบนซิน (Gasoline)	18.3	0.1	18.4
น้ำมันอากาศยาน (Aviation Fuel)	19.3	0.1	19.4
น้ำมันดีเซล (Diesel Fuel)	24.3	0.1	24.4
น้ำมันสำหรับเครื่องบิน (Jet Fuel Tax)	21.8	0.1	21.9

⁵² 26 U.S. Code 4081

⁵³ บุคคลตามมาตรา 4101 หมายถึงบุคคลทั่วไปที่ผลิตหรือนำเข้าไปโอดีเซล (ตามมาตรา 40A(d)(4)(A)) หรือนำเข้าเชื้อเพลิงอากาศยานที่ยังยืน (ตามมาตรา 40B) และบุคคลที่ผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพขั้นที่สอง

ทั้งนี้ตามกฎหมายสรรพสามิตกำหนดให้เพิ่มอัตราภาษีส่วนเพิ่มอีก 0.1 เซ็นต์ต่อบาร์เรล เพื่อจัดเก็บ
เข้ากองทุนสำหรับถ่วงเก็บน้ำมันใต้ดินที่รั่วไหล

จากการศึกษามาตรการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตปิโตรเลียมของประเทศ
สหรัฐอเมริกาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งจากการขนส่ง การผลิต
และการใช้น้ำมัน โดยมีการจัดเก็บภาษี 2 ประเภท ได้แก่ ภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดเก็บกรณีที่ผู้ประกอบการ และ
ผู้นำเข้าซึ่งมีการขนถ่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเข้าไปยังโรงกลั่นเพื่อผลิตน้ำมัน รวมถึงจัดเก็บภาษีผู้ส่งออกซึ่งมี
การขนถ่ายน้ำมันอันเป็นความเสี่ยงให้เกิดน้ำมันรั่วไหล โดยนำรายได้จากการจัดเก็บสมทบเข้ากองทุนเพื่อ
ความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) ซึ่งเป็นกองทุนในประเทศที่รัฐบาลสามารถบริหารจัดการรายได้และ
ค่าใช้จ่ายเพื่อลดผลกระทบจากมลพิษที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล และภาษีอีกประเภทหนึ่งคือ ภาษี
สรรพสามิต โดยจัดเก็บเนื่องจากกระบวนการผลิตน้ำมันและการใช้น้ำมันส่งผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ ซึ่ง
รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตถูกนำไปพัฒนาประเทศในด้านการคมนาคมขนส่ง รวมถึงโครงการ
โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของประเทศ

บทที่ 5

วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดของประเทศไทยและแนวทางการปรับใช้กฎหมายของประเทศ สหรัฐอเมริกากับกรณีของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลของประเทศไทยทั้งในส่วนของกฎหมายที่เป็นมาตรการควบคุมหลังจากเกิดเหตุการณ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2546 และกฎหมายที่เป็นมาตรการควบคุมในเชิงจัดการผู้ประกอบการให้มีการจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าประกันความเสี่ยงของสังคมก่อนเกิดเหตุการณ์ ได้แก่ กฎหมายอนุวัติการที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเกิดมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.2560 รวมถึงได้ศึกษาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีการเรียกเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม พบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังมีข้อแตกต่างและข้อจำกัดบางประการกับมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นผู้วิจัยจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาวิเคราะห์และหาแนวทางในการนำมาประยุกต์ใช้ โดยสามารถวิเคราะห์และแยกพิจารณาตามหัวข้อดังนี้

5.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมาย

เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์การเกิดเหตุการณ์ได้ล่วงหน้า และหากเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อประชาชน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องมีการตอบสนองอย่างทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบน้อยที่สุด ทั้งในเรื่องความพร้อมในการขจัดมลพิษ การดูแลชดใช้ค่าเสียหายต่อประชาชน และสิ่งแวดล้อม แต่ในปัจจุบันกฎหมายที่ใช้บังคับยังมีข้อจำกัดบางประการที่อาจทำให้ประชาชน และสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลยังคงได้รับผลกระทบ ซึ่งมีรายละเอียดตามที่จะกล่าวในหัวข้อถัดไป

5.1.1 ปัญหาการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตซึ่งไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์การนำไปใช้

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและน้ำมันดิบ แต่รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ กล่าวคือประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าประเภทน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 เนื่องจากกระบวนการผลิตสินค้าประเภทน้ำมันส่งผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม รวมถึงการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันของผู้บริโภคเป็นแหล่งก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ ซึ่งจะเห็นได้จากโครงสร้างราคาน้ำมันดังภาพ

ภาพที่ 4 : โครงสร้างราคาน้ำมัน



ที่มา : <https://www.energynewscenter.com>

จากรูปภาพจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์น้ำมัน แต่รายได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวมีถูกนำไปปันส่วนให้บางหน่วยงานและบางกองทุนเท่านั้น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และเงินบำรุงองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย(ไทยพีบีเอส)

แต่ทั้งนี้ส่วนหนึ่งของราคาจ่ายซื้อน้ำมันตามโครงสร้างราคาน้ำมันยังมีส่วนหนึ่งนำไปถูกไปปันส่วนเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม⁵⁴ ตามพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็คือสัดส่วนของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง แต่อย่างไรก็ตามกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่ได้มีการระบุดำเนินการเฉพาะของกองทุน มีเพียงการนำเงินไปใช้เพื่อดูแลรักษาความสะอาดของประเทศโดยรวมเท่านั้น โดยการสนับสนุนเงินในรูปแบบของเงินทุน

⁵⁴ แหล่งที่มาของเงินทุนดังนี้

- (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (2) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียน เพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2535
- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ
- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- (6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆที่เกิดจากกองทุนนี้

และเงินให้กู้ยืม เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมเท่านั้น ดังนั้นหากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลและมีค่าเสียหายบางส่วนที่ไม่อาจจะเรียกร้องจากกองทุนระหว่างประเทศได้จะส่งผลให้ความเสียหายดังกล่าวไม่ได้รับการเยียวยาและแก้ปัญหาได้

5.1.2 ปัญหาการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศของประเทศไทย

ตามที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 และต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ กรมเจ้าท่าได้มีประกาศรายชื่อน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ รวมถึงพระราชบัญญัติการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มีการกำหนดผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายมีการเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้รับน้ำมันดิบบางรายและชนิดของน้ำมันบางชนิดเท่านั้น กล่าวคือหากผู้รับน้ำมันดิบรวมถึงบุคคลผู้ร่วมกิจการรับน้ำมันดิบไม่ถึง 150,000 เมตริกตันต่อปีปฏิทิน จะไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน อีกทั้งหากน้ำมันที่มีการขนส่งไม่ได้อยู่ในชนิดของน้ำมันตามที่กำหนดให้จ่ายเงินสมทบ จำนวน 17 ชนิด จะไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการประกอบธุรกิจของแต่ละกิจการ กล่าวคือกิจการที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่ต้องแบกรับภาระค่าความเสี่ยงทางสังคมที่อาจเกิดขึ้น แต่หากผู้ประกอบการดังกล่าวเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลให้มีการรั่วไหลของน้ำมันผู้ประกอบการนั้นก็สามารถใช้สิทธิประโยชน์จากกองทุนระหว่างประเทศได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการอาจจะเลยในการหามาตรการป้องกันความเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหล รวมถึงไม่เกิดความตระหนักถึงผลกระทบที่อาจจะตามมาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล

ตารางที่ 7 : ตารางเปรียบเทียบการนำเงินสมทบเข้ากองทุนของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา

การจ่ายเงินสมทบ / การจัดเก็บภาษี	เงินสมทบเพื่อนำส่งกองทุนระหว่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ประเทศไทย	การจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel tax) เพื่อนำรายได้เข้ากองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) ประเทศสหรัฐอเมริกา
รูปแบบของการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อเข้ากองทุน	สมัชชากองทุนฯ เป็นผู้กำหนดค่าเงินสมทบรายปี	จัดเก็บภาษีโดยมีอัตราภาษีกำหนด ตาม 26 U.S. Code § 4611 – Imposition Tax
ประเภทของน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ / ฐานภาษี	มีการกำหนดกลุ่มน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบจำนวน 17 ประเภท และกลุ่ม	น้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทุกชนิด

การจ่ายเงินสมทบ / การจัดเก็บภาษี	เงินสมทบเพื่อนำส่งกองทุนระหว่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศ เพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ประเทศไทย	การจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel tax) เพื่อนำรายได้เข้ากองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) ประเทศสหรัฐอเมริกา
	น้ำมันที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบจำนวน 31 ประเภท	
ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ / ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสียภาษี	ผู้ประกอบการผู้รับน้ำมันประเภทที่ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนรวมกันเกินกว่า 150,000 เมตริกซ์ตันต่อปี รวมถึงผู้ประกอบการของบริษัทในเครือซึ่งเป็นผู้รับน้ำมันในแต่ละปี ปฏิทินมีจำนวนไม่เกิน 150,000 เมตริกซ์ตัน แต่เมื่อรวมกันแล้วมีปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายสมทบเกินกว่า 150,000 เมตริกซ์ตัน	ผู้ดำเนินการกลั่นของโรงกลั่น ผู้นำน้ำมันดิบไปใช้ ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ไม่มีการจำกัดปริมาณขั้นต่ำของน้ำมันที่จะต้องเสียภาษี
สถานที่รับน้ำมันดิบที่ต้องจ่ายสมทบ / ความรับผิดชอบในการเสียภาษี (Tax Point)	1. น้ำมันที่รับจากการขนส่งกลางทะเล ณ ท่าเรือหรือจุดรับน้ำมันในราชอาณาจักร 2. น้ำมันที่รับ ณ สิ่งติดตั้งใดๆ ในราชอาณาจักรเป็นครั้งแรกจากประเทศอื่นที่ไม่ได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญากองทุนภายหลังจากการขนส่งทางทะเลและได้มีการขนถ่ายในประเทศนั้น	กรณีที่ 1 การจัดเก็บภาษีน้ำมันดิบที่ได้จากแหล่งภายในประเทศ (Domestic Crude oil) (1.1) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ถูกรับเข้าไปยังโรงกลั่นน้ำมันของประเทศสหรัฐอเมริกา (1.2) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ถูกนำไปใช้งานหรือส่งออก ซึ่งยังไม่ได้ถูกจัดเก็บภาษีตามข้อ (1.1) มาก่อน กรณีที่ 2 การจัดเก็บภาษีน้ำมันดิบจากแหล่งนอกประเทศ (Import Petroleum Product) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ถูกนำเข้ามาในประเทศเพื่อใช้งานหรือเก็บในคลังสินค้า

การจ่ายเงินสมทบ / การจัดเก็บภาษี	เงินสมทบเพื่อนำส่งกองทุนระหว่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศ เพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ประเทศไทย	การจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel tax) เพื่อนำรายได้เข้ากองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) ประเทศสหรัฐอเมริกา
การคำนวณจำนวนเงินที่ต้องจ่ายเงินสมทบ / อัตราภาษี	จำนวนเงินที่ต้องจ่ายสมทบแต่ละปีจะถูกกำหนดโดยสมาชิกกองทุนฯ โดยกองทุนจะเรียกเก็บเงินสมทบตามรายงานปริมาณการรับน้ำมันของผู้รับน้ำมันแต่ละราย และถูกกำหนดตามจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่มีการเรียกร้องเข้ามาในแต่ละปี ซึ่งหากปีใดเกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในประเทศไทยจำนวนเงินสมทบจะเพิ่มขึ้น หรือหากเกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในรัฐภาคีอื่น เท่ากับว่าประเทศไทยจะต้องแบกรับภาระที่ต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนด้วย ⁵⁵	จัดเก็บด้วยอัตราราคาที่ 9 เซนต์ ต่อบาร์เรล

แหล่งที่มา : จัดทำโดย ผู้เขียน

5.1.3 ปัญหาข้อจำกัดของกองทุนระหว่างประเทศ

ประเทศไทยไม่ได้จัดตั้งกองทุนในประเทศเพื่อนำรายได้มาจ่ายเงินเพื่อบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล แต่ทั้งนี้ประเทศไทยได้มีการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งการเรียกร้องต่อกองทุนยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการ เนื่องจากการเรียกร้องต่อกองทุนมีการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในอนุสัญญา ซึ่งการที่บุคคลหรือสิ่งแวดล้อมจะได้รับเงินเยียวยาความเสียหาย ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกองทุนระหว่างประเทศเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถได้รับเงินชดเชยในบางกรณีที่เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ซึ่งมีประเด็นที่พิจารณาดังต่อไปนี้

⁵⁵ พัชชา ชัยณรงค์, อนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน, สารนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ หมายวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2548 หน้า 183

- (1) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ให้ใช้บังคับกับกรณีที่น้ำมันรั่วไหลจากเรือเดินทะเลที่บรรทุกน้ำมันในระวางสินค้าเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมกรณีที่เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรือ เช่น มลพิษน้ำมันที่เกิดจากน้ำมันดิบรั่วไหลจากแท่นขุดเจาะน้ำมัน หรือจากท่อน้ำมันที่เชื่อมระหว่างสถานที่ต่าง ๆ จากที่เก็บน้ำมันหรือคลังน้ำมัน ดังนั้นจึงมีประเด็นที่พิจารณาคือ หากเกิดน้ำมันรั่วไหลจากท่อที่เชื่อมต่อระหว่างเรือบรรทุกน้ำมันและท่อน้ำมันดิบกลางทะเล อาจไม่ถือว่ามลพิษน้ำมันไม่ได้เกิดจากเรือ ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี 2556 กรณีท่อน้ำมันดิบขนาด 16 นิ้วรั่วที่บริเวณท่อน้ำมันดิบ ขณะที่มีการขนส่งน้ำมันมายังโรงกลั่นน้ำมันของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) โดยมีสาเหตุจากท่อใต้ทะเลชำรุดและฉีกขาด ส่งผลให้น้ำมันดิบรั่วไหลออกมาประมาณ 50 ตัน และอีกกรณีหนึ่งที่คล้ายกันในปี 2565 คือ ท่อน้ำมัน และกรณีท่ออ่อนใต้ทะเลเพื่อใช้ส่งน้ำมันดิบของบริษัท สตาปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง จำกัด (มหาชน) เกิดการชำรุดหลังจากที่มีการขนถ่ายน้ำมัน ส่งผลให้น้ำมันดิบที่ค้างอยู่ภายในท่อขนถ่ายน้ำมันเกิดรั่วไหลออกมาจำนวน 5,000 ลิตร⁵⁶ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากเรือโดยตรง ดังนั้นเหตุการณ์และความเสียหายดังกล่าว จึงไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัตินี้
- (2) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ให้ความหมายของน้ำมันไว้ดังนี้ “น้ำมัน หมายความว่า น้ำมันแร่ไฮโดรคาร์บอนที่สลายตัวยาก เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันเตา น้ำมันดีเซลหนัก น้ำมันหล่อลื่น ไม่ว่าจะบรรทุกบนเรืออย่างสินค้าหรือในถังน้ำมันเชื้อเพลิงของเรือดังกล่าว”⁵⁷ ดังนั้นหากเกิดการรั่วไหลของน้ำมันที่สลายตัวง่าย ถึงแม้ว่าจะถูกบรรทุกอยู่บนเรืออย่างสินค้า เช่นนี้พระราชบัญญัตินี้จะไม่ครอบคลุมถึง⁵⁸
- (3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลบางส่วน เป็นความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียรายได้และผลกำไร เช่น ผู้ประกอบการโรงแรมสูญเสียรายได้จากการขาดนักท่องเที่ยว หรือ ชาวประมงไม่มีปลาไปส่งร้านอาหารที่ส่งประจำ ส่งผลให้รายได้ตก โดยความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายประเภทความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทาง

