

บทที่ 2

มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น

เพื่อให้เห็นภาพของมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ บทนี้จะนำเสนอบทบัญญัติของ GATT และบทบัญญัติภายใต้กรอบความตกลงต่างๆขององค์การการค้าโลก (WTO) และข้อพิพาทในอดีตบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของธุรกิจไทยในการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนแนวโน้มของการบังคับใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของความตกลงต่างๆที่เกี่ยวข้อง

องค์การการค้าโลก (WTO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 ซึ่งเป็นองค์กรที่ปรับเปลี่ยนมาจากความตกลง GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ที่มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 (หลังสงครามโลกครั้งที่ 2) การจัดตั้ง WTO เพื่อต้องการให้เกิดกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ยุติธรรมในทางการค้า ลดหรือขจัดอุปสรรคทางการค้า เพื่อส่งเสริมการค้าเสรี และสร้างกลไกตรวจสอบและทบทวนนโยบายการค้าของประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม WTO ก็ยังคงยึดตัวบทกฎหมายของ GATT เป็นหลัก และมีความตกลงอื่นๆที่อยู่ภายใต้การกำกับของ WTO (ซึ่งการศึกษานี้จะเรียกว่า ความตกลงภายใต้กรอบ WTO) ทั้งนี้ การดำเนินงานของ WTO จะยึดหลักการสำคัญคือ มาตรการการค้าที่ไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งประกอบด้วย 2 ประการ คือ การปฏิบัติต่อสินค้าจากประเทศภาคีอย่างเท่าเทียมกัน หรือ หลักการได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (most-favored nation treatment: MFN) และ การปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าอย่างเท่าเทียมกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ หรือ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment: NT)¹

มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ประกอบด้วย มาตรา 20 ในบทบัญญัติ GATT (หัวข้อ 2.1) ความตกลงภายใต้กรอบของ WTO ที่มีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม (หัวข้อ 2.2) อาทิ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ ความตกลงว่าด้วยการเกษตร ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า และ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ โดยในอดีตที่ผ่านมาองค์การการค้าโลกได้มีการพิจารณาข้อพิพาททางการค้าด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ของไทย (หัวข้อ 2.3) และ แนวโน้มของมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบ WTO ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (หัวข้อ 2.4)

¹ นอกจากนี้ยังมีหลักการอื่นๆอีก ได้แก่ การกำหนดและบังคับใช้มาตรการทางการค้าอย่างโปร่งใส (transparency) การคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น (tariff-only protection) การส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม (fair competition) การมีสิทธิให้ข้อยกเว้นในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (necessary exception and emergency action) การยินยอมให้มีการรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อลดภาษีระหว่างกันได้ หากเป็นวัตถุประสงค์เพื่อขยายการค้า (no trade blocs) การมีกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าให้คู่กรณี (trade dispute settlement) และการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณี (special and differential treatment for least developing countries) [สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, 2549:254-255]

2.1 บทบัญญัติของ GATT (Article 20)

ในบทบัญญัติของ GATT นั้น มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเพียงมาตรการเดียวคือ บทยกเว้นทั่วไปมาตรา 20 (Rule of Exceptions Article XX) ของ GATT 1994 ซึ่งกล่าวถึง การปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช ตลอดจนการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดย มาตรา 20 เกี่ยวกับเรื่องข้อยกเว้นทั่วไปที่เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีใช้มาตรการกีดกันการค้าได้ แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติและไม่เป็นการกีดกันอย่างแอบแฝง โดยมีเงื่อนไข ดังนี้ [กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2537]

- (เอ) จำเป็นเพื่อปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (บี) จำเป็นเพื่อปกป้องชีวิต หรือสุขภาพมนุษย์ สัตว์ หรือพืช²
- (ซี) เกี่ยวกับการนำเข้าหรือการส่งออกทองคำหรือเงิน
- (ดี) เพื่อการบังคับใช้ระเบียบศุลกากรและระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจที่ผูกขาด และเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (การคุ้มครองสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และลิขสิทธิ์ และการป้องกันการปฏิบัติที่เป็นการหลอกลวง)
- (อี) เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่ใช้แรงงานของนักโทษ (forced labor) หรือ สินค้าราชทัณฑ์
- (เอฟ) กำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครองทรัพย์สินสมบัติแห่งชาติ ซึ่งมีคุณค่าทางศิลปประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี
- (จี) เกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถใช้ให้หมดไปได้ (exhaustible natural resources) หากมาตรการเช่นนั้นได้ทำไปให้เกิดผลพร้อมกับการจำกัดการผลิตหรือการบริโภคภายในประเทศ
- (เอช) ดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงโลกาภิวัตน์ใดในระหว่างรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ที่เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ภาคีคู่สัญญา และได้รับความเห็นชอบโดยที่ประชุมใหญ่
- (ไอ) เพื่อการดำเนินการไม่ให้มีการส่งออกวัสดุที่เป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตในประเทศ (ในช่วงเวลาที่ราคาภายในประเทศของวัสดุนั้นต่ำกว่าราคากลางโลก) ทั้งนี้ต้องไม่ทำให้มีการเพิ่มการส่งออก หรือเพิ่มการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน และจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ
- (เจ) เพื่อประโยชน์ในการให้ได้มาหรือเพื่อการกระจายสินค้าภายในโดยทั่วไป หรือเป็นเพราะมีการขาดแคลนภายใน โดยมีเงื่อนไขว่า มาตรการใด ๆ ดังกล่าวนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการที่ว่าทุกภาคีมีสิทธิในส่วนแบ่งที่เป็นธรรมของอุปทานระหว่างประเทศของผลิตภัณฑ์นั้น

ในแรกเริ่มนั้น ข้อตกลง GATT มิได้คำนึงถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏในการเจรจาของ GATT อย่างจริงจังในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1970 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการเตรียมการสำหรับการประชุมสุดยอดสหประชาชาติ (preparation for the UN conference) ในหัวข้อเรื่อง “สิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ (Human Environment)” ที่จัดขึ้น ณ เมือง Stockholm ในปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) [Nordström and Vaughan, 1999: 9] ในการประชุมครั้งนี้ GATT ได้ตั้ง

² ในการเจรจารอบอุรุกวัย ออสเตรเลียเสนอให้มีการเพิ่มข้อความ “สิ่งแวดล้อม (the environment)” ลงไปในมาตรานี้ด้วย แต่ทุกวันนี้ก็ยังมิได้มีการแก้ไขประการใด [Rao, 2000: 166]

คณะกรรมการด้านมาตรการสิ่งแวดล้อมและการค้า (Environmental Measures and International Trade Group: EMIT) ในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ.2514) โดยมีวัตถุประสงค์คือ ให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสิ่งแวดล้อมและป้องกันความขัดแย้งทางการค้าที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามบทบาทของ EMIT มีน้อยมากจนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) EMIT มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการพิจารณาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและการค้าที่มีบ่อยครั้งขึ้น เนื่องจาก (1) มีการใช้มาตรการทางการค้าในความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs) มากขึ้น และ (2) มีการกำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศที่ไม่สอดคล้องกับข้อบัญญัติหรือหลักการของ GATT

การเจรจารอบโตเกียว ในปี ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) เริ่มมีการนำประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาพิจารณา นั่นคือ การกำหนดมาตรฐานสินค้านำเข้า (product standard on imported goods) ทั้งนี้เพื่อจะปกป้องผลประโยชน์ให้กับผู้ผลิต และผู้บริโภคภายในประเทศ ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่นิยมใช้มาตรฐานสินค้านำเข้า เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าแทนมาตรการทางภาษี จึงทำให้มีการจัดทำ “ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on TBT)” และจัดทำการประชุมปฏิบัติการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐาน (Standard Code)³ ขึ้นในปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) เพื่อป้องกันมิให้ประเทศภาคีใช้มาตรการต่างๆ ไปในทางที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ และเพื่อรับรองสิทธิของประเทศสมาชิกที่จะดำเนินมาตรการบางประการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้ อย่างไรก็ตาม Standard Code ใช้บังคับกับตัวผลิตภัณฑ์ (products) เท่านั้น ไม่รวมถึงกระบวนการผลิต (Process and Production Methods: PPMs) และโดยทั่วไปมักเกี่ยวข้องกับ มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร [พรพนทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 29-30]

ต่อมาในช่วงระหว่างการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย (ค.ศ. 1987-1994) กลุ่ม EFTA (European Free Trade Association) ได้เรียกร้องให้ EMIT ให้พิจารณามาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ โดยมีเหตุผล 3 ประการ คือ (1) เพื่อมิให้แนวโน้มการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมขยายตัวจนกลายเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยใช้วัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมบังหน้า ทั้งนี้เนื่องจากพบว่า การกำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศมักขาดความโปร่งใส และส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตและกรรมวิธีการผลิต (PPMs) ซึ่งมีได้้อยู่ภายใต้ข้อตกลงของ GATT ที่ครอบคลุมเฉพาะผลิตภัณฑ์ (product) เท่านั้น (2) กลุ่ม EFTA เกรงว่า การบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของตนจะถูกตัดสินว่าเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ของ GATT และ (3) กลุ่ม EFTA เกรงว่า กฎเกณฑ์ของ GATT จะขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ของ MEAs เนื่องจากมีการใช้มาตรการทางการค้าใน MEAs มากขึ้น และในหลายกรณีอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ซึ่งขัดแย้งกับหลักการของ GATT เรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และเนื่องจาก GATT เป็นองค์กรที่เข้มแข็งกว่า และมีจำนวนสมาชิกมากกว่า อาจจะทำให้มาตรการใน MEAs ขาดประสิทธิภาพได้ในอนาคต [มิ่งสรรพ ขาวสอาดและพิสมัย ภูริสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุลรัตน์, 2540: 1]