⁵⁶ กรมเจ้าท่า’ แจ้ง 4 ข้อหา SPRC ทำน้ำมันรั่วทะเลระยอง, ไทยโพสต์ [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.thaipost.net/economy-news/83647/> [6 ตุลาคม 2565]

⁵⁷ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.2560

⁵⁸ ไพทิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอบคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 82

กายภาพ (Pure economic loss) ซึ่งในพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.2560 ไม่ได้กำหนดความหมายของความเสียหายไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นอาจส่งให้เกิดภาระต่อศาลในการวินิจฉัยตีความ และอีกประเด็นหนึ่งคือ ระยะเวลาที่ผู้เสียหายจะได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับกำหนดเพียงระยะเวลาในการฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น มิได้กำหนดระยะเวลาที่ผู้ได้รับความเสียหายจะได้รับเงินค่าสินไหม ดังนั้นอาจส่งผลให้ผู้เสียหายประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน และไม่อาจแบกรับภาระทางการเงินจากการขาดรายได้ในที่สุด⁵⁹

ตารางที่ 8 : ตารางเปรียบเทียบนิยามที่กำหนดในกฎหมายของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา

นิยาม	กฎหมายอนุวัติการที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเกิดมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ ประเทศไทย ⁶⁰	กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA) ประเทศสหรัฐอเมริกา
ขอบเขตความรับผิด	กฎหมายครอบคลุมกรณีการเกิดมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ โดยมีการกำหนดความหมายของเรือไว้ว่า เรือ หมายถึงเรือเดินทะเลใด ๆ รวมทั้งยานพาหนะทางทะเลแบบใด ๆ ซึ่งได้ต่อหรือดัดแปลงขึ้นเพื่อใช้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้า สำหรับเรือที่สามารถบรรทุกได้ทั้งน้ำมันและสินค้าอื่น ให้ถือว่าเป็นเรือตามความหมายนี้ได้ เฉพาะกรณีบรรทุกน้ำมันเป็นสินค้าเท่านั้น	กฎหมายบังคับใช้กับกรณีการเกิดมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ สิ่งติดตั้งบนฝั่ง สิ่งติดตั้งนอกฝั่ง ท่าเรือน้ำลึก และท่อขนส่ง ⁶¹
ประเภทของน้ำมัน	น้ำมันแร่ไฮโดรคาร์บอนที่สลายตัวยาก เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันเตา น้ำมันดีเซลหนัก น้ำมันหล่อลื่น ไม่ว่าจะบรรทุกบนเรืออย่าง	น้ำมันชนิดใดๆ หรือในรูปแบบใดๆ รวมทั้งปิโตรเลียม น้ำมันเตา กากตะกอน เศษน้ำมัน และน้ำมันที่ปะปนกับของเสียอื่นนอกจากของ

⁵⁹ ญัตติกิตต์ วงศ์วิวัฒน์ชัย, “ปัญหาการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ กรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย” นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561 หน้า 70

⁶⁰ มาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

⁶¹ Sec 1001 DEFINITIONS, (32) Responsible party, Oil Pollution Act of 1990

นียม	กฎหมายอนุวัติการที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเกิดมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ ประเทศไทย ⁶⁰	กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA) ประเทศสหรัฐอเมริกา
	สินค้า หรือในถังน้ำมันเชื้อเพลิงของเรือดังกล่าว	เนาเสีย แต่ไม่รวมถึงสารใดๆที่เป็นสารอันตราย (Hazardous substance) ภายใต้อนุมาตรา (A) ถึง (F) ของมาตรา 101(14) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม ค่าชดเชยและความรับผิดชอบ (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act) ⁶²
องค์ประกอบของความรับผิด	ประกอบด้วย 2 ประเภท (1)การสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือจากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ ซึ่งรวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ความเสียหายนี้จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุโดยตรง (2)ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการป้องกันซึ่งเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผลโดยถูกดำเนินการโดยบุคคลใด ๆ ภายหลังจากการเกิดอุบัติเหตุ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายจากมลพิษ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงต้นทุนในการสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าว	ประกอบด้วย 2 ประเภท (1)ต้นทุนในการกำจัดมลพิษ (2)ค่าความเสียหาย ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ การใช้เพื่อการยังชีพ รายได้ ผลกำไรและความสามารถในการหารายได้บริการสาธารณะ ⁶³

แหล่งที่มา : จัดทำโดยผู้เขียน

⁶² Sec 1001 DEFINITIONS, (23) Responsible party, Oil Pollution Act of 1990

⁶³ Sec 1002 ELEMENT OF LIABILITY (b), Oil Pollution Act of 1990

5.2 วิเคราะห์การนำแนวทางการปรับใช้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับประเทศไทย

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการผลิตน้ำมันอันดับหนึ่งของโลกโดยมีการผลิต 12 ล้านบาร์เรลต่อวัน⁶⁴และนำเข้าน้ำมันดิบเฉลี่ย 6.2 ล้านบาร์เรลต่อสัปดาห์⁶⁵ ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเล็งเห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของมลพิษจากการใช้น้ำมัน คือ มลพิษจากการผลิตและใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง และมลพิษจากน้ำมันรั่วไหลระหว่างขนส่ง ซึ่งในส่วนของมลพิษที่ทำลายชั้นบรรยากาศจากการผลิตและใช้ประโยชน์จากน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลมีการเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมปริมาณการใช้ โดยนารายได้ไปพัฒนาระบบการคมนาคม รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และในส่วนของมลพิษจากน้ำมันรั่วไหลระหว่างขนส่ง รัฐบาลเห็นว่า การขนส่งน้ำมันดิบที่เกิดขึ้นเป็นการขนส่งทางเรือเป็นหลัก จึงค่อนข้างมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลได้เสมอ ทั้งนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในประเทศที่ปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วทั้งสองฉบับ (CLC และ Fund Convention) ซึ่งเหตุผลในการไม่เข้าร่วมอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว คือ การชดเชยค่าเสียหายที่ไม่พอ เนื่องจากการจำกัดความรับผิดชอบเกินไป ดังนั้นรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงบัญญัติกฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act) เพื่อใช้กำกับดูแล และควบคุมผู้ประกอบการ ในเรื่องของการกำหนดผู้รับผิดชอบ การชดเชยค่าเสียหายแก่ประชาชน ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม การป้องกันและกำจัดมลพิษน้ำมัน และโครงการพัฒนาและวิจัยเกี่ยวกับมลพิษน้ำมัน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อความรับผิดชอบมลพิษน้ำมัน (OSLTF) โดยมีรายได้ของกองทุนจากการจัดเก็บภาษีในรูปแบบของภาษีสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบการที่ขนส่งน้ำมันเพื่อนำไปผลิต ใช้งาน หรือส่งออก เสมือนเป็นค่าประกันความเสี่ยงของสังคมที่อาจเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางทางกฎหมายและกฎหมายภาษีที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับประเทศไทยดังนี้

5.2.1 การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากผู้ประกอบการที่มีการขนส่งน้ำมันอันเป็นเหตุให้เกิดน้ำมันรั่วไหล

ประเทศสหรัฐอเมริการมีการจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) โดยอยู่ภายใต้กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งแยกออกจากภาษีสรรพสามิตน้ำมันอย่างชัดเจน ทั้งนี้การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญากองทุนระหว่างประเทศ และมีการจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel tax) เพื่อนำรายได้เข้ากองทุนเพื่อความรับผิดชอบมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) ซึ่งเป็นกองทุนภายในประเทศ ส่งผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถกำหนดเงื่อนไข ข้อจำกัด และบริหารจัดการกองทุนได้

⁶⁴ กรุงเทพธุรกิจ, อเมริกา ขึ้นแท่นผลิตน้ำมันรายใหญ่ที่สุดของโลก [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<https://www.bangkokbiznews.com/business/858245> [6 ตุลาคม 2565]

⁶⁵ อินโฟเควสท์, สหรัฐนำเข้าน้ำมันดิบเพิ่มขึ้น [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.infoquest.co.th/2021/59381> [6 ตุลาคม 2565]

เอง เช่น ที่มาของการจัดเก็บรายได้เพื่อเข้ากองทุน เงื่อนไขการชดเชยค่าสินไหมทดแทน การนำเงินจากกองทุนไปใช้บริหารจัดการในระหว่างที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล และการใช้เงินเพื่อสนับสนุนแผนรับมือจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าควรนำมาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของภาษีเฉพาะอย่าง (Earmarked tax) กับผลิตภัณฑ์น้ำมันดิบและปิโตรเลียม โดยตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความยินยอมทางภาษี เพื่อให้ประเทศไทยนำรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีไปจัดตั้งกองทุนภายในประเทศและกำหนดเงื่อนไขของการนำเงินเข้ากองทุนตลอดจนการบริหารจัดการกองทุน เพื่อให้สามารถกำหนดเงื่อนไขของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมทุกกรณีตามความเหมาะสมกับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในประเทศไทย

สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมของประเทศสหรัฐอเมริกาที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

5.2.1.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีควรเป็นผู้ประกอบการเจ้าของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่รับผลิตภัณฑ์ เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการผลิต การนำไปใช้ หรือการส่งออก เนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวต้องมีการขนส่งปิโตรเลียมจากแท่นขุดเจาะน้ำมันภายในประเทศและการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศไปยังโรงกลั่นน้ำมันเพื่อผลิต รวมถึงการขุดเจาะน้ำมันในประเทศและมีการส่งออกไปภายนอกประเทศ โดยกระบวนการที่กล่าวมานั้นเป็นกระบวนการที่จำเป็นต้องมีการขนถ่ายน้ำมันจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง ซึ่งมีความเสี่ยงให้เกิดน้ำมันรั่วไหล ดังนั้นควรเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่สูญเสียไป โดยเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ทั้งนี้ในการบังคับใช้กฎหมายไม่ควรกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้รับยกเว้นจำนวนปริมาณน้ำมันขั้นต่ำที่ต้องเสียภาษี เนื่องจากการยกเว้นปริมาณน้ำมันขั้นต่ำจะส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ไม่ต้องเสียภาษีไม่เกิดความตระหนักถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากมลพิษได้ เนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวไม่ต้องแบกรับภาระในการจ่ายภาษีเพื่อสมทบกองทุน แต่หากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ผู้ประกอบการดังกล่าวจะได้รับผลประโยชน์ในการได้รับค่าสินไหมทดแทนด้วย รวมถึงเป็นผลให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบเรื่องการคำนวณต้นทุนสินค้า เนื่องจากผู้ประกอบการที่มีภาระในการจ่ายภาษีจะมีต้นทุนสินค้าที่สูงกว่า ซึ่งอาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันได้

5.2.1.2 ฐานภาษีและอัตราภาษี

ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทุกชนิดที่มีการขนส่งเพื่อนำไปผลิต ใช้ หรือส่งออก เป็นฐานภาษีในการคำนวณภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) โดยไม่คำนึงถึงประเภทของน้ำมันดิบ หรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมว่าเป็นประเภทสลายตัวง่าย หรือสลายตัวยาก เนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมัน ไม่ ว่าเป็นน้ำมันประเภทใด ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทั้งสิ้น

ในส่วนของอัตราภาษีมีการกำหนดเป็นอัตราที่แน่นอน และมีอัตราเดียวไม่ว่าผู้ประกอบการ จะมีการขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่มีคุณสมบัติในการสลายตัวยากหรือไม่ ดังนั้นจำนวนภาษีที่ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายขึ้นอยู่กับปริมาณผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ผู้ประกอบการรับในแต่ละครั้ง ซึ่งหาก พิจารณาแล้วเป็นการจัดเก็บภาษีที่ง่าย ไม่ซับซ้อนและไม่เกิดความสับสนในการจัดเก็บ แต่การจัดเก็บ ภาษีในลักษณะนี้อาจยังไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางภาษี ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่า การ คำนวณภาษีควรใช้อัตราภาษีหลายอัตราตามชนิดของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โดยกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ ปิโตรเลียมที่สลายตัวยากถูกจัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราที่สูงกว่าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่สลายตัวง่าย

กล่าวโดยสรุปผู้เขียนมีความเห็นว่าให้กฎหมายของประเทศไทยกำหนดฐานภาษี โดยเรียก เก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทุกชนิด และมีการกำหนดอัตราภาษีแบบหลายอัตราตามชนิดของ ผลิตภัณฑ์ที่สร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาจกำหนดอัตราตามคุณสมบัติการสลายตัวของแต่ละ ผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้การกำหนดอัตราภาษีในประเทศไทยต้องศึกษาหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อช่วยเป็น เครื่องมือในการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมไม่สูงหรือต่ำเกินไป และยังต้องคำนวณถึงต้นทุนในการ จัดการปัญหาด้านความเสียหายจากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจอีกด้วย

5.2.1.3 การกำหนดเพดานขั้นต่ำของกองทุน

ในอดีตประเทศสหรัฐอเมริการมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของรายได้กองทุน ซึ่งเรียกว่า “เพดาน” หรือ “ceiling” โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะหยุดจ่ายภาษีได้เมื่อกองทุนมีรายได้เกินจำนวนเงินที่ กำหนด แต่ข้อบังคับนี้ถูกบังคับใช้ถึงปี ค.ศ.2008 และถูกยกเลิกไป แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากมีการ กำหนดเพดานขั้นต่ำของรายได้กองทุน จะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการที่ผู้รับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมี แรงจูงใจที่จะควบคุมไม่ให้มีเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล โดยอาจจะมีการตรวจสอบอุปกรณ์การขนถ่ายน้ำมัน เรือ หรือท่อที่ใช้ในการขนส่งน้ำมัน รวมถึงมีการเข้มงวดกับมาตรการขนส่งหรือขนถ่ายน้ำมันมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหากไม่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลและรายได้ของกองทุนถึงเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว ผู้ประกอบการจะ ไม่ต้องเสียภาษีน้ำมันดังกล่าว ส่งผลให้ต้นทุนการผลิต หรือต้นทุนสินค้าของผู้ประกอบการลดลง ซึ่งเป็น ผลดีต่อราคาสินค้า ดังนั้นจึงเห็นควรว่าประเทศไทยควรมีการกำหนดเพดานขั้นต่ำของกองทุนด้วย

5.2.1.4 การจัดเก็บภาษีและการนำเงินภาษีไปใช้ประโยชน์

ตามกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA) กำหนดให้จัดตั้งกองทุนความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) โดยมีหน่วยหน่วยพิทักษ์ชายฝั่งสหรัฐอเมริกา (USCG) ทำหน้าที่ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีหน่วยงานศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (NPFC) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บเงินเข้ากองทุน และการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

ในการจัดเก็บเงินสมทบจากผู้ประกอบการที่รับน้ำมันดิบของประเทศไทยเพื่อเข้ากองทุนระหว่างประเทศจะถูกจัดเก็บโดยกรมเจ้าท่า และหากเป็นภาษีสรรพสามิตซึ่งถูกจัดเก็บด้วยวัตถุประสงค์เพื่อลดการบริโภคสินค้าหรือบริการของประชาชน การจัดเก็บเนื่องจากสินค้าหรือบริการก่อให้เกิดมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม จะถูกจัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต

ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่า หน่วยงานที่เหมาะสมในการจัดเก็บภาษีน้ำมันอันเป็นภาษีสิ่งแวดล้อม คือกรมสรรพสามิต เนื่องจากกรมสรรพสามิตมีการจัดเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม และให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้บริหารจัดการการใช้จ่ายของกองทุนภายในประเทศ เนื่องจากกรมเจ้าท่าเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเป็นอย่างดี

การจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพิโตรเลียมที่ต้องมีการขนส่งผลิตภัณฑ์อันอาจเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และผู้บริโภค เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจะส่งผลให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนในการผลิตสินค้าสูงขึ้น ส่งผลให้ราคาสินค้าสูงขึ้นและผลกำไรจากการประกอบกิจการลดลง และเนื่องจากภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งผู้ประกอบการมีแนวโน้มที่จะผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภค โดยการรวมต้นทุนของภาษีเข้าไปในราคาสินค้า ส่งผลให้ผู้รับภาระภาษีที่แท้จริงคือผู้บริโภค ประกอบกับสินค้าน้ำมันเป็นสินค้าที่เป็นวัตถุดิบตั้งต้นของการทำกิจกรรมหลายกิจกรรม ดังนั้นการกำหนดอัตราภาษีจะต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่สูงหรือต่ำจนเกินไป จนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการอาจผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภค และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาน้ำมันและโครงสร้างราคาน้ำมัน ควรออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมไม่ให้มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเข้าไปในราคาน้ำมัน หรือโครงสร้างราคาน้ำมัน

5.2.2 การออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษที่เกิดจากน้ำมัน

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA) เพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดจากน้ำมัน โดยมีการกำหนดขอบเขตของสถานการณ์การรั่วไหล สาเหตุการรั่วไหล ผู้รับผิดชอบ และการชดเชยค่าสินไหมทดแทนไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษน้ำมันที่ตราขึ้นเป็นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้กับการรั่วไหลของน้ำมันในทุกกรณี เช่น กรณีการรั่วไหลของน้ำมันจากเรือ ท่อ หรือแท่นขุดเจาะน้ำมัน อีกทั้งกำหนดให้ความหมายของน้ำมัน ครอบคลุมถึงน้ำมันทุกประเทศ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดลักษณะของความเสียหายที่ต้องได้รับค่าสินไหมทดแทนไว้อย่างชัดเจน

5.2.3 การจัดตั้งกองทุนภายในประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) จากผู้รับน้ำมันดิบมาผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ส่งออก เพื่อนำรายได้มาสมทบเข้ากองทุนเพื่อความรับผิดชอบต่อมลพิษน้ำมัน (OSLTF) ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริการสามารถกำหนดเงื่อนไขของการเบิกใช้เงินจากกองทุนได้ตามความเหมาะสมกับเหตุการณ์ในประเทศ ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรจัดตั้งกองทุนภายในประเทศเพื่อให้สามารถกำหนดเงื่อนไขของการเบิกใช้เงินจากกองทุน รวมถึงสามารถเบิกค่าสินไหมทดแทนได้ครอบคลุมในทุกกรณีมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) กำหนดให้กองทุนประกอบด้วยกองทุนฉุกเฉินและกองทุนหลัก โดยหากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล รัฐบาลจะสามารถนำเงินจากกองทุนฉุกเฉินมาใช้จ่ายเพื่อประสานงาน ระบุเหตุ และขจัดคราบน้ำมันได้อย่างทันที่
- (2) กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนภายในประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแล การส่งเสริม การพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์ และมีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) เป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบายจัดทำแผน และการป้องกันเกี่ยวกับการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

ทั้งนี้การจัดตั้งกองทุนภายในประเทศ อาจทำให้รัฐบาลมีต้นทุนเพิ่มในการจัดสรรงบประมาณไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการกองทุน แต่หากพิจารณาแล้ว จะประเทศไทยจะสามารถนำรายได้จากกองทุนในประเทศไปใช้ควบคุมมลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากน้ำมันในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ประชาชนโดยไม่ต้องไปเรียกร้องจากกองทุนระหว่างประเทศ ซึ่งอาจใช้เวลานานและมีข้อจำกัด รวมถึงสามารถฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างทันที่ เป็นการลดผลกระทบทางเศรษฐกิจไม่ให้เกิดเสียหายเป็นวงกว้างจากกระบวนการที่ล่าช้า

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ปิโตรเลียมเป็นวัตถุดิบตั้งต้นที่สำคัญในการผลิตพลังงาน เชื้อเพลิง และสินค้าของประเทศ โดยประเทศไทยมีแหล่งขุดเจาะปิโตรเลียมจำนวนมาก ซึ่งสามารถนำมาใช้ประเทศได้ แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยยังต้องพึ่งพาปิโตรเลียมจากภายนอกประเทศควบคู่ไปด้วย เนื่องจากปิโตรเลียมที่ขุดได้ในประเทศไทยมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับโรงกลั่นภายในประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องนำเข้าเพื่อใช้งานและส่งออกไปปิโตรเลียมเพื่อทำกำไร ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยมีการขนส่งปิโตรเลียมอันจะทำให้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลอยู่เสมอ

เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลส่งผลกระทบต่อให้เกิดการสะสมสารพิษในห่วงโซ่อาหารตั้งแต่ผู้ผลิตจนถึงผู้บริโภคชั้นสุดท้ายซึ่งก็คือมนุษย์ นอกจากนี้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในสาขาธุรกิจท่องเที่ยว ประมง และอื่น ๆ ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ เนื่องจากแหล่งประมงถูกทำลาย และนักท่องเที่ยวมีความกังวลต่อมลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก

จากที่กล่าวมาข้างต้นเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า และหากเกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาและควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างทันเวลาเพื่อไม่ให้ความเสียหายยิ่งแพร่กระจายไปเป็นวงกว้างและยากต่อการแก้ไข ซึ่งจากการศึกษากฎหมายและข้อบังคับของประเทศไทยพบว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีการเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์น้ำมัน ซึ่งเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่กระบวนการผลิตจนถึงการนำไปใช้ แต่รายได้ที่ถูกจัดเก็บไม่ได้ถูกนำไปเป็นส่วนเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมที่ระบุดังกล่าวโดยเฉพาะเพื่อนำไปใช้ฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล เนื่องจากรายได้ที่ถูกจัดเก็บจะถูกไปรวมเป็นรายได้ของรัฐเพื่อจัดสรรให้กับหน่วยงานตามรายจ่ายงบประมาณประจำปี ซึ่งหากต้องการนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้จัดการผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหล อาจเกิดความล่าช้าและไม่ทันเวลา

ทั้งนี้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1992 (CLC) และ ภาคีสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1992 (Fund Convention) และมีกฎหมายอนุวัติการสองฉบับเพื่อบังคับใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และ พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศ

เพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศมีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของปริมาณรับน้ำมันดิบและประเภทของน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการประกอบธุรกิจของแต่ละกิจการ กล่าวคือกิจการที่รับน้ำมันไม่ถึงปริมาณขั้นต่ำไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน และไม่ต้องแบกรับภาระค่าความเสี่ยงทางสังคมที่อาจเกิดขึ้น แต่หากผู้ประกอบการดังกล่าวเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลให้มีการรั่วไหลของน้ำมัน ผู้ประกอบการนั้นก็สามารถใช้สิทธิประโยชน์จากกองทุนระหว่างประเทศได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการอาจละเลยในการหามาตรการป้องกันความเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหล รวมถึงไม่เกิดความตระหนักถึงผลกระทบที่อาจตามมาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล อีกทั้งการกำหนดจำนวนเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศจะถูกกำหนดโดยสมัชชากองทุนของกองทุนระหว่างประเทศ โดยจะเรียกเก็บเงินสมทบตามรายงานปริมาณการรับน้ำมันของผู้รับน้ำมันแต่ละราย และถูกกำหนดตามจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่มีการเรียกร้องเข้ามาในแต่ละปี ซึ่งหากปีใดเกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในประเทศไทยจำนวนเงินสมทบจะเพิ่มขึ้น หรือหากเกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในรัฐภาคีอื่น เท่ากับว่าประเทศไทยจะต้องแบกรับภาระที่ต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการเอาประกันภัยค่าสินไหมทดแทนอยู่บางประการ เนื่องจากกองทุนระหว่างประเทศมีเงื่อนไขการได้รับเงินชดเชยที่เกี่ยวข้องกับอุบัติการณ์น้ำมันรั่วไหลไม่ครอบคลุมทุกกรณี กล่าวคือกองทุนจะจ่ายสินไหมทดแทนให้ในกรณีที่มลพิษน้ำมันเกิดจากเรือตามประเภทที่ระบุไว้ อีกทั้งจำกัดประเภทของน้ำมันที่รั่วไหลไว้เป็นประเภทน้ำมันที่สลายตัวยากเท่านั้น ดังนั้นหากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากแท่นขุดเจาะ ท่อใต้ทะเล หรือท่อขนถ่ายน้ำมันใต้ทะเล และชนิดน้ำมันที่รั่วไหลไม่ได้เป็นไปตามความหมายที่กำหนดพระราชบัญญัตินี้ อุบัติการณ์ดังกล่าวจะไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทน นอกจากนี้พระราชบัญญัติทั้งสอง ฉบับกำหนดความหมายของค่าความเสียหายไว้ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายประเภทความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic Loss) ซึ่งจากปัญหาที่กล่าวมาอาจส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถได้รับเงินชดเชยในบางกรณีที่เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลได้ครอบคลุมทุกกรณี

จากการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน (CLC และ Fund Convention) เนื่องจากความรับผิดชอบของกองทุนไม่เพียงพอต่อความเสียหาย จึงบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษน้ำมันขึ้นไว้ใช้ภายในประเทศ คือ กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA) โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดความรับผิด ค่าเสียหาย มาตรการควบคุมมลพิษ ไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมในหลายกรณี เช่น การรั่วไหลของน้ำมันอันเกิดจากเรือ ท่อใต้ทะเล ท่อขนถ่ายน้ำมัน ท่อเรือน้ำลึก และไม่จำกัดประเภทของน้ำมันที่รั่วไหล อีกทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อควบคุมมลพิษน้ำมัน (OSLTF) เพื่อเป็นกองทุนช่วยเหลือ จ่ายค่าสินไหม และเยียวยา

ความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และผู้ได้รับความเสียหาย โดยมีแหล่งที่มาของรายได้จากการจัดเก็บภาษี สิ่งแวดล้อม หรือเรียกว่าภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหากมีกองทุนภายในประเทศจะทำให้สามารถกำหนดเงื่อนไข และวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ตามความเหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ และสามารถบริหารจัดการการใช้จ่ายเมื่อเกิดเหตุการณ์ได้อย่างไม่ล่าช้า

ดังนั้นจึงเห็นว่าควรมีการศึกษาและนำแนวทางการใช้มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นค่าประกันภัยความเสี่ยงของสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายไทย และมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษน้ำมันภายในประเทศ เพื่อให้สามารถกำหนดขอบเขต และเงื่อนไขการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้เหมาะสมตามสถานการณ์ในประเทศ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษน้ำมันของประเทศไทย รวมทั้งนำมาเปรียบเทียบกับข้อกำหนดและมาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษน้ำมันและการเยียวยาความเสียหายของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการนำมาตราการทางกฎหมายภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับประเทศไทยดังนี้

- (1) จัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากผู้ประกอบการที่มีการขนส่งปิโตรเลียมในรูปแบบของภาษีสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของภาษีเฉพาะอย่าง (Earmarked Tax) เป็นการจัดเก็บภาษีอีกประเภทหนึ่งแยกต่างหากจากภาษีสรรพสามิต โดยตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความยินยอมทางภาษี เพื่อนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีไปจัดตั้งกองทุนภายในประเทศ
- (2) กำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือผู้ประกอบการเจ้าของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่มีการขนส่งหรือขนถ่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เพื่อนำเข้าสู่การผลิต ใช้งาน หรือส่งออก ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายไม่ควรกำหนดปริมาณการรับเข้าน้ำมันขั้นต่ำโดยการยกเว้นภาษีให้กับผู้ประกอบการที่รับน้ำมันไม่ถึงปริมาณขั้นต่ำ แต่ควรให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องเสียภาษี ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle หรือ PPP)
- (3) กำหนดให้น้ำมันทุกประเภทที่มีการขนส่งหรือขนถ่ายเป็นฐานภาษีที่ต้องเสียภาษี เนื่องจากรั่วไหลของน้ำมันนั้น ไม่ว่าจะเป็น้ำมันประเภทใดย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น นอกจากนี้ควรกำหนดอัตราภาษีแบบหลายอัตราตามแต่ชนิดของน้ำมันที่สร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้น้ำมันที่สลายตัวยากส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าน้ำมันที่สลายตัวยางหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า