แม้ว่าการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย มิได้มีข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมและการค้าเป็นการเฉพาะ แต่จากการประชุม GATT ที่เมือง มารากซ์ ประเทศโมร็อกโก ปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ.2537) (ซึ่งเป็นการสิ้นสุด

³ Standard Code เป็นความตกลงที่สร้างหลักประกันว่า กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรฐานอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ และจะต้องไม่สร้างหรือใช้ไปในทางที่เป็นอุปสรรคโดยไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ดังกล่าว อาทิ ข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ (packaging) การติดฉลาก (labeling) การกำหนดเครื่องหมาย (marking) และวิธีการขอรับรองตามที่กำหนด (methods of certifying compliance) [พรพนทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 30]

การเจรจา GATT รอบอุรุกวัย) มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ขึ้น และมีการจัดตั้ง คณะกรรมการการค้าและสิ่งแวดล้อม (Committee on Trade and Environment : CTE) ขึ้นมา (แทน EMIT) และต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2001 ได้มีการจัดตั้ง Committee on Trade and Environment Special Session (CTESS – เน้นประเด็นเจรจา โดยเฉพาะเนื้อหาใน Paragraph 31 ของ Doha Ministerial Declaration) เพื่อสร้างหลักประกันว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศจะให้ความสำคัญกับเรื่อง สิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน และประกันว่ากฎเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่าง ประเทศ ทั้งนี้ WTO มีหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่ หลักการ พัฒนาที่ยั่งยืน หลักความจำเป็นเพื่อปกป้องชีวิต หรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช และหลักการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ตามมาตรา 20 ของ GATT)

การประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจของ WTO ครั้งที่ 1 ณ ประเทศสิงคโปร์ (ค.ศ.1996) ได้มีความ พยายามที่จะนำประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้าไปในข้อตกลง GATT บทความของ Whalley (1996) เป็นงานเขียน ขึ้นหนึ่งที่เสนอแนะแนวทางการปรับหรือปฏิรูปข้อตกลงของ GATT ให้สอดคล้องมาตรการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมโดยมีความเชื่อว่า การกำหนดมาตรการทางการค้าเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมใน GATT เป็นสิ่งที่ ควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความโปร่งใส (transparency) ของการพิจารณาข้อพิพาทเป็น สำคัญ ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ภายหลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรี WTO (ณ เมือง Seattle) บทบาทของ WTO ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด รวมทั้งการเจรจาด้านการค้า การ ลงทุนระหว่างประเทศก็เริ่มนำประเด็นด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเข้ามาพิจารณาด้วย⁴

แนวทางการดำเนินงานหรือจุดยืนของ GATT/WTO และ CTE/CTESS กับการเจรจาระหว่าง ประเทศสมาชิกมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเด็น คือ [WTO, 2004: 6-8]

(ก) WTO มิใช่องค์กรเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (WTO is not an Environment Protection Agency) และยังสามารถดำเนินการขนานกันไปได้ ด้วยความเชื่อว่าการขยายตัวทางการค้าจะทำให้เกิด การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(ข) กฎบัญญัติของ GATT/WTO มีมากเพียงพอที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว (GATT/WTP rules provide significant scope for environmental protection) ตราบใดที่ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่าง ประเทศสมาชิก

(ค) การขยายตัวทางการค้าจะเป็นการเปิดโอกาสการเข้าถึงตลาดสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (increased market access for developing countries) เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ยัง เน้นการจัดปัญหาความยากจนเป็นสำคัญ (มากกว่าประเด็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม) ดังนั้น การส่งเสริม การส่งออกทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าวจะช่วยยกระดับรายได้ประชาชาติได้

(ง) การประสานงานระหว่างองค์กรการค้าและองค์กรสิ่งแวดล้อมจะต้องขยายมากขึ้น (trade and environment coordination should be enhanced) โดยมีความพยายามที่จะจัดอุปสรรคทางการค้าที่จะ ทำให้เกิดความขัดแย้งกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ส่วนปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกนั้น

⁴ การประชุมระดับรัฐมนตรีอีกครั้งที่เมือง Seattle ประเทศสหรัฐอเมริกา ครั้งนี้ได้รับความสนใจจากทั่วโลก เนื่องจากมีการ ประชุมรวมตัวของสมาชิกองค์กรอิสระ (NGOs) และประชาชนที่สนใจเรื่องการพิทักษ์อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และมีผู้ชุมนุมดำเนินการ ประท้วง WTO ในฐานะองค์กรระหว่างประเทศที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ โดยละเลยการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพืชสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ อีกทั้งกล่าวหาว่า WTO ดำเนินการโดยขาดความโปร่งใส แม้ว่าการประชุม รอบนี้จบลงด้วยความชื่นเคื่องและไม่พบทสรุปในปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการค้า

ควรอาศัยการดำเนินงานของ MEAs ซึ่งน่าจะเป็นหนทางที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม การประสานงานระหว่างสององค์กรนี้อาจจะลดปัญหาความเสี่ยงที่จะเกิดการเลือกปฏิบัติและการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝงได้ และในปัจจุบันนี้ แนวทางทั้ง 4 ประเด็นยังคงดำรงอยู่ มิได้มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางอย่างเห็นได้ชัดแต่อย่างใด

2.2 ความตกลงภายใต้กรอบ WTO ที่มีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม

ในช่วงการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย นั้นได้มีการหยิบยกประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาหลายประเด็น อาทิ (ก) การยินยอมให้มีการอุดหนุนด้านสิ่งแวดล้อมโดยรัฐ เช่น การปรับปรุงโรงงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม การวิจัยและการพัฒนา (ข) การยินยอมให้มีการอุดหนุนเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการเกษตร ตลอดจนการชดเชยการเปลี่ยนที่ดินจากการเกษตรไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น (ค) การจำกัดความสามารถของรัฐ ในการตั้งกฎเกณฑ์มาตรฐานว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า เช่น การควบคุมมาตรฐานสินค้า (ง) การปรับ Standard Code ให้เป็นความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า โดยครอบคลุมถึงกระบวนการผลิตและวิธีการผลิต (PPMs) ที่เกี่ยวเนื่องกับคุณภาพของสินค้า ทั้งนี้ มาตรฐานและข้อบังคับต้องไม่ส่งผลให้เกิดการจำกัดทางการค้า หรือการบิดเบือนทางการค้า และ (จ) การจัดตั้งระเบียบมาตรฐานระหว่างประเทศหรือมาตรฐานสากล (International Standards) โดยประเทศด้อยพัฒนา ไม่จำเป็นต้องอิงมาตรฐานสากล หากมาตรฐานสากลไม่เหมาะสมกับความต้องการภายในประเทศของตน⁵

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำความตกลงแยกเป็นการเฉพาะหลายเรื่อง สำหรับความตกลงที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและการค้าสินค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT)⁶ วัตถุประสงค์หลักคือ ประเทศภาคียินยอมให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมมาตรฐานสินค้าของตนเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพ และความปลอดภัยของมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมได้ มาตรการเหล่านี้ได้แก่ มาตรฐานสินค้า (Standard Code) ข้อกำหนดปริมาณสารตกค้างของยาฆ่าแมลง (pesticide residue limits) การตรวจสอบสินค้า และการติดฉลากสินค้า (labeling) โดยบังคับใช้กับตัวผลิตภัณฑ์ (product) เท่านั้น ไม่รวมถึงมาตรฐานด้านกระบวนการ และวิธีการผลิตสินค้า (PPM standards) ซึ่งโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและอาหาร [ทัชชมัย ฤกษ์สุต, 2544: 91] ทั้งนี้ มาตรฐานสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวที่ประกาศใช้ จะต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ TBT กล่าวคือ ต้องไม่เป็นในลักษณะที่เลือกปฏิบัติ ต้องไม่สร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ

⁵ มาตรฐานสากลที่ใช้หากเป็นมาตรฐานกระบวนการผลิต (PPM Standard) จะต้องเป็นกระบวนการผลิตที่มีผลกระทบต่อคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ (product characteristics) ดังนั้น กระบวนการ และกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการติดฉลากสิ่งแวดล้อมจึงอาจจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของ GATT ในความตกลงเรื่องอุปสรรคทางเทคนิคทางการค้า ในทำนองเดียวกัน ความตกลงเรื่องการบังคับใช้มาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ก็มีข้อบังคับให้สมาชิกอิงมาตรฐานสากล และมาตรฐานสากลต้องเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ แต่การเจรจารอบอุรุกวัยยังไม่ยอมรับให้มีการใช้มาตรฐานสากลของระดับการปลดปล่อยมลพิษอันเกิดจากการผลิตเนื่องจากไม่เกี่ยวเนื่องกับคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ [พรพนทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 32-33]

⁶ เนื่องจากความคลุมเครือของมาตรา 20 (b) ของ GATT โดยเฉพาะการตีความคำว่า “จำเป็น” (necessary) จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้มีการใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมเพื่อกีดกันทางการค้า ดังนั้นในการเจรจารอบโดเกียวของ GATT จึงให้มีการจัดทำความตกลง TBT ขึ้นซึ่งรู้จักกันในชื่อ Standard Code [ทัชชมัย ฤกษ์สุต, 2544 : 90]