- (4) กำหนดเพดานขั้นต่ำของกองทุน โดยผู้มีหน้าที่จ่ายภาษีจะหยุดจ่ายภาษีได้เมื่อกองทุนมีรายได้เกินจำนวนเงินที่กำหนด เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการที่ผู้รับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมีแรงจูงใจที่จะควบคุมไม่ให้มีเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล รวมถึงมีการเข้มงวดกับมาตรการขนส่งหรือขนถ่ายน้ำมันมากยิ่งขึ้น
- (5) การจัดตั้งกองทุนภายในประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ของกองทุน คือ เพื่อควบคุม ขจัดมลพิษน้ำมัน ช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับเข้าสู่สภาพเดิมอย่างไม่ล่าช้า และเพื่อให้ประเทศไทยสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลได้อย่างรวดเร็ว ผู้เขียนเห็นว่าควรแบ่งกองทุนออกเป็น 2 ประเภทดังนี้
- (5.1) กองทุนฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์เพื่อการติดต่อประสานงานในทุกเกิดเหตุ ให้สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างทันเวลา
- (5.2) กองทุนหลัก มีวัตถุประสงค์เพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพย์สินของเอกชนหรือรัฐบาล อีกทั้งสามารถนำรายได้ของกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อหามาตรการป้องกันการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล รวมถึงค่าใช้จ่ายในการทดลองและวิจัยวิธีการจัดการคราบน้ำมันให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด
- (6) ออกกฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษที่เกิดจากน้ำมัน โดยตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยมีการกำหนดให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้กับการรั่วไหลของน้ำมันในทุกกรณี ได้แก่ กรณีการรั่วไหลของน้ำมันจากเรือ ท่อ หรือแท่นขุดเจาะน้ำมัน อีกทั้งกำหนดให้ความหมายของน้ำมัน ครอบคลุมถึงน้ำมันทุกประเทศ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดลักษณะของความเสียหายที่ต้องได้รับค่าสินไหมทดแทนไว้อย่างชัดเจน
- (7) รัฐบาลควรมีมาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการและประชาชนใช้พลังงานทางเลือก (Alternative Energy) และลดการใช้พลังงานจากฟอสซิล (Fossil Fuel) อาทิ ถ่านหิน ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากพลังงานเหล่านี้นอกจากจะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากการนำเข้าหรือขุดเจาะแล้ว ยังทำลายชั้นบรรยากาศโลกโดยการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ทั้งนี้พลังงานทางเลือก อาทิ พลังงานน้ำ พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ และพลังงานชีวมวล เป็นพลังงานที่สะอาดและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นพลังงานที่สามารถผลิตขึ้นมาใช้เองในประเทศได้ และสามารถกระจายรายได้ไปสู่ประชากรอย่างดี โดยช่วยสร้างงาน สร้างรายได้โดยไม่ทำลายวิถีชีวิตที่ยั่งยืนของชุมชน อีกทั้งสามารถกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น ด้วยการลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ

บรรณานุกรม

หนังสือ

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. กฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2563.

วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์. กฎหมายภาษีอากรเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2563.

กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. กฎหมายภาษีสรรพสามิต. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2564.

ไผทชิต เอกจริยกร. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561

วิทยานิพนธ์/เอกัตศึกษา

ทวิวงษ์ แสงพงษ์ชัย. ปัญหาการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

ณัฐกิตติ์ วงศ์วิวัฒน์ชัย. ปัญหาการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ กรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561

ชุติมา ศิริรัฐพิศาล. มาตรการทางภาษีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีขยะอิเล็กทรอนิกส์, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560

วาสนี นันทขว้าง. แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554

สื่ออิเล็กทรอนิกส์/ระบบออนไลน์

กรมเจ้าท่า, ฐานข้อมูลสถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก [ออนไลน์], แหล่งที่มา :

<http://>

www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=351&Itemid=235&lang=th [21 สิงหาคม 2565]

ลงทุนแมน, ทำไมประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำมันดิบ ทั้งที่สามารถส่งออกได้ [ออนไลน์], แหล่งที่มา :

<https://www.longtunman.com/29043#> [1 กรกฎาคม 2565]

Journal of Economic Perspectives - Volume 1, Issues in the Design of Environmental Tax
 [Online] แหล่งที่มา : <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.8.1.133> [22
 ตุลาคม 2565]

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, ปิโตรเลียมคืออะไร [ออนไลน์] แหล่งที่มา :
<https://dmf.go.th/public/list/data/index/menu/652/mainmenu/652/> [11 กันยายน 2565]

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, ปิโตรเลียมมีประโยชน์อย่างไร [ออนไลน์] แหล่งที่มา :
<https://dmf.go.th/public/list/data/detail/id/11266/menu/604/page/2> [11 กันยายน
 2565]

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ภาพรวมพลังงาน [ออนไลน์] แหล่งที่มา :
[http://www.eppo.go.th/images/Energy-
 Statistics/energyinformation/Energy_Statistics/00All.pdf](http://www.eppo.go.th/images/Energy-Statistics/energyinformation/Energy_Statistics/00All.pdf) [11 กันยายน 2565]

พลังงานบางอย่าง, ไทยมีแท่งน้ำมันมาก แล้วทำไมยังต้องนำเข้าน้ำมันดิบ [ออนไลน์] แหล่งที่มา :
[http://www.eppo.go.th/images/Energy-
 Statistics/energyinformation/Energy_Statistics/00All.pdf](http://www.eppo.go.th/images/Energy-Statistics/energyinformation/Energy_Statistics/00All.pdf) [11 กันยายน 2565]

กรมเจ้าท่า, ฐานข้อมูลสถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
[http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=
 351&Itemid=235&lang=th](http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=351&Itemid=235&lang=th) [21 สิงหาคม 2565]

ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, น้ำมันรั่วไหล (Oil Spill) [ออนไลน์] แหล่งที่มา :
[http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=
 235&lang=th#:~:text=%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B3%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%AB%E0%B8%A5%20\(Oil%20Spill,%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%81%E0%B8%A3E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B9%8C](http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=235&lang=th#:~:text=%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B3%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%AB%E0%B8%A5%20(Oil%20Spill,%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%81%E0%B8%A3E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B9%8C) [8 ตุลาคม 2565]

ผศ.นพ.ธีระ วรธนารัตน์, การรับรู้ผลกระทบและการจัดการวิกฤติน้ำมันรั่วลงทะเล [ออนไลน์], มกราคม 2558
แหล่งที่มา :

<https://dol.thaihealth.or.th/resourcecenter/sites/default/files/documents/41kniisueksaakaarrabruuphlkrathbaelakaarcchad.pdf> [8 ตุลาคม 2565]

กรมเจ้าท่า, ฐานข้อมูลสถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก [ออนไลน์], แหล่งที่มา :

http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=351&Itemid=235&lang=th [21 สิงหาคม 2565]

สารพันปัญหากฎหมาย, ความรับผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/11all/all41.pdf [18 กันยายน 2565]

OECD, Taxing Energy Use 2019 : Using Taxes for Climate Action [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/58d25637-en/index.html?itemId=/content/component/58d25637-en> [24 กันยายน 2565]

Journal of Economic Perspectives - Volume 1, Issues in the Design of Environmental Tax

[Online] แหล่งที่มา : <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.8.1.133> [22 ตุลาคม 2565]

กลุ่มงานองค์การระหว่างประเทศและสหประชาชาติ สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ, องค์การทะเลระหว่างประเทศ [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.dg-net.org/upload/attach/imo.pdf> [15 ตุลาคม 2565]

United State Coast Guard, OPA Overview [Online] แหล่งที่มา

[https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/about_npfc/opa/#:~:text=The%20Oil%20Pollution%20Act%20of%201990%20\(33%20U.S.C.,waters%20of%20the%20United%20States.](https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/about_npfc/opa/#:~:text=The%20Oil%20Pollution%20Act%20of%201990%20(33%20U.S.C.,waters%20of%20the%20United%20States.) [15 ตุลาคม 2565]

U.S. Department of Homeland Security United States Coast Guard, Oil Spill Liability Trust fund (OSLTF) Funding for oil spill [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

https://www.uscg.mil/Portals/0/NPFC/docs/PDFs/OSLTF_Funding_for_Oil_Spills.pdf [24 ตุลาคม 2565]

ไทยโพสต์, กรมเจ้าท่า แจ้ง 4 ข้อหา SPRC ทำน้ำมันรั่วทะเลระยอง [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<https://www.thaipost.net/economy-news/83647/> [6 ตุลาคม 2565]

กรุงเทพธุรกิจ, อเมริกา ขึ้นแท่นผลิตน้ำมันรายใหญ่ที่สุดของโลก [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<https://www.bangkokbiznews.com/business/858245> [6 ตุลาคม 2565]

อินโฟเควสท์, สหรัฐนำเข้าน้ำมันดิบเพิ่มขึ้น [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [https://](https://www.infoquest.co.th/2021/59381)

www.infoquest.co.th/2021/59381 [6 ตุลาคม 2565]

GPSC, พลังงานสะอาดและพลังงานทางเลือก [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<https://www.gpscgroup.com/th/news/984/> [13 พฤศจิกายน 2565]

ภาคผนวก

OIL POLLUTION ACT OF 1990

OIL POLLUTION ACT OF 1990

[As Amended Through P.L. 106–580, Dec. 29, 2000]

AN ACT To establish limitations on liability for damages resulting from oil pollution, to establish a fund for the payment of compensation for such damages, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SECTION 1. SHORT TITLE.

This Act may be cited as the “Oil Pollution Act of 1990”.

(33 U.S.C. 2701 note)

SEC. 2. TABLE OF CONTENTS.

The contents of this Act are as follows:

TITLE I—OIL POLLUTION LIABILITY AND COMPENSATION

- Sec. 1001. Definitions.
- Sec. 1002. Elements of liability.
- Sec. 1003. Defenses to liability.
- Sec. 1004. Limits on liability.
- Sec. 1005. Interest.
- Sec. 1006. Natural resources.
- Sec. 1007. Recovery by foreign claimants.
- Sec. 1008. Recovery by responsible party.
- Sec. 1009. Contribution.
- Sec. 1010. Indemnification agreements.
- Sec. 1011. Consultation on removal actions.
- Sec. 1012. Uses of the Fund.
- Sec. 1013. Claims procedure.
- Sec. 1014. Designation of source and advertisement.
- Sec. 1015. Subrogation.
- Sec. 1016. Financial responsibility.
- Sec. 1017. Litigation, jurisdiction, and venue.
- Sec. 1018. Relationship to other law.
- Sec. 1019. State financial responsibility.
- Sec. 1020. Application.

TITLE II—CONFORMING AMENDMENTS

- Sec. 2001. Intervention on the High Seas Act.
- Sec. 2002. Federal Water Pollution Control Act.
- Sec. 2003. Deepwater Port Act.
- Sec. 2004. Outer Continental Shelf Lands Act Amendments of 1978.

TITLE III—INTERNATIONAL OIL POLLUTION PREVENTION AND REMOVAL

- Sec. 3001. Sense of Congress regarding participation in international regime.
- Sec. 3002. United States-Canada Great Lakes oil spill cooperation.
- Sec. 3003. United States-Canada Lake Champlain oil spill cooperation.
- Sec. 3004. International inventory of removal equipment and personnel.
- Sec. 3005. Negotiations with Canada concerning tug escorts in Puget Sound.

TITLE IV—PREVENTION AND REMOVAL

Subtitle A—Prevention

- Sec. 4101. Review of alcohol and drug abuse and other matters in issuing licenses, certificates of registry, and merchant mariners' documents.
- Sec. 4102. Term of licenses, certificates of registry, and merchant mariners' documents; criminal record reviews in renewals.
- Sec. 4103. Suspension and revocation of licenses, certificates of registry, and merchant mariners' documents for alcohol and drug abuse.
- Sec. 4104. Removal of master or individual in charge.
- Sec. 4105. Access to National Driver Register.
- Sec. 4106. Manning standards for foreign tank vessels.
- Sec. 4107. Vessel traffic service systems.
- Sec. 4108. Great Lakes pilotage.
- Sec. 4109. Periodic gauging of plating thickness of commercial vessels.
- Sec. 4110. Overfill and tank level or pressure monitoring devices.
- Sec. 4111. Study on tanker navigation safety standards.
- Sec. 4112. Dredge modification study.
- Sec. 4113. Use of liners.
- Sec. 4114. Tank vessel manning.
- Sec. 4115. Establishment of double hull requirement for tank vessels.
- Sec. 4116. Pilotage.
- Sec. 4117. Maritime pollution prevention training program study.
- Sec. 4118. Vessel communication equipment regulations.

Subtitle B—Removal

- Sec. 4201. Federal removal authority.
- Sec. 4202. National planning and response system.
- Sec. 4203. Coast Guard vessel design.
- Sec. 4204. Determination of harmful quantities of oil and hazardous substances.
- Sec. 4205. Coastwise oil spill response endorsements.

Subtitle C—Penalties and Miscellaneous

- Sec. 4301. Federal Water Pollution Control Act penalties.
- Sec. 4302. Other penalties.
- Sec. 4303. Financial responsibility civil penalties.
- Sec. 4304. Deposit of certain penalties into oil spill liability trust fund.
- Sec. 4305. Inspection and entry.
- Sec. 4306. Civil enforcement under Federal Water Pollution Control Act.

TITLE V—PRINCE WILLIAM SOUND PROVISIONS

- Sec. 5001. Oil spill recovery institute.
- Sec. 5002. Terminal and tanker oversight and monitoring.
- Sec. 5003. Bligh Reef light.
- Sec. 5004. Vessel traffic service system.
- Sec. 5005. Equipment and personnel requirements under tank vessel and facility response plans.
- Sec. 5006. Funding.
- Sec. 5007. Limitation.
- 【Sec. 5008. North Pacific Marine Research Institute.】

TITLE VI—MISCELLANEOUS

- Sec. 6001. Savings provisions.
- Sec. 6002. Annual appropriations.
- Sec. 6003. Outer Banks protection.
- Sec. 6004. Cooperative development of common hydrocarbon-bearing areas.

TITLE VII—OIL POLLUTION RESEARCH AND DEVELOPMENT PROGRAM

- Sec. 7001. Oil pollution research and development program.

TITLE VIII—TRANS-ALASKA PIPELINE SYSTEM

- Sec. 8001. Short title.

Subtitle A—Improvements to Trans-Alaska Pipeline System

- Sec. 8101. Liability within the State of Alaska and cleanup efforts.

Sec. 8102. Trans-Alaska Pipeline Liability Fund.
Sec. 8103. Presidential task force.

Subtitle B—Penalties

Sec. 8201. Authority of the Secretary of the Interior to impose penalties on Outer Continental Shelf facilities.
Sec. 8202. Trans-Alaska pipeline system civil penalties.

Subtitle C—Provisions Applicable to Alaska Natives

Sec. 8301. Land conveyances.
Sec. 8302. Impact of potential spills in the Arctic Ocean on Alaska Natives.

TITLE IX—AMENDMENTS TO OIL SPILL LIABILITY TRUST FUND, ETC

Sec. 9001. Amendments to Oil Spill Liability Trust Fund.
Sec. 9002. Changes relating to other funds.

**TITLE I—OIL POLLUTION LIABILITY
AND COMPENSATION**

SEC. 1001. DEFINITIONS.

For the purposes of this Act, the term—

(1) “act of God” means an unanticipated grave natural disaster or other natural phenomenon of an exceptional, inevitable, and irresistible character the effects of which could not have been prevented or avoided by the exercise of due care or foresight;

(2) “barrel” means 42 United States gallons at 60 degrees fahrenheit;

(3) “claim” means a request, made in writing for a sum certain, for compensation for damages or removal costs resulting from an incident;

(4) “claimant” means any person or government who presents a claim for compensation under this title;

(5) “damages” means damages specified in section 1002(b) of this Act, and includes the cost of assessing these damages;

(6) “deepwater port” is a facility licensed under the Deepwater Port Act of 1974 (33 U.S.C. 1501–1524);

(7) “discharge” means any emission (other than natural seepage), intentional or unintentional, and includes, but is not limited to, spilling, leaking, pumping, pouring, emitting, emptying, or dumping;

(8) “exclusive economic zone” means the zone established by Presidential Proclamation Numbered 5030, dated March 10, 1983, including the ocean waters of the areas referred to as “eastern special areas” in Article 3(1) of the Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary, signed June 1, 1990;

(9) “facility” means any structure, group of structures, equipment, or device (other than a vessel) which is used for one or more of the following purposes: exploring for, drilling for, producing, storing, handling, transferring, processing, or transporting oil. This term includes any motor vehicle, rolling stock, or pipeline used for one or more of these purposes;

(10) "foreign offshore unit" means a facility which is located, in whole or in part, in the territorial sea or on the continental shelf of a foreign country and which is or was used for one or more of the following purposes: exploring for, drilling for, producing, storing, handling, transferring, processing, or transporting oil produced from the seabed beneath the foreign country's territorial sea or from the foreign country's continental shelf;

(11) "Fund" means the Oil Spill Liability Trust Fund, established by section 9509 of the Internal Revenue Code of 1986 (26 U.S.C. 9509);

(12) "gross ton" has the meaning given that term by the Secretary under part J of title 46, United States Code;

(13) "guarantor" means any person, other than the responsible party, who provides evidence of financial responsibility for a responsible party under this Act;

(14) "incident" means any occurrence or series of occurrences having the same origin, involving one or more vessels, facilities, or any combination thereof, resulting in the discharge or substantial threat of discharge of oil;

(15) "Indian tribe" means any Indian tribe, band, nation, or other organized group or community, but not including any Alaska Native regional or village corporation, which is recognized as eligible for the special programs and services provided by the United States to Indians because of their status as Indians and has governmental authority over lands belonging to or controlled by the tribe;

(16) "lessee" means a person holding a leasehold interest in an oil or gas lease on lands beneath navigable waters (as that term is defined in section 2(a) of the Submerged Lands Act (43 U.S.C. 1301(a))) or on submerged lands of the Outer Continental Shelf, granted or maintained under applicable State law or the Outer Continental Shelf Lands Act (43 U.S.C. 1331 et seq.);

(17) "liable" or "liability" shall be construed to be the standard of liability which obtains under section 311 of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1321);

(18) "mobile offshore drilling unit" means a vessel (other than a self-elevating lift vessel) capable of use as an offshore facility;

(19) "National Contingency Plan" means the National Contingency Plan prepared and published under section 311(d) of the Federal Water Pollution Control Act, as amended by this Act, or revised under section 105 of the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (42 U.S.C. 9605);

(20) "natural resources" includes land, fish, wildlife, biota, air, water, ground water, drinking water supplies, and other such resources belonging to, managed by, held in trust by, appertaining to, or otherwise controlled by the United States (including the resources of the exclusive economic zone), any State or local government or Indian tribe, or any foreign government;

(21) “navigable waters” means the waters of the United States, including the territorial sea;

(22) “offshore facility” means any facility of any kind located in, on, or under any of the navigable waters of the United States, and any facility of any kind which is subject to the jurisdiction of the United States and is located in, on, or under any other waters, other than a vessel or a public vessel;

(23) “oil” means oil of any kind or in any form, including petroleum, fuel oil, sludge, oil refuse, and oil mixed with wastes other than dredged spoil, but does not include any substance which is specifically listed or designated as a hazardous substance under subparagraphs (A) through (F) of section 101(14) of the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (42 U.S.C. 9601) and which is subject to the provisions of that Act;

(24) “onshore facility” means any facility (including, but not limited to, motor vehicles and rolling stock) of any kind located in, on, or under, any land within the United States other than submerged land;

(25) the term “Outer Continental Shelf facility” means an offshore facility which is located, in whole or in part, on the Outer Continental Shelf and is or was used for one or more of the following purposes: exploring for, drilling for, producing, storing, handling, transferring, processing, or transporting oil produced from the Outer Continental Shelf;

(26) “owner or operator” means (A) in the case of a vessel, any person owning, operating, or chartering by demise, the vessel, and (B) in the case of an onshore facility, and an offshore facility, any person owning or operating such onshore facility or offshore facility, and (C) in the case of any abandoned offshore facility, the person who owned or operated such facility immediately prior to such abandonment;

(27) “person” means an individual, corporation, partnership, association, State, municipality, commission, or political subdivision of a State, or any interstate body;

(28) “permittee” means a person holding an authorization, license, or permit for geological exploration issued under section 11 of the Outer Continental Shelf Lands Act (43 U.S.C. 1340) or applicable State law;

(29) “public vessel” means a vessel owned or bareboat chartered and operated by the United States, or by a State or political subdivision thereof, or by a foreign nation, except when the vessel is engaged in commerce;

(30) “remove” or “removal” means containment and removal of oil or a hazardous substance from water and shorelines or the taking of other actions as may be necessary to minimize or mitigate damage to the public health or welfare, including, but not limited to, fish, shellfish, wildlife, and public and private property, shorelines, and beaches;

(31) “removal costs” means the costs of removal that are incurred after a discharge of oil has occurred or, in any case in which there is a substantial threat of a discharge of oil, the costs to prevent, minimize, or mitigate oil pollution from such an incident;

(32) “responsible party” means the following:

(A) VESSELS.—In the case of a vessel, any person owning, operating, or demise chartering the vessel.

(B) ONSHORE FACILITIES.—In the case of an onshore facility (other than a pipeline), any person owning or operating the facility, except a Federal agency, State, municipality, commission, or political subdivision of a State, or any interstate body, that as the owner transfers possession and right to use the property to another person by lease, assignment, or permit.

(C) OFFSHORE FACILITIES.—In the case of an offshore facility (other than a pipeline or a deepwater port licensed under the Deepwater Port Act of 1974 (33 U.S.C. 1501 et seq.)), the lessee or permittee of the area in which the facility is located or the holder of a right of use and easement granted under applicable State law or the Outer Continental Shelf Lands Act (43 U.S.C. 1301–1356) for the area in which the facility is located (if the holder is a different person than the lessee or permittee), except a Federal agency, State, municipality, commission, or political subdivision of a State, or any interstate body, that as owner transfers possession and right to use the property to another person by lease, assignment, or permit.

(D) DEEPWATER PORTS.—In the case of a deepwater port licensed under the Deepwater Port Act of 1974 (33 U.S.C. 1501–1524), the licensee.

(E) PIPELINES.—In the case of a pipeline, any person owning or operating the pipeline.

(F) ABANDONMENT.—In the case of an abandoned vessel, onshore facility, deepwater port, pipeline, or offshore facility, the persons who would have been responsible parties immediately prior to the abandonment of the vessel or facility.

(33) “Secretary” means the Secretary of the department in which the Coast Guard is operating;

(34) “tank vessel” means a vessel that is constructed or adapted to carry, or that carries, oil or hazardous material in bulk as cargo or cargo residue, and that—

(A) is a vessel of the United States;

(B) operates on the navigable waters; or

(C) transfers oil or hazardous material in a place subject to the jurisdiction of the United States;

(35) “territorial seas” means the belt of the seas measured from the line of ordinary low water along that portion of the coast which is in direct contact with the open sea and the line marking the seaward limit of inland waters, and extending seaward a distance of 3 miles;

(36) “United States” and “State” mean the several States of the United States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, Guam, American Samoa, the United States Virgin Islands, the Commonwealth of the Northern Marianas, and any other territory or possession of the United States; and

(37) "vessel" means every description of watercraft or other artificial contrivance used, or capable of being used, as a means of transportation on water, other than a public vessel.

(33 U.S.C. 2701)

SEC. 1002. ELEMENTS OF LIABILITY.

(a) **IN GENERAL.**—Notwithstanding any other provision or rule of law, and subject to the provisions of this Act, each responsible party for a vessel or a facility from which oil is discharged, or which poses the substantial threat of a discharge of oil, into or upon the navigable waters or adjoining shorelines or the exclusive economic zone is liable for the removal costs and damages specified in subsection (b) that result from such incident.

(b) **COVERED REMOVAL COSTS AND DAMAGES.**—

(1) **REMOVAL COSTS.**—The removal costs referred to in subsection (a) are—

(A) all removal costs incurred by the United States, a State, or an Indian tribe under subsection (c), (d), (e), or (1) of section 311 of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1321), as amended by this Act, under the Intervention on the High Seas Act (33 U.S.C. 1471 et seq.), or under State law; and

(B) any removal costs incurred by any person for acts taken by the person which are consistent with the National Contingency Plan.

(2) **DAMAGES.**—The damages referred to in subsection (a) are the following:

(A) **NATURAL RESOURCES.**—Damages for injury to, destruction of, loss of, or loss of use of, natural resources, including the reasonable costs of assessing the damage, which shall be recoverable by a United States trustee, a State trustee, an Indian tribe trustee, or a foreign trustee.

(B) **REAL OR PERSONAL PROPERTY.**—Damages for injury to, or economic losses resulting from destruction of, real or personal property, which shall be recoverable by a claimant who owns or leases that property.

(C) **SUBSISTENCE USE.**—Damages for loss of subsistence use of natural resources, which shall be recoverable by any claimant who so uses natural resources which have been injured, destroyed, or lost, without regard to the ownership or management of the resources.

(D) **REVENUES.**—Damages equal to the net loss of taxes, royalties, rents, fees, or net profit shares due to the injury, destruction, or loss of real property, personal property, or natural resources, which shall be recoverable by the Government of the United States, a State, or a political subdivision thereof.

(E) **PROFITS AND EARNING CAPACITY.**—Damages equal to the loss of profits or impairment of earning capacity due to the injury, destruction, or loss of real property, personal property, or natural resources, which shall be recoverable by any claimant.

(F) **PUBLIC SERVICES.**—Damages for net costs of providing increased or additional public services during or

after removal activities, including protection from fire, safety, or health hazards, caused by a discharge of oil, which shall be recoverable by a State, or a political subdivision of a State.

(c) EXCLUDED DISCHARGES.—This title does not apply to any discharge—

- (1) permitted by a permit issued under Federal, State, or local law;
- (2) from a public vessel; or
- (3) from an onshore facility which is subject to the Trans-Alaska Pipeline Authorization Act (43 U.S.C. 1651 et seq.).

(d) LIABILITY OF THIRD PARTIES.—

(1) IN GENERAL.—

(A) THIRD PARTY TREATED AS RESPONSIBLE PARTY.—Except as provided in subparagraph (B), in any case in which a responsible party establishes that a discharge or threat of a discharge and the resulting removal costs and damages were caused solely by an act or omission of one or more third parties described in section 1003(a)(3) (or solely by such an act or omission in combination with an act of God or an act of war), the third party or parties shall be treated as the responsible party or parties for purposes of determining liability under this title.

(B) SUBROGATION OF RESPONSIBLE PARTY.—If the responsible party alleges that the discharge or threat of a discharge was caused solely by an act or omission of a third party, the responsible party—

(i) in accordance with section 1013, shall pay removal costs and damages to any claimant; and

(ii) shall be entitled by subrogation to all rights of the United States Government and the claimant to recover removal costs or damages from the third party or the Fund paid under this subsection.

(2) LIMITATION APPLIED.—

(A) OWNER OR OPERATOR OF VESSEL OR FACILITY.—If the act or omission of a third party that causes an incident occurs in connection with a vessel or facility owned or operated by the third party, the liability of the third party shall be subject to the limits provided in section 1004 as applied with respect to the vessel or facility.

(B) OTHER CASES.—In any other case, the liability of a third party or parties shall not exceed the limitation which would have been applicable to the responsible party of the vessel or facility from which the discharge actually occurred if the responsible party were liable.

(33 U.S.C. 2702)

SEC. 1003. DEFENSES TO LIABILITY.

(a) COMPLETE DEFENSES.—A responsible party is not liable for removal costs or damages under section 1002 if the responsible party establishes, by a preponderance of the evidence, that the discharge or substantial threat of a discharge of oil and the resulting damages or removal costs were caused solely by—

- (1) an act of God;

(2) an act of war;

(3) an act or omission of a third party, other than an employee or agent of the responsible party or a third party whose act or omission occurs in connection with any contractual relationship with the responsible party (except where the sole contractual arrangement arises in connection with carriage by a common carrier by rail), if the responsible party establishes, by a preponderance of the evidence, that the responsible party—

(A) exercised due care with respect to the oil concerned, taking into consideration the characteristics of the oil and in light of all relevant facts and circumstances; and

(B) took precautions against foreseeable acts or omissions of any such third party and the foreseeable consequences of those acts or omissions; or

(4) any combination of paragraphs (1), (2), and (3).