และข้อบังคับทางเทคนิคและมาตรฐานต้องวางอยู่บนการพิจารณาทางวิทยาศาสตร์ [พรณทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 82] นอกจากนี้ความตกลง TBT ยังช่วยให้มีความโปร่งใสแก่ทุกฝ่ายเพราะมีการกำหนดการแจ้งมาตรการที่มีผลกระทบต่อการค้าที่ค่อนข้างเคร่งครัด [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2543: 46 และ Kelly, 2003:133]

มาตรการ TBT ที่มีการใช้มากที่สุด คือ การติดฉลาก (label) ไม่ว่าจะเป็นฉลากที่ระบุองค์ประกอบของวัตถุดิบ และวิธีการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ปลอดภัยสำหรับผู้บริโภค (safety label) และอาจจะรวมถึงการใช้บรรจุภัณฑ์ที่ปลอดภัยสำหรับผู้บริโภค โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์อาหารและอาหารสด (ผักและผลไม้) ซึ่งผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับมาตรการด้านความปลอดภัยต่อสุขภาพของตนมากขึ้น จึงทำให้ผลิตภัณฑ์อาหาร จะต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพอย่างรัดกุม และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานในประเทศนั้นๆ และผลิตภัณฑ์จะต้องมี “ฉลาก” บ่งบอกข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจให้แก่ผู้บริโภคอย่างชัดเจน (กรอบที่ 2.1)

มาตรการฉลากอีกประเภทหนึ่งคือ ฉลากที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (ทั้งในมิติของกระบวนการผลิต และมิติของการใช้วัตถุดิบ) หรือที่เรียกว่าฉลากสิ่งแวดล้อม (eco-label) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปลดปล่อยมลพิษ (หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใด) ที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตและในการใช้วัตถุดิบ

กรอบที่ 2.1: ผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกาสนใจเรื่อง ฉลาก “natural” สัตว์ปีกและเนื้อ

เนื่องจากผู้บริโภครวมทั้งผู้บริโภคเนื้อและสัตว์ปีกชาวอเมริกันมีความสนใจด้านสุขภาพมากขึ้น...แต่ปัญหาคือผู้บริโภค จำเป็นต้องรู้ความแตกต่างของสินค้าที่ปลอดภัย หรือ ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในสหรัฐฯ จากบริษัทที่มีการปฏิบัติที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม (green practice) ตัวอย่างเช่น ในภัตตาคารหรือซูเปอร์มาร์เก็ต ถ้าผลิตภัณฑ์ใดมีสัญลักษณ์ของสมาคมโรคหัวใจแห่งสหรัฐฯเป็นรูปหัวใจและเครื่องหมายตรวจสอบแสดงว่าควรระมัดระวังในการบริโภคเพื่อมิให้เกิดความเสี่ยงต่อการเป็นโรคหัวใจ...แต่การใช้คำว่า “fresh” ก็ทำให้ผลิตภัณฑ์นั้นน่าสนใจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีการคาดการณ์ว่า กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ จะยังไม่สามารถได้ข้อสรุปเกี่ยวกับการติดฉลาก “natural” และ “natural rise” สำหรับผลิตภัณฑ์เนื้อและสัตว์ปีก

ที่มา : Meatpoultry 4 มิถุนายน 2551

ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Standards: SPS) เป็นอีกกรณีหนึ่งที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการบังคับใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อสร้างความมั่นใจต่อความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช ที่เกิดจากการใช้สารเคมี ยาฆ่าแมลง และสารประกอบต่างๆ โดยที่มาตรการนั้นจะต้องไม่สร้างข้อจำกัดทางการค้า หรือกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝง และต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกโดยไม่มีเหตุผล ความตกลง SPS ครอบคลุมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การตรวจสอบ การรับรอง การรักษา บรรจุภัณฑ์



และการปิดนลาก โดยที่มาตรการเหล่านี้ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานกรอบแนวทาง และคำแนะนำที่องค์การมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดขึ้น⁷ [พรณทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 82] ความตกลงนี้มีหลักการและข้อกำหนดคล้ายกับความตกลง TBT

ความตกลง SPS ได้กำหนดกฎเกณฑ์การใช้มาตรา 20 (b) ของ GATT ให้ละเอียดขึ้น และกำหนดกติกาที่ชัดเจนเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประเทศผู้ใช้และประเทศผู้รับผลกระทบจากความตกลง SPS ทั้งนี้ต้องการให้แต่ละประเทศใช้ มาตรฐานที่คล้ายกัน (harmonization) โดยการสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกกำหนดตามมาตรฐานระหว่างประเทศ (international standards) ยกเว้น ประเทศสมาชิกที่ใช้มาตรฐานสอดคล้องกับ ความตกลง SPS อยู่แล้ว [ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจศาสตร์, 2544: 134-135 และ Kelly, 2003:133] โดยทั่วไปความตกลง SPS ใช้ควบคู่ไปกับความตกลงสินค้าเกษตรด้วย เช่น การกำหนดว่าสินค้านำเข้าจะต้องมาจากเขตปลอดเชื้อโรค (disease-free area) หรือจะต้องไม่มีสารตกค้างเกินปริมาณที่กำหนดไว้ มาตรการในการควบคุมระดับยาฆ่าแมลงสารปนเปื้อนในผักผลไม้และเนื้อสัตว์ การควบคุมปริมาณไวรัสและแบคทีเรียในเนื้อสัตว์ การควบคุมโรคระบาดในสัตว์และพืช [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2543: 68; และ ทัชชมัย ฤกษ์สุต, 2544: 97]

อย่างไรก็ตาม หากประเทศสมาชิกใดเห็นว่า มาตรฐานความตกลง SPS ไม่เพียงพอ หรือไม่เหมาะสมกับระดับความคุ้มครองสุขอนามัยภายในประเทศตน ประเทศสมาชิกนั้นอาจใช้มาตรฐานที่สูงกว่าความตกลง SPS ได้ ถ้ามีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์สนับสนุน (มาตรา 3.3) หรือมีการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ที่เชื่อถือได้ (มาตรา 5.1 , 5.2 และ 5.7) และความตกลง SPS ยังยินยอมให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรฐานที่ต่างกันต่อสินค้าชนิดเดียวกันโดยใช้มาตรฐานแตกต่างกันไปได้ตามตามแหล่งกำเนิดสินค้า (เนื่องจากแต่ละประเทศผู้ส่งออก มีภูมิอากาศ แผลง เชื้อโรค และสภาพความปลอดภัยด้านอาหารแตกต่างกัน) [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2543: 96; ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจศาสตร์, 2544: 136; และทัชชมัย ฤกษ์สุต, 2544: 99-103]

นอกจากนี้ความตกลง SPS ยังกำหนดให้สมาชิกสามารถใช้มาตรการฉุกเฉินเตือนภัยล่วงหน้า (precautionary principle) ได้ แม้ว่าจะยังไม่สามารถหาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน [Kelly, 2003:134] อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ต้องใช้ในการชั่วคราวและจะต้องมีการพิจารณาทบทวนภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (เท่าที่ผ่านมาประเทศสมาชิกต่างๆ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ได้ใช้มาตรการเตือนภัยล่วงหน้าหลายครั้ง เช่น กรณีการระบาดของโรควัวบ้าในยุโรป และอันตรายของสารไดออกซินในประเทศเบลเยียม เป็นต้น) อีกทั้งความตกลง SPS ยังได้กำหนดให้สมาชิกมีหน่วยงานและตอบข้อซักถามเพื่อสร้างความโปร่งใสในการกำหนดมาตรการ SPS [พรณทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 87]

ในบรรดาสินค้าของไทยที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการ TBT และมาตรการ SPS มักเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร โดยมาตรการ SPS ที่มีการบังคับใช้มากคือ การกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ (product standards) ที่ต้องไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค และการกำหนดมาตรฐานกระบวนการผลิตสินค้า

⁷ WTO ไม่ได้เป็นผู้กำหนดมาตรฐานของ SPS แต่ให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรฐานที่กำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศ ชื่อ CODEX (Codex Alimentarius Commission) กำกับดูแลเรื่องความปลอดภัยของอาหาร CODEX กำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวกับสารปรุงแต่ง สารตกค้างจากยาฆ่าแมลง และยาฆ่าสัตว์ สารปนเปื้อน การวิเคราะห์ การสุ่มตัวอย่าง และข้อแนะนำในการปฏิบัติตามหลักอนามัย ส่วนองค์กร IOE (International Office of Epizootics) ดูแลเรื่องชีวิตและสุขภาพสัตว์ และองค์กร IPPC (International Plant Protection Commission) ดูแลเรื่องชีวิตและสุขภาพพืช

(process standards) ที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด) ซึ่งมาตรการประเภท SPS นี้อาจจะเป็นทั้งมาตรการแบบบังคับ (เช่น การกำหนดควบคุมตรวจสอบคุณภาพสินค้า เช่น HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point System)) ดังแสดงในกรอบที่ 2.2 และมาตรการแบบสมัครใจ (เช่น มาตรฐานควบคุมการผลิตในโรงงานและในการเกษตร อาทิ GMP (good manufacturing practices) และ GAP (good agricultural practices))