(b) **DEFENSES AS TO PARTICULAR CLAIMANTS.**—A responsible party is not liable under section 1002 to a claimant, to the extent that the incident is caused by the gross negligence or willful misconduct of the claimant.

(c) **LIMITATION ON COMPLETE DEFENSE.**—Subsection (a) does not apply with respect to a responsible party who fails or refuses—

(1) to report the incident as required by law if the responsible party knows or has reason to know of the incident;

(2) to provide all reasonable cooperation and assistance requested by a responsible official in connection with removal activities; or

(3) without sufficient cause, to comply with an order issued under subsection (c) or (e) of section 311 of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1321), as amended by this Act, or the Intervention on the High Seas Act (33 U.S.C. 1471 et seq.).

(33 U.S.C. 2702)

SEC. 1004. LIMITS ON LIABILITY.

(a) **GENERAL RULE.**—Except as otherwise provided in this section, the total of the liability of a responsible party under section 1002 and any removal costs incurred by, or on behalf of, the responsible party, with respect to each incident shall not exceed—

(1) for a tank vessel, the greater of—

(A) \$1,200 per gross ton; or

(B)(i) in the case of a vessel greater than 3,000 gross tons, \$10,000,000; or

(ii) in the case of a vessel of 3,000 gross tons or less, \$2,000,000;

(2) for any other vessel, \$600 per gross ton or \$500,000, whichever is greater;

(3) for an offshore facility except a deepwater port, the total of all removal costs plus \$75,000,000; and

(4) for any onshore facility and a deepwater port, \$350,000,000.

(b) **DIVISION OF LIABILITY FOR MOBILE OFFSHORE DRILLING UNITS.**—

(1) **TREATED FIRST AS TANK VESSEL.**—For purposes of determining the responsible party and applying this Act and except

as provided in paragraph (2), a mobile offshore drilling unit which is being used as an offshore facility is deemed to be a tank vessel with respect to the discharge, or the substantial threat of a discharge, of oil on or above the surface of the water.

(2) TREATED AS FACILITY FOR EXCESS LIABILITY.—To the extent that removal costs and damages from any incident described in paragraph (1) exceed the amount for which a responsible party is liable (as that amount may be limited under subsection (a)(1)), the mobile offshore drilling unit is deemed to be an offshore facility. For purposes of applying subsection (a)(3), the amount specified in that subsection shall be reduced by the amount for which the responsible party is liable under paragraph (1).

(c) EXCEPTIONS.—

(1) ACTS OF RESPONSIBLE PARTY.—Subsection (a) does not apply if the incident was proximately caused by—

(A) gross negligence or willful misconduct of, or

(B) the violation of an applicable Federal safety, construction, or operating regulation by, the responsible party, an agent or employee of the responsible party, or a person acting pursuant to a contractual relationship with the responsible party (except where the sole contractual arrangement arises in connection with carriage by a common carrier by rail).

(2) FAILURE OR REFUSAL OF RESPONSIBLE PARTY.—Subsection (a) does not apply if the responsible party fails or refuses—

(A) to report the incident as required by law and the responsible party knows or has reason to know of the incident;

(B) to provide all reasonable cooperation and assistance requested by a responsible official in connection with removal activities; or

(C) without sufficient cause, to comply with an order issued under subsection (c) or (e) of section 311 of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1321), as amended by this Act, or the Intervention on the High Seas Act (33 U.S.C. 1471 et seq.).

(3) OCS FACILITY OR VESSEL.—Notwithstanding the limitations established under subsection (a) and the defenses of section 1003, all removal costs incurred by the United States Government or any State or local official or agency in connection with a discharge or substantial threat of a discharge of oil from any Outer Continental Shelf facility or a vessel carrying oil as cargo from such a facility shall be borne by the owner or operator of such facility or vessel.

(4) CERTAIN TANK VESSELS.—Subsection (a)(1) shall not apply to—

(A) a tank vessel on which the only oil carried as cargo is an animal fat or vegetable oil, as those terms are used in section 2 of the Edible Oil Regulatory Reform Act; and

(B) a tank vessel that is designated in its certificate of inspection as an oil spill response vessel (as that term is

- defined in section 2101 of title 46, United States Code) and that is used solely for removal.
- (d) ADJUSTING LIMITS OF LIABILITY.—
- (1) ONSHORE FACILITIES.—Subject to paragraph (2), the President may establish by regulation, with respect to any class or category of onshore facility, a limit of liability under this section of less than \$350,000,000, but not less than \$8,000,000, taking into account size, storage capacity, oil throughput, proximity to sensitive areas, type of oil handled, history of discharges, and other factors relevant to risks posed by the class or category of facility.
- (2) DEEPWATER PORTS AND ASSOCIATED VESSELS.—
- (A) STUDY.—The Secretary shall conduct a study of the relative operational and environmental risks posed by the transportation of oil by vessel to deepwater ports (as defined in section 3 of the Deepwater Port Act of 1974 (33 U.S.C. 1502)) versus the transportation of oil by vessel to other ports. The study shall include a review and analysis of offshore lightering practices used in connection with that transportation, an analysis of the volume of oil transported by vessel using those practices, and an analysis of the frequency and volume of oil discharges which occur in connection with the use of those practices.
- (B) REPORT.—Not later than 1 year after the date of the enactment of this Act, the Secretary shall submit to the Congress a report on the results of the study conducted under subparagraph (A).
- (C) RULEMAKING PROCEEDING.—If the Secretary determines, based on the results of the study conducted under this subparagraph (A), that the use of deepwater ports in connection with the transportation of oil by vessel results in a lower operational or environmental risk than the use of other ports, the Secretary shall initiate, not later than the 180th day following the date of submission of the report to the Congress under subparagraph (B), a rulemaking proceeding to lower the limits of liability under this section for deepwater ports as the Secretary determines appropriate. The Secretary may establish a limit of liability of less than \$350,000,000, but not less than \$50,000,000, in accordance with paragraph (1).
- (3) PERIODIC REPORTS.—The President shall, within 6 months after the date of the enactment of this Act, and from time to time thereafter, report to the Congress on the desirability of adjusting the limits of liability specified in subsection (a).
- (4) ADJUSTMENT TO REFLECT CONSUMER PRICE INDEX.—The President shall, by regulations issued not less often than every 3 years, adjust the limits of liability specified in subsection (a) to reflect significant increases in the Consumer Price Index.

(33 U.S.C. 2704)

SEC. 1005. INTEREST; PARTIAL PAYMENT OF CLAIMS.

- (a) GENERAL RULE.—The responsible party or the responsible party's guarantor is liable to a claimant for interest on the amount

paid in satisfaction of a claim under this Act for the period described in subsection (b). The responsible party shall establish a procedure for the payment or settlement of claims for interim, short-term damages. Payment or settlement of a claim for interim, short-term damages representing less than the full amount of damages to which the claimant ultimately may be entitled shall not preclude recovery by the claimant for damages not reflected in the paid or settled partial claim.

(b) PERIOD.—

(1) IN GENERAL.—Except as provided in paragraph (2), the period for which interest shall be paid is the period beginning on the 30th day following the date on which the claim is presented to the responsible party or guarantor and ending on the date on which the claim is paid.

(2) EXCLUSION OF PERIOD DUE TO OFFER BY GUARANTOR.—If the guarantor offers to the claimant an amount equal to or greater than that finally paid in satisfaction of the claim, the period described in paragraph (1) does not include the period beginning on the date the offer is made and ending on the date the offer is accepted. If the offer is made within 60 days after the date on which the claim is presented under section 1013(a), the period described in paragraph (1) does not include any period before the offer is accepted.

(3) EXCLUSION OF PERIODS IN INTERESTS OF JUSTICE.—If in any period a claimant is not paid due to reasons beyond the control of the responsible party or because it would not serve the interests of justice, no interest shall accrue under this section during that period.

(4) CALCULATION OF INTEREST.—The interest paid under this section shall be calculated at the average of the highest rate for commercial and finance company paper of maturities of 180 days or less obtaining on each of the days included within the period for which interest must be paid to the claimant, as published in the Federal Reserve Bulletin.

(5) INTEREST NOT SUBJECT TO LIABILITY LIMITS.—

(A) IN GENERAL.—Interest (including prejudgment interest) under this paragraph is in addition to damages and removal costs for which claims may be asserted under section 1002 and shall be paid without regard to any limitation of liability under section 1004.

(B) PAYMENT BY GUARANTOR.—The payment of interest under this subsection by a guarantor is subject to section 1016(g).

(33 U.S.C. 2705)

SEC. 1006. NATURAL RESOURCES.

(a) LIABILITY.—In the case of natural resource damages under section 1002(b)(2)(A), liability shall be—

(1) to the United States Government for natural resources belonging to, managed by, controlled by, or appertaining to the United States;

(2) to any State for natural resources belonging to, managed by, controlled by, or appertaining to such State or political subdivision thereof;

(3) to any Indian tribe for natural resources belonging to, managed by, controlled by, or appertaining to such Indian tribe; and

(4) in any case in which section 1007 applies, to the government of a foreign country for natural resources belonging to, managed by, controlled by, or appertaining to such country.

(b) DESIGNATION OF TRUSTEES.—

(1) IN GENERAL.—The President, or the authorized representative of any State, Indian tribe, or foreign government, shall act on behalf of the public, Indian tribe, or foreign country as trustee of natural resources to present a claim for and to recover damages to the natural resources.

(2) FEDERAL TRUSTEES.—The President shall designate the Federal officials who shall act on behalf of the public as trustees for natural resources under this Act.

(3) STATE TRUSTEES.—The Governor of each State shall designate State and local officials who may act on behalf of the public as trustee for natural resources under this Act and shall notify the President of the designation.

(4) INDIAN TRIBE TRUSTEES.—The governing body of any Indian tribe shall designate tribal officials who may act on behalf of the tribe or its members as trustee for natural resources under this Act and shall notify the President of the designation.

(5) FOREIGN TRUSTEES.—The head of any foreign government may designate the trustee who shall act on behalf of that government as trustee for natural resources under this Act.

(c) FUNCTIONS OF TRUSTEES.—

(1) FEDERAL TRUSTEES.—The Federal officials designated under subsection (b)(2)—

(A) shall assess natural resource damages under section 1002(b)(2)(A) for the natural resources under their trusteeship;

(B) may, upon request of and reimbursement from a State or Indian tribe and at the Federal officials' discretion, assess damages for the natural resources under the State's or tribe's trusteeship; and

(C) shall develop and implement a plan for the restoration, rehabilitation, replacement, or acquisition of the equivalent, of the natural resources under their trusteeship.

(2) STATE TRUSTEES.—The State and local officials designated under subsection (b)(3)—

(A) shall assess natural resource damages under section 1002(b)(2)(A) for the purposes of this Act for the natural resources under their trusteeship; and

(B) shall develop and implement a plan for the restoration, rehabilitation, replacement, or acquisition of the equivalent, of the natural resources under their trusteeship.

(3) INDIAN TRIBE TRUSTEES.—The tribal officials designated under subsection (b)(4)—

- (A) shall assess natural resource damages under section 1002(b)(2)(A) for the purposes of this Act for the natural resources under their trusteeship; and
- (B) shall develop and implement a plan for the restoration, rehabilitation, replacement, or acquisition of the equivalent, of the natural resources under their trusteeship.
- (4) FOREIGN TRUSTEES.—The trustees designated under subsection (b)(5)—
- (A) shall assess natural resource damages under section 1002(b)(2)(A) for the purposes of this Act for the natural resources under their trusteeship; and
- (B) shall develop and implement a plan for the restoration, rehabilitation, replacement, or acquisition of the equivalent, of the natural resources under their trusteeship.
- (5) NOTICE AND OPPORTUNITY TO BE HEARD.—Plans shall be developed and implemented under this section only after adequate public notice, opportunity for a hearing, and consideration of all public comment.
- (d) MEASURE OF DAMAGES.—
- (1) IN GENERAL.—The measure of natural resource damages under section 1002(b)(2)(A) is—
- (A) the cost of restoring, rehabilitating, replacing, or acquiring the equivalent of, the damaged natural resources;
- (B) the diminution in value of those natural resources pending restoration; plus
- (C) the reasonable cost of assessing those damages.
- (2) DETERMINE COSTS WITH RESPECT TO PLANS.—Costs shall be determined under paragraph (1) with respect to plans adopted under subsection (c).
- (3) NO DOUBLE RECOVERY.—There shall be no double recovery under this Act for natural resource damages, including with respect to the costs of damage assessment or restoration, rehabilitation, replacement, or acquisition for the same incident and natural resource.
- (e) DAMAGE ASSESSMENT REGULATIONS.—
- (1) REGULATIONS.—The President, acting through the Under Secretary of Commerce for Oceans and Atmosphere and in consultation with the Administrator of the Environmental Protection Agency, the Director of the United States Fish and Wildlife Service, and the heads of other affected agencies, not later than 2 years after the date of the enactment of this Act, shall promulgate regulations for the assessment of natural resource damages under section 1002(b)(2)(A) resulting from a discharge of oil for the purpose of this Act.
- (2) REBUTTABLE PRESUMPTION.—Any determination or assessment of damages to natural resources for the purposes of this Act made under subsection (d) by a Federal, State, or Indian trustee in accordance with the regulations promulgated under paragraph (1) shall have the force and effect of a rebuttable presumption on behalf of the trustee in any administrative or judicial proceeding under this Act.

(f) **USE OF RECOVERED SUMS.**—Sums recovered under this Act by a Federal, State, Indian, or foreign trustee for natural resource damages under section 1002(b)(2)(A) shall be retained by the trustee in a revolving trust account, without further appropriation, for use only to reimburse or pay costs incurred by the trustee under subsection (c) with respect to the damaged natural resources. Any amounts in excess of those required for these reimbursements and costs shall be deposited in the Fund.

(g) **COMPLIANCE.**—Review of actions by any Federal official where there is alleged to be a failure of that official to perform a duty under this section that is not discretionary with that official may be had by any person in the district court in which the person resides or in which the alleged damage to natural resources occurred. The court may award costs of litigation (including reasonable attorney and expert witness fees) to any prevailing or substantially prevailing party. Nothing in this subsection shall restrict any right which any person may have to seek relief under any other provision of law.

(33 U.S.C. 2706)

SEC. 1007. RECOVERY BY FOREIGN CLAIMANTS.

(a) **REQUIRED SHOWING BY FOREIGN CLAIMANTS.**—

(1) **IN GENERAL.**—In addition to satisfying the other requirements of this Act, to recover removal costs or damages resulting from an incident a foreign claimant shall demonstrate that—

(A) the claimant has not been otherwise compensated for the removal costs or damages; and

(B) recovery is authorized by a treaty or executive agreement between the United States and the claimant's country, or the Secretary of State, in consultation with the Attorney General and other appropriate officials, has certified that the claimant's country provides a comparable remedy for United States claimants.

(2) **EXCEPTIONS.**—Paragraph (1)(B) shall not apply with respect to recovery by a resident of Canada in the case of an incident described in subsection (b)(4).

(b) **DISCHARGES IN FOREIGN COUNTRIES.**—A foreign claimant may make a claim for removal costs and damages resulting from a discharge, or substantial threat of a discharge, of oil in or on the territorial sea, internal waters, or adjacent shoreline of a foreign country, only if the discharge is from—

(1) an Outer Continental Shelf facility or a deepwater port;

(2) a vessel in the navigable waters;

(3) a vessel carrying oil as cargo between 2 places in the United States; or

(4) a tanker that received the oil at the terminal of the pipeline constructed under the Trans-Alaska Pipeline Authorization Act (43 U.S.C. 1651 et seq.), for transportation to a place in the United States, and the discharge or threat occurs prior to delivery of the oil to that place.

(c) **FOREIGN CLAIMANT DEFINED.**—In this section, the term “foreign claimant” means—

(1) a person residing in a foreign country;

- (2) the government of a foreign country; and
- (3) an agency or political subdivision of a foreign country.

(33 U.S.C. 2707)

SEC. 1008. RECOVERY BY RESPONSIBLE PARTY.

(a) **IN GENERAL.**—The responsible party for a vessel or facility from which oil is discharged, or which poses the substantial threat of a discharge of oil, may assert a claim for removal costs and damages under section 1013 only if the responsible party demonstrates that—

- (1) the responsible party is entitled to a defense to liability under section 1003; or
- (2) the responsible party is entitled to a limitation of liability under section 1004.

(b) **EXTENT OF RECOVERY.**—A responsible party who is entitled to a limitation of liability may assert a claim under section 1013 only to the extent that the sum of the removal costs and damages incurred by the responsible party plus the amounts paid by the responsible party, or by the guarantor on behalf of the responsible party, for claims asserted under section 1013 exceeds the amount to which the total of the liability under section 1002 and removal costs and damages incurred by, or on behalf of, the responsible party is limited under section 1004.

(33 U.S.C. 2708)

SEC. 1009. CONTRIBUTION.

A person may bring a civil action for contribution against any other person who is liable or potentially liable under this Act or another law. The action shall be brought in accordance with section 1017.

(33 U.S.C. 2709)

SEC. 1010. INDEMNIFICATION AGREEMENTS.

(a) **AGREEMENTS NOT PROHIBITED.**—Nothing in this Act prohibits any agreement to insure, hold harmless, or indemnify a party to such agreement for any liability under this Act.

(b) **LIABILITY NOT TRANSFERRED.**—No indemnification, hold harmless, or similar agreement or conveyance shall be effective to transfer liability imposed under this Act from a responsible party or from any person who may be liable for an incident under this Act to any other person.

(c) **RELATIONSHIP TO OTHER CAUSES OF ACTION.**—Nothing in this Act, including the provisions of subsection (b), bars a cause of action that a responsible party subject to liability under this Act, or a guarantor, has or would have, by reason of subrogation or otherwise, against any person.

(33 U.S.C. 2710)

SEC. 1011. CONSULTATION ON REMOVAL ACTIONS.

The President shall consult with the affected trustees designated under section 1006 on the appropriate removal action to be taken in connection with any discharge of oil. For the purposes of the National Contingency Plan, removal with respect to any discharge shall be considered completed when so determined by the President in consultation with the Governor or Governors of the affected

States. However, this determination shall not preclude additional removal actions under applicable State law.

(33 U.S.C. 2711)

SEC. 1012. USES OF THE FUND.

(a) **USES GENERALLY.**—The Fund shall be available to the President for—

(1) the payment of removal costs, including the costs of monitoring removal actions, determined by the President to be consistent with the National Contingency Plan—

(A) by Federal authorities; or

(B) by a Governor or designated State official under subsection (d);

(2) the payment of costs incurred by Federal, State, or Indian tribe trustees in carrying out their functions under section 1006 for assessing natural resource damages and for developing and implementing plans for the restoration, rehabilitation, replacement, or acquisition of the equivalent of damaged resources determined by the President to be consistent with the National Contingency Plan;

(3) the payment of removal costs determined by the President to be consistent with the National Contingency Plan as a result of, and damages resulting from, a discharge, or a substantial threat of a discharge, of oil from a foreign offshore unit;

(4) the payment of claims in accordance with section 1013 for uncompensated removal costs determined by the President to be consistent with the National Contingency Plan or uncompensated damages;

(5) the payment of Federal administrative, operational, and personnel costs and expenses reasonably necessary for and incidental to the implementation, administration, and enforcement of this Act (including, but not limited to, sections 1004(d)(2), 1006(e), 4107, 4110, 4111, 4112, 4117, 5006, 8103, and title VII) and subsections (b), (c), (d), (j), and (l) of section 311 of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1321), as amended by this Act, with respect to prevention, removal, and enforcement related to oil discharges, provided that—

(A) not more than \$25,000,000 in each fiscal year shall be available to the Secretary for operating expenses incurred by the Coast Guard;

(B) not more than \$30,000,000 each year through the end of fiscal year 1992 shall be available to establish the National Response System under section 311(j) of the Federal Water Pollution Control Act, as amended by this Act, including the purchase and prepositioning of oil spill removal equipment; and

(C) not more than \$27,250,000 in each fiscal year shall be available to carry out title VII of this Act.

(b) **DEFENSE TO LIABILITY FOR FUND.**—The Fund shall not be available to pay any claim for removal costs or damages to a particular claimant, to the extent that the incident, removal costs, or

damages are caused by the gross negligence or willful misconduct of that claimant.

(c) OBLIGATION OF FUND BY FEDERAL OFFICIALS.—The President may promulgate regulations designating one or more Federal officials who may obligate money in accordance with subsection (a).

(d) ACCESS TO FUND BY STATE OFFICIALS.—

(1) IMMEDIATE REMOVAL.—In accordance with regulations promulgated under this section, the President, upon the request of the Governor of a State or pursuant to an agreement with a State under paragraph (2), may obligate the Fund for payment in an amount not to exceed \$250,000 for removal costs consistent with the National Contingency Plan required for the immediate removal of a discharge, or the mitigation or prevention of a substantial threat of a discharge, of oil.

(2) AGREEMENTS.—

(A) IN GENERAL.—The President shall enter into an agreement with the Governor of any interested State to establish procedures under which the Governor or a designated State official may receive payments from the Fund for removal costs pursuant to paragraph (1).

(B) TERMS.—Agreements under this paragraph—

(i) may include such terms and conditions as may be agreed upon by the President and the Governor of a State;

(ii) shall provide for political subdivisions of the State to receive payments for reasonable removal costs; and

(iii) may authorize advance payments from the Fund to facilitate removal efforts.

(e) REGULATIONS.—The President shall—

(1) not later than 6 months after the date of the enactment of this Act, publish proposed regulations detailing the manner in which the authority to obligate the Fund and to enter into agreements under this subsection shall be exercised; and

(2) not later than 3 months after the close of the comment period for such proposed regulations, promulgate final regulations for that purpose.

(f) RIGHTS OF SUBROGATION.—Payment of any claim or obligation by the Fund under this Act shall be subject to the United States Government acquiring by subrogation all rights of the claimant or State to recover from the responsible party.

(g) AUDITS.—The Comptroller General shall audit all payments, obligations, reimbursements, and other uses of the Fund, to assure that the Fund is being properly administered and that claims are being appropriately and expeditiously considered. The Comptroller General shall submit to the Congress an interim report one year after the date of the enactment of this Act. The Comptroller General shall thereafter audit the Fund as is appropriate. Each Federal agency shall cooperate with the Comptroller General in carrying out this subsection.

(h) PERIOD OF LIMITATIONS FOR CLAIMS.—

(1) REMOVAL COSTS.—No claim may be presented under this title for recovery of removal costs for an incident unless the

claim is presented within 6 years after the date of completion of all removal actions for that incident.

(2) **DAMAGES.**—No claim may be presented under this section for recovery of damages unless the claim is presented within 3 years after the date on which the injury and its connection with the discharge in question were reasonably discoverable with the exercise of due care, or in the case of natural resource damages under section 1002(b)(2)(A), if later, the date of completion of the natural resources damage assessment under section 1006(e).

(3) **MINORS AND INCOMPETENTS.**—The time limitations contained in this subsection shall not begin to run—

(A) against a minor until the earlier of the date when such minor reaches 18 years of age or the date on which a legal representative is duly appointed for the minor, or

(B) against an incompetent person until the earlier of the date on which such incompetent's incompetency ends or the date on which a legal representative is duly appointed for the incompetent.

(i) **LIMITATION ON PAYMENT FOR SAME COSTS.**—In any case in which the President has paid an amount from the Fund for any removal costs or damages specified under subsection (a), no other claim may be paid from the Fund for the same removal costs or damages.

(j) **OBLIGATION IN ACCORDANCE WITH PLAN.**—

(1) **IN GENERAL.**—Except as provided in paragraph (2), amounts may be obligated from the Fund for the restoration, rehabilitation, replacement, or acquisition of natural resources only in accordance with a plan adopted under section 1006(c).

(2) **EXCEPTION.**—Paragraph (1) shall not apply in a situation requiring action to avoid irreversible loss of natural resources or to prevent or reduce any continuing danger to natural resources or similar need for emergency action.

(k) **PREFERENCE FOR PRIVATE PERSONS IN AREA AFFECTED BY DISCHARGE.**—

(1) **IN GENERAL.**—In the expenditure of Federal funds for removal of oil, including for distribution of supplies, construction, and other reasonable and appropriate activities, under a contract or agreement with a private person, preference shall be given, to the extent feasible and practicable, to private persons residing or doing business primarily in the area affected by the discharge of oil.

(2) **LIMITATION.**—This subsection shall not be considered to restrict the use of Department of Defense resources.

(33 U.S.C. 2712)

SEC. 1013. CLAIMS PROCEDURE.

(a) **PRESENTATION.**—Except as provided in subsection (b), all claims for removal costs or damages shall be presented first to the responsible party or guarantor of the source designated under section 1014(a).

(b) **PRESENTATION TO FUND.**—

(1) **IN GENERAL.**—Claims for removal costs or damages may be presented first to the Fund—

(A) if the President has advertised or otherwise notified claimants in accordance with section 1014(c);

(B) by a responsible party who may assert a claim under section 1008;

(C) by the Governor of a State for removal costs incurred by that State; or

(D) by a United States claimant in a case where a foreign offshore unit has discharged oil causing damage for which the Fund is liable under section 1012(a).

(2) **LIMITATION ON PRESENTING CLAIM.**—No claim of a person against the Fund may be approved or certified during the pendency of an action by the person in court to recover costs which are the subject of the claim.

(c) **ELECTION.**—If a claim is presented in accordance with subsection (a) and—

(1) each person to whom the claim is presented denies all liability for the claim, or

(2) the claim is not settled by any person by payment within 90 days after the date upon which (A) the claim was presented, or (B) advertising was begun pursuant to section 1014(b), whichever is later,

the claimant may elect to commence an action in court against the responsible party or guarantor or to present the claim to the Fund.

(d) **UNCOMPENSATED DAMAGES.**—If a claim is presented in accordance with this section, including a claim for interim, short-term damages representing less than the full amount of damages to which the claimant ultimately may be entitled, and full and adequate compensation is unavailable, a claim for the uncompensated damages and removal costs may be presented to the Fund.

(e) **PROCEDURE FOR CLAIMS AGAINST FUND.**—The President shall promulgate, and may from time to time amend, regulations for the presentation, filing, processing, settlement, and adjudication of claims under this Act against the Fund.

(33 U.S.C. 2713)

SEC. 1014. DESIGNATION OF SOURCE AND ADVERTISEMENT.

(a) **DESIGNATION OF SOURCE AND NOTIFICATION.**—When the President receives information of an incident, the President shall, where possible and appropriate, designate the source or sources of the discharge or threat. If a designated source is a vessel or a facility, the President shall immediately notify the responsible party and the guarantor, if known, of that designation.

(b) **ADVERTISEMENT BY RESPONSIBLE PARTY OR GUARANTOR.**—(1) If a responsible party or guarantor fails to inform the President, within 5 days after receiving notification of a designation under subsection (a), of the party's or the guarantor's denial of the designation, such party or guarantor shall advertise the designation and the procedures by which claims may be presented, in accordance with regulations promulgated by the President. Advertisement under the preceding sentence shall begin no later than 15 days after the date of the designation made under subsection (a). If advertisement is not otherwise made in accordance with this subsection, the President shall promptly and at the expense of the responsible party or the guarantor involved, advertise the designa-

tion and the procedures by which claims may be presented to the responsible party or guarantor. Advertisement under this subsection shall continue for a period of no less than 30 days.

(2) An advertisement under paragraph (1) shall state that a claimant may present a claim for interim, short-term damages representing less than the full amount of damages to which the claimant ultimately may be entitled and that payment of such a claim shall not preclude recovery for damages not reflected in the paid or settled partial claim.

(c) ADVERTISEMENT BY PRESIDENT.—If—

(1) the responsible party and the guarantor both deny a designation within 5 days after receiving notification of a designation under subsection (a),

(2) the source of the discharge or threat was a public vessel, or

(3) the President is unable to designate the source or sources of the discharge or threat under subsection (a),

the President shall advertise or otherwise notify potential claimants of the procedures by which claims may be presented to the Fund.

(33 U.S.C. 2714)

SEC. 1015. SUBROGATION.¹

(a) IN GENERAL.—Any person, including the Fund, who pays compensation pursuant to this Act to any claimant for removal costs or damages shall be subrogated to all rights, claims, and causes of action that the claimant has under any other law.

(b) INTERIM DAMAGES.—

(1) IN GENERAL.—If a responsible party, a guarantor, or the Fund has made payment to a claimant for interim, short-term damages representing less than the full amount of damages to which the claimant ultimately may be entitled, subrogation under subsection (a) shall apply only with respect to the portion of the claim reflected in the paid interim claim.