กรอบที่ 2.2: สหภาพยุโรปให้ไทยรับรองมาตรฐาน HACCP เพื่อยกระดับความปลอดภัยอาหาร

กรมวิชาการเกษตร ซึ่งแจ้งว่าสหภาพยุโรปได้ขอความร่วมมือมายังประเทศไทย ให้จัดทำระบบประกันคุณภาพความปลอดภัยของอาหาร HACCP เพื่อคุมเข้มการผลิตและบรรจุภัณฑ์สินค้าประเภท ผักสด และผลไม้สดที่ส่งออก โดยอ้างว่าเพื่อช่วยแก้ปัญหาที่สหภาพยุโรปตรวจพบการปนเปื้อนของเชื้อจุลินทรีย์สารตกค้างและแมลงศัตรูพืช รวมทั้งยังช่วยเพิ่มศักยภาพการส่งออกสินค้าของไทยให้เป็นไปตามความต้องการของประเทศคู่ค้าอีกด้วย

ทั้งนี้ ผักสดที่มีกพบการปนเปื้อนของเชื้อจุลินทรีย์ประเภทอีโคไลและซัลโมเนลลา มีด้วยกัน 23 ชนิด ได้แก่ ผักชีไทย ผักชีฝรั่ง ใบกะเพรา ใบโหระพา ผักแขยง ใบสาระแหน่ ผักแพรว ต้นหอม ขึ้นฉ่าย ใบกุยช่าย ดอกกุยช่าย ชะอม ตะไคร้ ผักบุ้ง ผักแว่น ผักกระเฉด ใบบัวบก ใบชะพลู ผักโขมแดง ถั่วฝักยาว หน่อไม้ฝรั่ง พริกชี้หนู ผักปลัง เป็นต้น

ที่มา : กรุงเทพมหานคร วันที่ 9 มิถุนายน 2551

ในสหภาพยุโรป มีมาตรการควบคุมสุขอนามัยพืช ด้วยการกำหนดให้การนำเข้าพืชและผลิตภัณฑ์ต้องมีใบรับรองปลอดศัตรูพืช อาทิ การนำเข้า “ดอกกล้วยไม้” ต้องปราศจากเพลี้ยไฟและใบรับรองปลอดศัตรูพืชเพื่อป้องกันการแพร่กระจายเพลี้ยไฟจากหน่วยงานของประเทศไทย (กรอบที่ 2.3) นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีมาตรการควบคุมความสะอาดในกระบวนการผลิตหรือการเตรียมการ (เช่น การเก็บเกี่ยว การเชือด การรีดนม การเคลื่อนย้ายสัตว์ การควบคุมโรค ฯลฯ) สำหรับการนำเข้าเนื้อสัตว์จากประเทศที่สามจะต้องมีใบรับรองสุขภาพสัตว์แนบมาพร้อมกับสินค้า และการรับรองเกี่ยวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์สวัสดิภาพสัตว์ ผู้ประกอบการฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำ รวมทั้งต้องมีระบบการจัดการด้านสุขลักษณะที่ดี (good hygiene practice) เป็นต้น

ในญี่ปุ่น เน้นการกักกันศัตรูพืช ด้วยการตรวจสอบยาฆ่าแมลงที่ตกค้างในผักสด การรับรองสุขอนามัยจากกรมวิชาการเกษตรไทย การตรวจความปลอดภัยจากไส้เดือนฝอยสำหรับผักหรือผลไม้ที่อยู่ใต้ดิน การตรวจสอบโรค การอบไอน้ำร้อนเพื่อฆ่าเชื้อโรค การเข้มนวดเรื่องดินที่ติดมากับต้นหรือส่วนของต้นกล้า นอกจากนี้ยังมีมาตรการกำหนดปริมาณเชื้อ bacillus ในเนื้อปลาหรือสัตว์น้ำทะเลที่มีเปลือก หรือการใช้สาร antibiotics ในการเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ หรือ การห้ามมีคาร์บอนไดออกไซด์เจือปนในเนื้อปลาสด ปลาปักเป้าต้องมีใบรับรองสุขอนามัยที่ออกโดยกรมประมงไทย และ การควบคุมปริมาณสารตกค้างจากสารเคมีทางการเกษตรในการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร (รวมทั้งข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าว) เป็นต้น

ในออสเตรเลีย อาหารทะเลสด ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยจากกรมประมง และ บรรจุภัณฑ์ไม้ต้องได้รับการตรวจว่าปราศจากเศษดิน พืช และสิ่งเจือปนจากสัตว์ ส่วนผลไม้ (ลำไย ลิ้นจี่ มังคุด และสับปะรด)

ต้องปลอดจากแมลงมีชีวิต เชื้อโรค เมล็ดพันธุ์พืช รวมถึงเศษดินต่างๆ และบรรจุในหีบห่อที่สะอาดและใหม่เสมอ

ในสหรัฐอเมริกา กระบวนการผลิตผักผลไม้บรรจุกระป๋อง ต้องเป็นไปตามระบบ HACCP มีหนังสือรับรองคุณภาพและมาตรฐานจากประเทศผู้ผลิต และอนุญาตให้มีสาร Dimethy Polysilixane ได้ไม่เกิน 10 ppm สำหรับกึ่งสดแช่เย็น แช่แข็ง และกึ่งกระป๋อง กำหนดกระบวนการผลิตตามระบบ HACCP ห้ามใช้สาร Chloramphenicol ผสมอาหารสัตว์ อนุญาตให้เจือปนได้ไม่เกิน 0.3 ppb (ปลาทูนากะป๋อง ก็มีเจือปนเช่นเดียวกัน) และมี ไนโตรฟูแรนได้ไม่เกิน 1 ppb นอกจากนี้ ต้องไม่พบเชื้อ Samonella (และ Filth ต้องเป็นกึ่งที่ถูกจับโดยเครื่องมือ TEDs)

กรอบที่ 2.3: ระเบียบสารอารักขาพืชของสหภาพยุโรปจะส่งผลกระทบต่อผลผลิตของธัญพืช

ระเบียบสารอารักขาพืชเกี่ยวกับเกณฑ์กำหนดว่าสารใดเป็นอันตรายต่อพืชมีแนวโน้มจะเข้มงวดขึ้น ซึ่ง จะก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมากต่อการเพาะปลูกพืชในสหภาพยุโรป เช่น จะทำให้มีสารอารักขาพืชประเภทสารกำจัดเชื้อราที่ใช้กับการเกษตรได้น้อยลง ซึ่งอาจส่งผลให้ระดับผลผลิตทางการเกษตรลดลง โดยคาดว่าผักและธัญพืช จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง และยังทำให้สารอารักขาพืช 300 ชนิดที่ใช้อยู่ในภาคเกษตรของสหภาพยุโรปหายไปร้อยละ 15 [Foodnavigator วันที่ 19 สิงหาคม 2551]

การลดลงของผักและธัญพืชภายในสหภาพยุโรปนี้ อาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำเข้าผักและธัญพืชจากต่างประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากระเบียบนี้หรือไม่นั้นต้องพิจารณาอย่างละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตาม บางประเทศในสหภาพยุโรป (เช่น โปแลนด์) ก็ไม่เห็นด้วยกับความเข้มงวดนี้

หากผู้ประกอบการไทยสามารถดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้จริง ก็จะเป็นประโยชน์ทั้งฝ่ายผู้ประกอบการ (ที่สามารถส่งออกสินค้าได้) ฝ่ายลูกค้า (ที่ได้รับความปลอดภัยจากการทำงาน) ประชาชนที่รับประทานอาหารใกล้โรงงานหรือที่ได้รับผลกระทบจากการผลิตของโรงงาน (ที่ได้รับความร้อนจากน้ำทิ้ง-กากของเสีย ฯลฯ น้อยลง) และ ผู้บริโภคในต่างประเทศ ที่ได้รับสินค้าที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมในประเทศผู้นำเข้า แต่หากผู้ประกอบการไทยไม่สามารถดำเนินการได้ ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อกิจการส่งออก (กรอบที่ 2.4) แม้ว่าในปัจจุบันนี้ ผู้ประกอบการไทยบางรายอาจจะยังไม่ได้รับผลกระทบ แต่หากพิจารณาจากกรณีศึกษาของประเทศอื่นก็น่าจะเป็นบทเรียนให้แก่ผู้ประกอบการไทยให้มีความระมัดระวังและปรับตัวได้ทันการณ์ (กรอบที่ 2.5 และ กรอบที่ 2.6)

จากข้อมูลของกรมการค้าต่างประเทศ เกี่ยวกับมาตรการ SPS และ TBT ที่ประเทศคู่ค้าสำคัญของไทยได้กำหนดไว้ สามารถสรุปรายการสินค้าดังแสดงในตารางที่ 2.1 (สำหรับกรณีสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น) และ ตารางที่ 2.2 (สำหรับกรณีออสเตรเลีย จีน และ อินเดีย) โดยรายการสินค้าดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของไทยได้

กรอบที่ 2.4: สหรัฐฯ เบรก 2 โรงงานประมง โดยอ้างว่าไม่มีระบบ HACCP

กรมประมงเปิดเผยว่าภายหลังจาก USFDA ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบโรงงานแปรรูปสินค้าประมงของไทย ส่วนใหญ่พอใจในการควบคุมกระบวนการผลิตของโรงงานที่อยู่ในการควบคุมของกรมประมง เนื่องจากมีระบบ HACCP ตามข้อกำหนดของสหรัฐฯ แต่จากการสุ่มตรวจโรงงานผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ส่งออกไปสหรัฐฯ จำนวน 12 โรงงาน พบ 2 โรงงานเป็นโรงงานผลิตภัณฑ์พื้นเมืองจำพวกปลากระดักแห้งปรุงรส และปลาร้าที่ไม่ผ่านการตรวจสอบ ถึงแม้โรงงานดังกล่าวจะมีสัญลักษณ์ที่ดี แต่ยังไม่มีการนำระบบ HACCP มาใช้ ซึ่งขัดต่อข้อกำหนดของสหรัฐฯ จึงไม่อนุญาตให้ทั้ง 2 โรงงานส่งออกสินค้าไปสหรัฐฯ อีก จนกว่าจะมีการจัดทำระบบ HACCP เป็นที่เรียบร้อย