(2) FINAL DAMAGES.—Payment of such a claim shall not foreclose a claimant's right to recovery of all damages to which the claimant otherwise is entitled under this Act or under any other law.

(c) ACTIONS ON BEHALF OF FUND.—At the request of the Secretary, the Attorney General shall commence an action on behalf of the Fund to recover any compensation paid by the Fund to any claimant pursuant to this Act, and all costs incurred by the Fund by reason of the claim, including interest (including prejudgment interest), administrative and adjudicative costs, and attorney's fees. Such an action may be commenced against any responsible party or (subject to section 1016) guarantor, or against any other person who is liable, pursuant to any law, to the compensated claimant or to the Fund, for the cost or damages for which the compensation was paid. Such an action shall be commenced against the responsible foreign government or other responsible party to recover any

¹Section 1142(d) of Public Law 104-324 (110 Stat. 3991) stated that "[s]ection 1015(a) of the Oil Pollution Act of 1990 (33 U.S.C. 2715(a)) is amended" by redesignating subsection (b) as subsection (c) and by inserting after subsection (a) a new subsection (b). The amendments were executed as amendments to section 1015.

removal costs or damages paid from the Fund as the result of the discharge, or substantial threat of discharge, of oil from a foreign offshore unit.

(33 U.S.C. 2716)

SEC. 1016. FINANCIAL RESPONSIBILITY.

(a) REQUIREMENT.—The responsible party for—

(1) any vessel over 300 gross tons (except a non-self-propelled vessel that does not carry oil as cargo or fuel) using any place subject to the jurisdiction of the United States; or

(2) any vessel using the waters of the exclusive economic zone to transship or lighter oil destined for a place subject to the jurisdiction of the United States;

shall establish and maintain, in accordance with regulations promulgated by the Secretary, evidence of financial responsibility sufficient to meet the maximum amount of liability to which the responsible party could be subjected under section 1004(a) or (d) of this Act, in a case where the responsible party would be entitled to limit liability under that section. If the responsible party owns or operates more than one vessel, evidence of financial responsibility need be established only to meet the amount of the maximum liability applicable to the vessel having the greatest maximum liability.

(b) SANCTIONS.—

(1) WITHHOLDING CLEARANCE.—The Secretary of the Treasury shall withhold or revoke the clearance required by section 4197 of the Revised Statutes of the United States of any vessel subject to this section that does not have the evidence of financial responsibility required for the vessel under this section.

(2) DENYING ENTRY TO OR DETAINING VESSELS.—The Secretary may—

(A) deny entry to any vessel to any place in the United States, or to the navigable waters, or

(B) detain at the place,

any vessel that, upon request, does not produce the evidence of financial responsibility required for the vessel under this section.

(3) SEIZURE OF VESSEL.—Any vessel subject to the requirements of this section which is found in the navigable waters without the necessary evidence of financial responsibility for the vessel shall be subject to seizure by and forfeiture to the United States.

(c) OFFSHORE FACILITIES.—

(1) IN GENERAL.—

(A) EVIDENCE OF FINANCIAL RESPONSIBILITY REQUIRED.—Except as provided in paragraph (2), a responsible party with respect to an offshore facility that—

(i) (I) is located seaward of the line of ordinary low water along that portion of the coast that is in direct contact with the open sea and the line marking the seaward limit of inland waters; or

(II) is located in coastal inland waters, such as bays or estuaries, seaward of the line of ordinary low

water along that portion of the coast that is not in direct contact with the open sea;

(ii) is used for exploring for, drilling for, producing, or transporting oil from facilities engaged in oil exploration, drilling, or production; and

(iii) has a worst-case oil spill discharge potential of more than 1,000 barrels of oil (or a lesser amount if the President determines that the risks posed by such facility justify it),

shall establish and maintain evidence of financial responsibility in the amount required under subparagraph (B) or (C), as applicable.

(B) AMOUNT REQUIRED GENERALLY.—Except as provided in subparagraph (C), the amount of financial responsibility for offshore facilities that meet the criteria of subparagraph (A) is—

(i) \$35,000,000 for an offshore facility located seaward of the seaward boundary of a State; or

(ii) \$10,000,000 for an offshore facility located landward of the seaward boundary of a State.

(C) GREATER AMOUNT.—If the President determines that an amount of financial responsibility for a responsible party greater than the amount required by subparagraph (B) is justified based on the relative operational, environmental, human health, and other risks posed by the quantity or quality of oil that is explored for, drilled for, produced, or transported by the responsible party, the evidence of financial responsibility required shall be for an amount determined by the President not exceeding \$150,000,000.

(D) MULTIPLE FACILITIES.—In a case in which a person is a responsible party for more than one facility subject to this subsection, evidence of financial responsibility need be established only to meet the amount applicable to the facility having the greatest financial responsibility requirement under this subsection.

(E) DEFINITION.—For the purpose of this paragraph, the seaward boundary of a State shall be determined in accordance with section 2(b) of the Submerged Lands Act (43 U.S.C. 1301(b)).

(2) DEEPWATER PORTS.—Each responsible party with respect to a deepwater port shall establish and maintain evidence of financial responsibility sufficient to meet the maximum amount of liability to which the responsible party could be subjected under section 1004(a) of this Act in a case where the responsible party would be entitled to limit liability under that section. If the Secretary exercises the authority under section 1004(d)(2) to lower the limit of liability for deepwater ports, the responsible party shall establish and maintain evidence of financial responsibility sufficient to meet the maximum amount of liability so established. In a case in which a person is the responsible party for more than one deepwater port, evidence of financial responsibility need be established only to

meet the maximum liability applicable to the deepwater port having the greatest maximum liability.

(e) METHODS OF FINANCIAL RESPONSIBILITY.—Financial responsibility under this section may be established by any one, or by any combination, of the following methods which the Secretary (in the case of a vessel) or the President (in the case of a facility) determines to be acceptable: evidence of insurance, surety bond, guarantee, letter of credit, qualification as a self-insurer, or other evidence of financial responsibility. Any bond filed shall be issued by a bonding company authorized to do business in the United States. In promulgating requirements under this section, the Secretary or the President, as appropriate, may specify policy or other contractual terms, conditions, or defenses which are necessary, or which are unacceptable, in establishing evidence of financial responsibility to effectuate the purposes of this Act.

(f) CLAIMS AGAINST GUARANTOR.—

(1) IN GENERAL.—Subject to paragraph (2), a claim for which liability may be established under section 1002 may be asserted directly against any guarantor providing evidence of financial responsibility for a responsible party liable under that section for removal costs and damages to which the claim pertains. In defending against such a claim, the guarantor may invoke—

(A) all rights and defenses which would be available to the responsible party under this Act;

(B) any defense authorized under subsection (e); and

(C) the defense that the incident was caused by the willful misconduct of the responsible party.

The guarantor may not invoke any other defense that might be available in proceedings brought by the responsible party against the guarantor.

(2) FURTHER REQUIREMENT.—A claim may be asserted pursuant to paragraph (1) directly against a guarantor providing evidence of financial responsibility under subsection (c)(1) with respect to an offshore facility only if—

(A) the responsible party for whom evidence of financial responsibility has been provided has denied or failed to pay a claim under this Act on the basis of being insolvent, as defined under section 101(32) of title 11, United States Code, and applying generally accepted accounting principles;

(B) the responsible party for whom evidence of financial responsibility has been provided has filed a petition for bankruptcy under title 11, United States Code; or

(C) the claim is asserted by the United States for removal costs and damages or for compensation paid by the Fund under this Act, including costs incurred by the Fund for processing compensation claims.

(3) RULEMAKING AUTHORITY.—Not later than 1 year after the date of enactment of this paragraph, the President shall promulgate regulations to establish a process for implementing paragraph (2) in a manner that will allow for the orderly and expeditious presentation and resolution of claims and effectuate the purposes of this Act.

(g) **LIMITATION ON GUARANTOR'S LIABILITY.**—Nothing in this Act shall impose liability with respect to an incident on any guarantor for damages or removal costs which exceed, in the aggregate, the amount of financial responsibility which that guarantor has provided for a responsible party pursuant to this section. The total liability of the guarantor on direct action for claims brought under this Act with respect to an incident shall be limited to that amount.

(h) **CONTINUATION OF REGULATIONS.**—Any regulation relating to financial responsibility, which has been issued pursuant to any provision of law repealed or superseded by this Act, and which is in effect on the date immediately preceding the effective date of this Act, is deemed and shall be construed to be a regulation issued pursuant to this section. Such a regulation shall remain in full force and effect unless and until superseded by a new regulation issued under this section.

(i) **UNIFIED CERTIFICATE.**—The Secretary may issue a single unified certificate of financial responsibility for purposes of this Act and any other law.

(33 U.S.C. 2717)

SEC. 1017. LITIGATION, JURISDICTION, AND VENUE.

(a) **REVIEW OF REGULATIONS.**—Review of any regulation promulgated under this Act may be had upon application by any interested person only in the Circuit Court of Appeals of the United States for the District of Columbia. Any such application shall be made within 90 days from the date of promulgation of such regulations. Any matter with respect to which review could have been obtained under this subsection shall not be subject to judicial review in any civil or criminal proceeding for enforcement or to obtain damages or recovery of response costs.

(b) **JURISDICTION.**—Except as provided in subsections (a) and (c), the United States district courts shall have exclusive original jurisdiction over all controversies arising under this Act, without regard to the citizenship of the parties or the amount in controversy. Venue shall lie in any district in which the discharge or injury or damages occurred, or in which the defendant resides, may be found, has its principal office, or has appointed an agent for service of process. For the purposes of this section, the Fund shall reside in the District of Columbia.

(c) **STATE COURT JURISDICTION.**—A State trial court of competent jurisdiction over claims for removal costs or damages, as defined under this Act, may consider claims under this Act or State law and any final judgment of such court (when no longer subject to ordinary forms of review) shall be recognized, valid, and enforceable for all purposes of this Act.

(d) **ASSESSMENT AND COLLECTION OF TAX.**—The provisions of subsections (a), (b), and (c) shall not apply to any controversy or other matter resulting from the assessment or collection of any tax, or to the review of any regulation promulgated under the Internal Revenue Code of 1986.

(e) **SAVINGS PROVISION.**—Nothing in this title shall apply to any cause of action or right of recovery arising from any incident which occurred prior to the date of enactment of this title. Such claims

shall be adjudicated pursuant to the law applicable on the date of the incident.

(f) PERIOD OF LIMITATIONS.—

(1) DAMAGES.—Except as provided in paragraphs (3) and (4), an action for damages under this Act shall be barred unless the action is brought within 3 years after—

(A) the date on which the loss and the connection of the loss with the discharge in question are reasonably discoverable with the exercise of due care, or

(B) in the case of natural resource damages under section 1002(b)(2)(A), the date of completion of the natural resources damage assessment under section 1006(c).

(2) REMOVAL COSTS.—An action for recovery of removal costs referred to in section 1002(b)(1) must be commenced within 3 years after completion of the removal action. In any such action described in this subsection, the court shall enter a declaratory judgment on liability for removal costs or damages that will be binding on any subsequent action or actions to recover further removal costs or damages. Except as otherwise provided in this paragraph, an action may be commenced under this title for recovery of removal costs at any time after such costs have been incurred.

(3) CONTRIBUTION.—No action for contribution for any removal costs or damages may be commenced more than 3 years after—

(A) the date of judgment in any action under this Act for recovery of such costs or damages, or

(B) the date of entry of a judicially approved settlement with respect to such costs or damages.

(4) SUBROGATION.—No action based on rights subrogated pursuant to this Act by reason of payment of a claim may be commenced under this Act more than 3 years after the date of payment of such claim.

(5) COMMENCEMENT.—The time limitations contained herein shall not begin to run—

(A) against a minor until the earlier of the date when such minor reaches 18 years of age or the date on which a legal representative is duly appointed for such minor, or

(B) against an incompetent person until the earlier of the date on which such incompetent's incompetency ends or the date on which a legal representative is duly appointed for such incompetent.

(33 U.S.C. 2717)

SEC. 1018. RELATIONSHIP TO OTHER LAW.

(a) PRESERVATION OF STATE AUTHORITIES; SOLID WASTE DISPOSAL ACT.—Nothing in this Act or the Act of March 3, 1851 shall—

(1) affect, or be construed or interpreted as preempting, the authority of any State or political subdivision thereof from imposing any additional liability or requirements with respect to—

(A) the discharge of oil or other pollution by oil within such State; or

(B) any removal activities in connection with such a discharge; or
 (2) affect, or be construed or interpreted to affect or modify in any way the obligations or liabilities of any person under the Solid Waste Disposal Act (42 U.S.C. 6901 et seq.) or State law, including common law.

(b) PRESERVATION OF STATE FUNDS.—Nothing in this Act or in section 9509 of the Internal Revenue Code of 1986 (26 U.S.C. 9509) shall in any way affect, or be construed to affect, the authority of any State—

(1) to establish, or to continue in effect, a fund any purpose of which is to pay for costs or damages arising out of, or directly resulting from, oil pollution or the substantial threat of oil pollution; or

(2) to require any person to contribute to such a fund.

(c) ADDITIONAL REQUIREMENTS AND LIABILITIES; PENALTIES.—Nothing in this Act, the Act of March 3, 1851 (46 U.S.C. 183 et seq.), or section 9509 of the Internal Revenue Code of 1986 (26 U.S.C. 9509), shall in any way affect, or be construed to affect, the authority of the United States or any State or political subdivision thereof—

(1) to impose additional liability or additional requirements; or

(2) to impose, or to determine the amount of, any fine or penalty (whether criminal or civil in nature) for any violation of law;

relating to the discharge, or substantial threat of a discharge, of oil.

(d) FEDERAL EMPLOYEE LIABILITY.—For purposes of section 2679(b)(2)(B) of title 28, United States Code, nothing in this Act shall be construed to authorize or create a cause of action against a Federal officer or employee in the officer's or employee's personal or individual capacity for any act or omission while acting within the scope of the officer's or employee's office or employment.

(33 U.S.C. 2718)

SEC. 1019. STATE FINANCIAL RESPONSIBILITY.

A State may enforce, on the navigable waters of the State, the requirements for evidence of financial responsibility under section 1016.

(33 U.S.C. 2719)

SEC. 1020. APPLICATION.

This Act shall apply to an incident occurring after the date of the enactment of this Act.

(33 U.S.C. 2701 note)

TITLE II—CONFORMING AMENDMENTS

* * * * *

SEC. 2002. FEDERAL WATER POLLUTION CONTROL ACT.

(a) APPLICATION.—Subsections (f), (g), (h), and (i) of section 311 of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1321) shall