กรมประมงพร้อมที่จะให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการโรงงานที่สนใจจะจัดทำระบบ HACCP และเข้าสู่ระบบการควบคุมของกรมประมง โดยเฉพาะสินค้าผลิตภัณฑ์พื้นเมือง เช่น น้ำปลา ปลาร้า กะปิ ซึ่งปัจจุบันสหรัฐฯ มีความต้องการสูงและมีแนวโน้มการนำเข้าเพิ่มมากขึ้น

ที่มา : แนวหน้า วันที่ 3 เมษายน 2551

กรอบที่ 2.5: มาเลเซีย ระวังการส่งออกอาหารทะเลไปสหภาพยุโรป

มาเลเซีย ระวังการส่งออกอาหารทะเลไปสหภาพยุโรป ตั้งแต่ 16 มิถุนายน 2551 เนื่องจากมีการตรวจสอบมาตรฐานของโรงงานผู้ส่งออกในมาเลเซียแล้วพบว่า โรงงานส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่สหภาพยุโรปกำหนด เช่น เรือประมงต้องมีตู้แช่แข็งและมีระบบการรักษาความสะอาดที่เหมาะสม

อาหารทะเลแช่แข็งที่มาเลเซียส่งออกไปสหภาพยุโรป ส่วนใหญ่คือ กุ้งและปลาหมึก

การที่สหภาพยุโรป ระวังการนำเข้าสินค้าดังกล่าวจากมาเลเซียเป็นระยะเวลา 3 เดือน ส่งผลให้ผู้ส่งออกของมาเลเซียขาดทุนประมาณ 1 พันล้านริงกิต

ที่มา : สำนักงานพาณิชย์ ณ กรุงบรัสเซลส์ 30 มิถุนายน 2551

กรอบที่ 2.6: ตัวอย่างสินค้าของไทยและประเทศอื่น ที่ไม่สามารถส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา

สินค้าเนื้อไก่และผลิตภัณฑ์ ต้องมีระบบด้านสุขอนามัยและด้านคุณภาพความปลอดภัยต่อผู้บริโภค ตามระเบียบที่กำหนด (สินค้าของไทยไม่สามารถส่งไปสหรัฐฯ ได้ เนื่องจากพบเชื้อโรค)

อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป เน้นการปนเปื้อนของสิ่งสกปรก เชื้อโรค สี สารที่เป็นพิษ และต้องเป็นไปตามมาตรฐานของ FDA (สินค้าจากเวียดนาม ถูกสั่งห้ามถือครองในรัฐหลุยส์เซียนา เนื่องจากพบว่ามี การใช้ Fluroquinolones หรือพบในสัตว์ที่ใช้ผลิตอาหาร)

ข้อพึงระวัง การเพาะเลี้ยงกุ้งต้องไม่มีการทำลายพื้นที่ป่าโกงกาง มีการจัดเก็บสารเคมีและเศษขยะ อย่างถูกสุขลักษณะ และโรงงานแปรรูปต้องมีวิธีกำจัดน้ำเสียที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ

ที่มา : สำนักมาตรการทางการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 8 ตุลาคม 2550

ตารางที่ 2.1 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ของประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และ ญี่ปุ่น

รายการสินค้า	สหรัฐอเมริกา		สหภาพยุโรป (EU)		ญี่ปุ่น	
	SPS	TBT	SPS	TBT	SPS	TBT
ผักและผลไม้	/		/		/	/
มะม่วง	/		/		/	/
มังคุด	/		/		/	/
สับปะรด	/		/		/	/
ลำไย	/		/		/	/
ผักและผลไม้แปรรูป	/		/		/	/
ผลไม้กระป๋อง	/		/		/	/
ข้าว					/	/
เนื้อไก่	/		/		/	/
กุ้ง	/		/		/	/
ปลาทะเล	/		/		/	/
อาหารทะเลกระป๋อง	/		/		/	/
ปลาทูน่ากระป๋อง	/		/		/	/
เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์	/		/		/	
ดอกกล้วยไม้สด	/				/	
พืช GMO			/		/	
ผลิตภัณฑ์อาหารเสริม			/			
รถยนต์และชิ้นส่วน		/		/		/
วิทยุ		/		/		/
เครื่องใช้ไฟฟ้า				/		/
เฟอร์นิเจอร์		/		/		/
เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม		/		/	/	/
กระเป๋า		/		/		/
รองเท้า		/		/		/
บรรจุภัณฑ์อาหาร		/		/		/
ภาชนะเซรามิก		/		/		/
ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้		/	/	/		/
ผลิตภัณฑ์สำหรับเด็ก		/		/		/
โทรทัศน์		/		/		/
อัญมณี		/		/		/

ที่มา: รวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์กรมการค้าต่างประเทศ (www.dft.go.th)

ตารางที่ 2.2 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ของประเทศออสเตรเลีย จีน และ อินเดีย

รายการสินค้า	ออสเตรเลีย		จีน		อินเดีย	
	SPS	TBT	SPS	TBT	SPS	TBT
ผักและผลไม้	/	/	/		/	
มะม่วง	/	/	/		/	
มังคุด	/	/	/		/	
สับปะรด	/	/	/		/	
ลำไย	/	/	/		/	
ผักและผลไม้แปรรูป	/	/	/		/	
ผลไม้กระป๋อง	/	/	/		/	
ข้าว	/		/			
เนื้อไก่	/	/	/		/	
กุ้ง	/	/	/		/	
ปลาทะเล	/	/	/		/	
อาหารทะเลกระป๋อง	/	/	/		/	
ปลาหมึกกระป๋อง	/	/	/		/	
เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์			/			
ดอกกล้วยไม้สด	/					
พืช GMO		/	/			
ผลิตภัณฑ์อาหารเสริม			/			
รถยนต์และชิ้นส่วน		/		/		
วิทยุ		/		/		
เครื่องใช้ไฟฟ้า		/		/		/
เฟอร์นิเจอร์		/		/		
เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม		/		/		/
กระเป๋า		/		/		
รองเท้า		/		/		
บรรจุภัณฑ์อาหาร		/		/		
ภาชนะเซรามิก		/		/		
ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้	/			/		
ผลิตภัณฑ์สำหรับเด็ก		/		/		/
โทรทัศน์		/		/		
อัญมณี				/		

ที่มา: รวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์กรมการค้าต่างประเทศ (www.dft.go.th)

สาระสำคัญของตารางที่ 2.1 และตารางที่ 2.2 มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

ประการแรก กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว จะมีระดับความเข้มข้นของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ที่สูงกว่าประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และออสเตรเลียค่อนข้างมีมาตรการในสินค้าหลายๆ ประเภทมากกว่าประเทศจีนและอินเดีย ทั้งนี้ เหตุการณ์ข้างต้นเกิดขึ้นจากความพร้อมทั้งด้านงบประมาณและเทคโนโลยีต่อการระบวนการตรวจสอบของประเทศพัฒนาแล้วที่มากกว่านั่นเอง

ประการที่สอง รายการสินค้าแต่ละประเภทโดยส่วนใหญ่อาจถูกกีดกันจากมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) หรือมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) เพียงอย่างเดียว โดยที่สินค้าทางกลุ่มอาหารจะถูกกีดกันภายใต้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ในขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ ผลิตภัณฑ์สำหรับเด็ก เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มมีแนวโน้มถูกกีดกันภายใต้มาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) อย่างไรก็ตาม ประเทศออสเตรเลียและญี่ปุ่น เป็นประเทศที่บังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ต่อสินค้ากลุ่มอาหาร เช่น ผักและผลไม้ เนื้อไก่ อาหารทะเล และอาหารกระป๋องต่างๆ (ดูตารางที่ 2.1)

ประการที่สาม ความกังวลในเรื่องสินค้าพืช GMO ไม่ได้เกิดขึ้นทุกประเทศ ซึ่งประเทศที่มีความกังวลในเรื่องดังกล่าว จะบังคับใช้มาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) เพื่อให้ผู้ส่งออกสินค้าดังกล่าวต้องติดฉลากสินค้า GMO โดยที่ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และจีนให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าว

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ การกีดกันทางการค้าทั้งทางมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ สิ่งแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศของโลกที่แย่ลง ผลักดันให้เกิดโรคภัยเกิดขึ้นกับพืชและสัตว์เพิ่มขึ้น และส่งกระทบมายังกระบวนการผลิตสินค้าต่างๆ อาทิ แบคทีเรียและสารเคมีที่ปะปนมากับวัตถุดิบของการผลิตอาหารในหลายประเภท จึงทำให้นานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วมีความใส่ใจต่อมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเพิ่มขึ้นตาม นอกจากนี้ มาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าก็ยังเพิ่มตามมา อาทิ การให้ติดฉลากเพื่อบ่งบอกถึงแหล่งที่มาของผักและผลไม้ และการตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพต่างๆ เป็นต้น

ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM) ได้แบ่งการอุดหนุนออกเป็น 3 ประเภท คือ (ก) การอุดหนุนที่ต้องห้าม (red subsidies) ได้แก่ การอุดหนุนที่เชื่อมโยงกับการส่งออกและการอุดหนุนเพื่อให้ใช้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า (ข) การอุดหนุนที่ทำได้โดยไม่ถูกมาตรการต่อต้านการอุดหนุน (green subsidies) ได้แก่ การอุดหนุนเพื่อการวิจัย การอุดหนุนเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการอุดหนุนเพื่อภูมิภาคที่ด้อยโอกาส และ (ค) การอุดหนุนที่ทำได้แต่อาจถูกมาตรการต่อต้านการอุดหนุน (yellow subsidies) ได้แก่ การอุดหนุนที่ไม่เข้าข่ายประเภท (ก) และ (ข) สำหรับการอุดหนุนเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐบาลประเทศสมาชิกนั้น จะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของต้นทุนการปรับเปลี่ยนสิ่งอำนวยความสะดวกหรือปรับปรุงเครื่องมือหรือโรงงาน (มาตรา 8.2 (c)) และต้องเป็นการให้การอุดหนุนหรือช่วยเหลือเพียงครั้งเดียว และไม่ครอบคลุมต้นทุนของการทดแทน การบริหารและการประหยัดต้นทุนการผลิตใดๆ [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2543: 46; และพรณทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 91]

ความตกลงว่าด้วยการเกษตร (Agreement on Agriculture) มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดตลาดสินค้าเกษตร ลดการอุดหนุนภายในประเทศ และลดการอุดหนุนการส่งออก แต่มีบทบัญญัติ ยกเว้นในการให้เงินช่วยเหลือโดยตรง (direct payment) แก่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (environmental programs) หรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม [ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจศาสตร์, 2544: 149; และพรรณทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 92] แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขบางประการ เช่น จำนวนเงินช่วยเหลือต้องไม่เกินจำนวนเงินที่อาจมีการเสียหายเกิดขึ้น หรือการสูญเสียรายได้ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อปฏิบัติตามโครงการนั้นๆ [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2543: 46]

ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights : TRIPs)⁸ มาตรา 27 อนุญาตไม่ให้จดทะเบียนสิ่งนี้อาจเกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เนื่องจากกฎหมายไม่ควรส่งเสริมให้มีการคิดค้นการประดิษฐ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2543: 47; และพรรณทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 93] กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มาตรา 27 กำหนดข้อยกเว้นว่า ประเทศสมาชิกไม่ต้องจดทะเบียนให้สิทธิบัตรแก่ พืช สัตว์ และกระบวนการทางชีวภาพที่จำเป็นสำหรับการผลิตพืชหรือสัตว์ได้ ที่อาจเกี่ยวข้อง หรือเป็นประโยชน์กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกต้องอนุญาตให้มีการให้สิทธิบัตรแก่ micro-organisms และ non-biological microbiological processes ที่ใช้ในการผลิตพืชและสัตว์ และต้องออกกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2543: 69 และ 97]

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ยังเป็นข้อถกเถียงและเป็นกังวลมากในปัจจุบัน มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเด็น คือ **ประเด็นแรก** การคุ้มครอง Environmentally Sound Technology นั้น จะหมายความว่าอย่างไร และจะครอบคลุมเทคโนโลยีแบบใดบ้าง **ประเด็นที่สอง** การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของภูมิปัญญาดั้งเดิม และภูมิปัญญาท้องถิ่น (traditional knowledge and folklore) ซึ่งเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และ **ประเด็นที่สาม** ประเทศสมาชิกบางประเทศประสบปัญหาการเข้าถึงเทคโนโลยีและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (ไม่ว่าจะเป็นความยากลำบาก หรือ ราคาของเทคโนโลยีที่สูง)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS)⁹ มาตรา 24 เป็นข้อยกเว้นคล้ายกับความตกลงของ GATT เดิม โดยเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการที่อาจจะขัดกับกฎเกณฑ์พื้นฐาน (เช่น การไม่เลือกปฏิบัติ) หากมีความจำเป็นในการคุ้มครองชีวิตประชาชน สัตว์ และพืช นอกจากนี้ยังมีมติรัฐมนตรีแยกต่างหาก ที่กำหนดให้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง GATS กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาด้วย [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2543: 47]

⁸ เป็นความตกลงที่เพิ่มเติมจาก GATT 1947 ในปี ค.ศ. 1994 ภายหลังการจัดตั้ง WTO

⁹ เป็นความตกลงที่เพิ่มจาก GATT 1947 โดยให้อยู่ในการกำกับดูแลของ WTO

2.3 ข้อพิพาททางการค้าที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ของไทย

ในอดีตมีหลายประเทศได้พยายามนำมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้ภายในประเทศของตนมาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง โดยอ้างว่า การบังคับใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมกับสินค้านำเข้านั้น เป็นไปเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภายในประเทศตน ตามมาตรา 20 ของ GATT จนเกิดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้ GATT/WTO ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม มีอยู่ด้วยกันหลายกรณี ในที่นี้ จะยกตัวอย่างเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ของไทย เช่น

กรณีพิพาทเรื่องปลาทูน่า-โลมา (Tuna-Dolphin) กรณีพิพาทนี้เกิดขึ้นเมื่อปี 2534 และ 2537 โดยเม็กซิโกและสหภาพยุโรปร้องเรียนต่อ GATT/WTO ว่า สหรัฐอเมริกากำหนดมาตรการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ปลาทูน่าที่มีกระบวนการผลิตอันเป็นอันตรายต่อโลมา (ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ห้ามชาวประมงใช้การใช้อวนล้อมจับในการจับปลาทูน่า เนื่องจากโลมามักติดมาในอวนด้วย และโลมาอาจตายได้ถ้าไม่ปล่อยออกไปในเวลาอันสมควร) การกำหนดมาตรการนี้มีเจตนาอื่นแอบแฝง มิใช่เป็นไปเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่แท้จริง

ผลการพิจารณาของคณะพิจารณาข้อพิพาท (The Panel Body) คือ ประเทศภาคีไม่สามารถอ้างได้ว่า มาตรการจำกัดทางการค้าของตนทำไปเพื่อคุ้มครองชีวิตสัตว์ ภายใต้มาตรา 20 (b) และ (g) นอกเขตอำนาจของรัฐตนได้ และมาตรการปกป้องโลมาของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวก็ไม่ถือเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” เนื่องจากสหรัฐอเมริกายังมิได้แสดงให้เห็นว่ามาตรการอื่น (ที่มีห้ามนำเข้า) เป็นมาตรการที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น ความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองโลมา

กรณีพิพาทเรื่องกุ้ง-เต่า (Shrimp-Turtle) กรณีพิพาทนี้เกิดขึ้นเมื่อปี 2541 โดยไทย อินเดีย มาเลเซียและปากีสถานร้องเรียนต่อ GATT/WTO ว่า สหรัฐอเมริกากำหนดมาตรการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์กุ้งที่มีกระบวนการผลิตอันเป็นอันตรายต่อเต่าทะเล (ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ให้ชาวประมงใช้เครื่องมือแยกเต่าทะเล หรือ Turtles Excluder Devices (TED) เมื่อทำการประมงในเขตพื้นที่ที่เป็นแหล่งพบเต่าทะเล ทั้งนี้เพื่อต้องการอนุรักษ์เต่าทะเล 5 สายพันธุ์ ในเขตทะเลภายใน ทะเลอาณาเขต และทะเลหลวงของสหรัฐอเมริกา) การกำหนดมาตรการนี้มีเจตนาอื่นแอบแฝง มิใช่เป็นไปเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่แท้จริง

ผลการพิจารณาของคณะพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ (The Appellate Body) คือ มาตรการการบังคับใช้เครื่องมือ TED นั้นเข้าข่ายมาตรา 20 (g) แต่การห้ามนำเข้าของสหรัฐอเมริกานี้ถือเป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิก กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้จัดทำเทคโนโลยีและช่วยเหลือทางการเงิน รวมทั้งให้เวลาในการปรับตัวสำหรับชาวประมงในแถบทะเลแคริบเบียน แต่มิได้ให้ประโยชน์ดังกล่าวแก่ประเทศในเอเชีย 4 ประเทศดังกล่าว ดังนั้น มาตรการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์กุ้งดังกล่าว จึงขัดกับมาตรา 11 (ห้ามจำกัดการนำเข้า หรือจำกัดทางการค้า) และไม่เข้าเงื่อนไขภายใต้อารัมภบทของมาตรา 20

ข้อพิพาทดังกล่าวทั้งสองกรณีนี้ มิได้เกี่ยวข้องกับมาตรการ TBT (การกำหนดมาตรฐานสินค้า การตรวจสอบสินค้า และการติดฉลากสินค้า) โดยตรง แต่เป็นการพิพาทในประเด็นที่เกี่ยวกับ “ประเทศผู้นำเข้า” มีสิทธิที่จะใช้ Process and Production Methods (PPM) มาเป็นเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติกับสินค้าที่เหมือนกัน (like product) ได้หรือไม่

2.4 แนวโน้มของมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบ WTO ในอนาคต

การประชุมเจรจาระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจของ WTO รอบโดฮา ณ เมือง Doha ประเทศกาตาร์ ระหว่างวันที่ 9-14 พฤศจิกายน ค.ศ.2001 (พ.ศ. 2544) นับเป็นการประชุมระดับคณะรัฐมนตรีที่ประสบความสำเร็จในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ (มีชื่อเรียกการประชุมรอบนี้อีกอย่างหนึ่งว่า Development Round) ทั้งนี้การประชุมได้รับความร่วมมืออย่างดีเยี่ยมจากประเทศสมาชิก และได้มีการรับรองเอกสาร 3 ฉบับ ได้แก่ (1) ปฏิญญารัฐมนตรี (Ministrial Declaration) ที่เรียกว่า Doha Declaration ซึ่งกำหนดให้มีการเจรจาในเรื่องต่างๆ ได้แก่ สินค้าเกษตร สินค้าบริการ การเข้าสู่ตลาด กฎระเบียบของ WTO ความตกลงเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม กลไกระงับข้อพิพาท และการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงรอบอุรุกวัย¹⁰ (2) ปฏิญญารัฐมนตรีในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า และการสาธารณสุข (Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health) และ (3) ข้อตัดสินใจว่าด้วยปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีความตกลงรอบอุรุกวัย (Decision on Implementation-Related Issues and Concerns)

สำหรับหลักการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของ WTO ในรอบโดฮายังคงปรากฏอยู่เช่นเดิม แต่นับเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้การตัดสินใจวางกฎระเบียบข้อบังคับของ WTO ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมด้วย [Khor, 2002] ดังปรากฏในอารัมภบทของ Doha Degradation โดยประเทศสมาชิกต่างมีความเชื่อว่า

“วัตถุประสงค์ของการสนับสนุนระบบการค้าพหุภาคี และส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นสามารถและต้องทำควบคู่กันไป และตระหนักว่า ภายใต้กฎระเบียบของ WTO ประเทศสมาชิกใดก็ตามจะต้องไม่ถูกห้ามใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองชีวิต หรือสุขภาพของคน สัตว์ และพืช หรือเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับที่ประเทศสมาชิคนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสม ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า มาตรการดังกล่าว จะต้องไม่ใช่ในทางที่ก่อให้เกิดความลำเอียง บิดเบือน หรือเป็นข้ออ้าง ในการกีดกันทางการค้า และต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในความตกลงต่างๆ ของ WTO” [พรพนทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 79-80]

อย่างไรก็ดี ประเทศสมาชิก WTO ส่วนใหญ่ ยังไม่ต้องการหยิบยกประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาเจรจาในรอบ Doha นี้ โดยกลุ่มประเทศสมาชิกจากสหภาพยุโรป เสนอว่า ควรจะมีการศึกษากฎเกณฑ์ของ WTO และ MEAs เสียก่อนว่ามีความขัดแย้งกันหรือไม่และอย่างไร เพื่อที่คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจของ WTO จะได้นำไปพิจารณาต่อว่าควรจะมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบของ WTO หรือไม่อย่างไร ข้อเสนอของกลุ่มสหภาพยุโรป นี้ได้รับการยอมรับอย่างประนีประนอม [Oxley, 2002: 5]

ในประเด็นการค้าและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ใน Doha Declaration นั้น ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจของ WTO เห็นชอบให้มีการเจรจาใน 3 ประเด็น [พรพนทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 35; และ Khor, 2002] ได้แก่ (1) ให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎระเบียบของ WTO กับความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยการเจรจาจะจำกัดเฉพาะประเด็นที่ว่า กฎระเบียบของ WTO ใช้กับ

¹⁰ ปฏิญญาฉบับนี้ถือได้ว่าเป็น “ปฏิญญาที่มีความสมดุล ของผลประโยชน์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา มากที่สุดเมื่อเทียบกับการเจรจารอบที่ผ่านมา” [พรพนทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 34-35]

ประเทศสมาชิก WTO ที่เป็นภาคีความตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้หรือไม่ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของประเทศสมาชิกที่ไม่ได้เป็นภาคีความตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ¹¹ (2) ให้มีการเจรจาในเรื่องกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างฝ่ายเลขาธิการของความตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กับ คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของ WTO และให้มีการเจรจาในเรื่องหลักเกณฑ์ในการให้สถานะ “ผู้สังเกตการณ์” แก่ความตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (MEAs)¹² และ (3) ให้มีการเจรจาตลอดจนการพิจารณาแนวทางการค้าที่เป็นมาตรการภาษีศุลกากร และมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจของ WTO เห็นชอบให้มีการถกเถียงใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ผลกระทบของมาตรการสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการเข้าสู่ตลาด (market access) (2) บทบัญญัติของ TRIPs ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และ (3) การตัดสินใจเพื่อการคุ้มครองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม [โปรดอ่านรายละเอียดใน Khor (2002)]

ในการเจรจาที่ผ่านมา คณะผู้แทนถาวรประจำองค์การการค้าโลก (2552) ได้สรุปความคืบหน้าของการเจรจาไว้ดังนี้

(ก) ความสัมพันธ์ระหว่าง MEAs ต่าง ๆ และกฎระเบียบ WTO (Paragraph 31 (i)) มีใจความสำคัญ 3 ประการดังนี้

ประการแรก สมาชิกส่วนใหญ่สนับสนุนข้อเสนอของออสเตรเลียที่เสนอให้ text เป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของสมาชิกในการส่งเสริมให้มีการประสานงานในแต่ละประเทศระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านการค้าและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้กฎระเบียบของ MEAs และ WTO สอดคล้องกันและให้มีการรายงานเรื่องนี้ต่อ Ministers ในลักษณะ Report

ประการที่สอง สมาชิกส่วนใหญ่ยังคัดค้านการผลักดันของสหภาพยุโรป และสวิตเซอร์แลนด์ที่ให้อยอมรับว่า การปฏิบัติตาม MEAs ต่าง ๆ ไม่ขัดกับกฎระเบียบของ WTO โดยอัตโนมัติ ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้มีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าโดยใช้เหตุผลด้านสิ่งแวดล้อมใน MEAs ต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น

ประการที่สาม สมาชิกส่วนใหญ่คัดค้านอย่างมากในเรื่องของ Use of MEA expertise in dispute settlement เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นสิ่งที่นอกเหนือ mandate โดยล่าสุดยังไม่มี convergence

(ข) กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างฝ่ายเลขาธิการ MEAs และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของ WTO (Paragraph 31 (ii)) มีใจความสำคัญ 2 ประการดังนี้

ประการแรก การแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวนี้ สมาชิกส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความเห็นแตกต่างกันมากนัก เนื่องจากเห็นด้วยกับการปรับปรุงกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน เรื่องที่สมาชิกยัง

¹¹ Khor (2002) ตั้งข้อสังเกตว่า ประเด็นการเจรจาค่อนข้างซับซ้อน ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มสหภาพยุโรป ต้องการให้มาตรการทางการค้าใน MEAs ปรากฏในข้อบังคับ WTO โดยอัตโนมัติ แต่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเกรงว่า มาตรการทางการค้าของ MEAs อาจจะถูกนำไปใช้เพื่อการกีดกันทางการค้ามากกว่าเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

¹² ทั้งนี้เนื่องจาก ประเทศกำลังพัฒนาให้ความสนใจเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (TRIPs) ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืน บางประเทศได้หยิบยกกรณีการออกสิทธิบัตรพืช สัตว์ และพันธุกรรม (patenting of plants, animals and genes) ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนาได้

มี divergence คือเรื่องหลักเกณฑ์การให้สถานะ observer status แก่ MEAs ที่ยังไม่มีสถานะในลักษณะถาวร

ประการที่สอง มีการกำหนด “แผนการดำเนินการของประธานสำหรับการเจรจาการค้าและสิ่งแวดล้อมภายใต้ Para 31(i) และ Para 31(ii) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง WTO และ MEAs” โดยในช่วงที่จะถึงนี้จะดำเนินการใน 2 phase กล่าวคือ

Phase 1 ตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2010 จะเป็นการหารือต่อเนื่องเกี่ยวกับ possible draft text สำหรับผลการเจรจาภายใต้ Para 31(i) และ Para 31(ii) ซึ่งขณะนี้ไม่มีข้อเสนอจากสมาชิกต่าง ๆ แต่ยังไม่สามารถรวมกันเป็นเอกสารฉบับเดียวสำหรับเจรจาได้

Phase 2 หลังจากเดือนกุมภาพันธ์ 2010 จะเป็นการ refine possible draft text สำหรับทั้ง Para 31(i) และ Para 31(ii)

(ค) การลด/ยกเลิกภาษีสินค้าสิ่งแวดล้อม (Paragraph 31 (iii)) มีใจความสำคัญ 2 ประการดังนี้

ประการแรก CTESS (Committee on Trade and Environmental Special Session) ได้รับมอบหมายให้กำหนดรายการสินค้าสิ่งแวดล้อม (Environmental Goods) เพื่อส่งต่อให้กลุ่ม NAMA (Non-Agriculture Market Access) พิจารณาสูตรการลดภาษี แต่จนถึงปัจจุบัน สมาชิกยังไม่สามารถตกลงในรายการสินค้ากันได้ เนื่องจาก ยังมีความเห็นที่ต่างกัน ในประเด็นหลัก กล่าวคือ

แนวทางการเจรจา (approach) ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วพยายามผลักดันให้สมาชิกยอมรับ List Approach เป็นแนวทางในการเจรจา โดยในช่วงแรกมีการเสนอจำนวนสินค้า 480 รายการ (HS 6 Digit) ซึ่งได้รับการต่อต้านจากประเทศกำลังพัฒนามาก

แต่ในเดือนเมษายน 2550 กลุ่ม “Friends of Environmental Goods” (ซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แคนาดา สหภาพยุโรป นิวซีแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ ไต้หวัน เกาหลีและนอร์เวย์) เสนอ “Potential Convergence Set” ซึ่งเป็นรายชื่อ Environmental Goods ที่ลดลงจากเดิมเหลือ 153 สินค้า ซึ่งรวมทั้ง Renewable Energy Products การจัดการขยะ (solid waste management) และ ผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความร้อนและพลังงาน (heat and energy management products)

ในเดือนธันวาคม 2550 สหรัฐอเมริกาเสนอเอกสารเรื่อง Environmental Goods and Services Agreement (EGSA) ซึ่งมีสหภาพยุโรปเป็น Cosponsor โดยส่วนแรกจะเป็นการลด / เลิกภาษีสำหรับ 43 สินค้าที่เกี่ยวข้องกับ Climate Change¹³ แต่สามารถรวมสินค้าอื่นๆ ได้¹⁴ และส่วนที่สองเป็นการเจรจา Environmental Goods and Services Agreement (EGSA) ซึ่งจะรวมสินค้าอื่นๆ นอกเหนือจาก

¹³ กำหนดโดยการศึกษาของธนาคารโลกเรื่อง International Trade and Climate Change: Economic, Legal, and Institutional Perspectives ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในหมวด air pollution control และ renewable energy

¹⁴ นอกจากนี้ สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา เสนอให้มีการลดอัตราภาษีศุลกากรนำเข้าสำหรับสินค้า EGS ลงให้เหลือ “ศูนย์” ภายในปี ค.ศ. 2012 โดยเสนอให้มีกำหนดมาตรการออกเป็น 2 กลุ่ม (two-tier approach) คือ มาตรการลดอัตราภาษีนำเข้าให้เหลือร้อยละ 0 โดยเร็ว สำหรับสินค้ากลุ่มแรก ซึ่งได้แก่สินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง (direct linked) เช่น เครื่องจักรหรือสินค้าเกี่ยวกับแผงเซลล์แสงอาทิตย์ และ เครื่องจักรและอุปกรณ์ด้านพลังงานลม เครื่องจักรและอุปกรณ์เกี่ยวกับการใช้พลังงานไฮโดรเจน ธุรกิจบริการด้านการทดสอบและวิเคราะห์ก๊าซเรือนกระจกและพลังงาน ธุรกิจบริการด้านการออกแบบสิ่งก่อสร้างที่ประหยัดพลังงาน เป็นต้น ส่วนบริการด้านสิ่งแวดล้อมที่จัดอยู่ในกลุ่มแรกนี้ ให้ใช้แนวทางเดียวกับของ GATS (General Agreement on Trade in Services) และ มาตรการลดอัตราภาษีนำเข้าให้เหลือร้อยละ 0 อย่างค่อยเป็นค่อยไป สำหรับสินค้ากลุ่มสอง ซึ่งได้แก่ สินค้าและบริการเพื่อสิ่งแวดล้อมอื่นๆ

สินค้าในส่วนแรก ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศกล่าวคัดค้านเนื่องจากการ Impose List Approach แก่สมาชิก

นอกจากนี้ บราซิล ได้เสนอ Request-offer Approach¹⁵ และให้มีจำนวน Offer Rounds ที่จำกัดเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเลือกสินค้าที่เป็นประโยชน์ต่อแต่ละประเทศได้ รวมทั้งเน้นว่า coverage ของสินค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Goods and Services: EGS) ควรครอบคลุมสินค้าเกษตรและ Biofuels¹⁶ ซึ่งฝ่าย List Approach ยังไม่รับเช่นกัน

WTO ก็ยังเผชิญกับข้อถกเถียงในการจัดประเภทสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม (environmental goods: EG) โดยเฉพาะสินค้า 2 ประเภทต่อไปนี้ คือ น้ำมันไบโอดีเซล (bio-diesel) กับ น้ำมันไบโอเอทานอล (bio-ethanol) ซึ่ง WTO จัดว่า น้ำมันไบโอดีเซล เป็นสินค้าอุตสาหกรรม ขณะที่น้ำมันไบโอเอทานอล เป็นผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร

ประการที่สอง สืบเนื่องจากประการแรกข้างต้น จึงเป็นที่คาดได้ว่า สมาชิกจะยังไม่สามารถตกลงในเรื่องแนวทางการเจรจา (approach) สำหรับ Para 31(iii) เกี่ยวกับ Environmental Goods ได้ เนื่องจากทั้งฝ่าย List Approach และฝ่าย Project Approach¹⁷ ยังมีท่าที “ไม่ยอมรับซึ่งกันและกัน” ทั้งนี้ อาจจะมี ความขัดแย้งมากขึ้นในช่วงการเจรจาระยะต่อไป¹⁸ หากมีความคืบหน้าในการเจรจา modalities ของ NAMA เนื่องจากการโยกย้ายระดับ ambition ของการเจรจาเรื่องนี้กับ outcome ของการเจรจา NAMA

เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2552 ซาอุดีอาระเบียได้เสนอรายการสินค้าเพิ่มเติม ซึ่งเป็นสินค้าที่ซาอุดีอาระเบียกล่าวว่า มีประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ carbon capture and storage, gas flaring emission reduction technologies และ efficient consumption of energy ทั้งนี้ สินค้าดังกล่าวน่าจะเป็น Offensive Interest ของซาอุดีอาระเบียโดยมีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ ซึ่งข้อเสนอของซาอุดีอาระเบียนี้เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่รายชื่อสินค้า EG ที่กลุ่มประเทศ Demandeurs (ได้แก่ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลี นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ ไต้หวัน สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐฯ) ได้เคยเสนอไว้เมื่อตุลาคม 2552 (ซึ่งเป็นการ Resubmit รายการสินค้า EG ที่กลุ่มดังกล่าวเคยเสนอในปี 2550)

ในเบื้องต้นนั้น มีนักวิชาการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นการเจรจาในเวทีการค้าระหว่างประเทศ 2 เรื่อง คือ

¹⁵ ข้อเสนอนี้ คือให้แต่ละประเทศสามารถกำหนดเฉพาะเจาะจงว่าจะให้มีการนำเข้าเสรีรายการสินค้าใดบ้าง โดยเฉพาะรายการสินค้าที่จะเป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตน (โดยไม่สนใจว่าจะมีปัญหา Dual-Use หรือไม่) และดำเนินการเปิดเสรีการนำเข้ากับประเทศสมาชิกบางประเทศก่อนก็ได้ จากนั้น จึงขยายการเปิดเสรีการนำเข้าจากประเทศอื่นๆต่อไป

¹⁶ ประเทศบราซิลซึ่งเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกเอทานอลรายใหญ่ของโลกกำลังเผชิญปัญหาการแข่งขันทางการค้าที่สูงของประเทศผู้นำเข้า และได้เรียกร้องให้จัดผลิตภัณฑ์น้ำมันชีวภาพ (bio-fuel) เป็นสินค้าด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

¹⁷ การเปิดเสรีสินค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อม (EGS) หมายถึง ให้มีการขจัดหรือลดอุปสรรคทางการค้ากับสินค้าที่นำเข้าเพื่อใช้ในโครงการปกป้องคุ้มครองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การกำหนดอัตราอากรศุลกากรที่ค่อนข้างต่ำ (เมื่อเทียบกับสินค้าที่เหมือนกันแต่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น) และมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนที่สอดคล้องกับระยะเวลาของโครงการนั้นๆ

¹⁸ ข้อเสนอ Project Approach ได้รับการวิพากษ์ว่าอาจจะสร้างความยุ่งยากในทางปฏิบัติเพื่อพิสูจน์ว่าเป็นสินค้าเพื่อโครงการด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ มีบางประเทศเสนอ Integrated Approach (อาเจนตินา) โดยให้มีการเสนอสินค้า EGS ที่นำมาใช้เพื่อโครงการด้านสิ่งแวดล้อม และให้มีการกำหนดเฉพาะเจาะจงลงไปอีกด้วยว่าโครงการดังกล่าวนั้นมีสินค้านำเข้ารายการใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหา Dual-Use นั่นเอง

(1) ประเด็นในการเจรจาระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ต่อการค้าและสิ่งแวดล้อมนั้น ควรยึดหลักการเจรจา 2 กรณี คือ

(ก) การป้องกันมิให้มีการใช้มาตรการเพื่อสิ่งแวดล้อมไปแสวงหาผลประโยชน์เพื่อกีดกันทางการค้า และ

(ข) การป้องกันมิให้มีการใช้มาตรการเพื่อการค้าเสรีไปขัดขวางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัย

(2) การเจรจาเรื่องสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม นั้น มีการเสนอให้แยกรายการออกมาต่างหากจากสินค้าอื่นๆ และจะต้องมีการจำกัดความหรือนิยาม “สินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม” (environmental goods and services) ให้ชัดเจนว่าสินค้าและบริการชนิดนี้เป็นประเภทใด ใน 3 ประเภทดังนี้

(ก) สินค้าที่ผลิตด้วยวัตถุดิบที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

(ข) สินค้าที่ผลิตด้วยกระบวนการผลิต (process) ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือ

(ค) สินค้าที่ผลิตด้วยเทคโนโลยีหรือวิธีการผลิต (production method) ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการติดตามและเจรจาต่อรองเกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางด้านภาษีศุลกากรและมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร¹⁹

นอกจากประเด็นเรื่องคำนิยามแล้วนี้ ยังมีประเด็นวิวาทะที่เกี่ยวกับเงื่อนไขของการกำหนดนิยามอีกด้วย ตัวอย่างเช่น

หนึ่ง สินค้าที่สามารถใช้ประโยชน์ได้หลายวัตถุประสงค์จะจัดกลุ่มอย่างไร (How products with multiple end-use would be classified)

สอง ในการนิยามสินค้าสิ่งแวดล้อมนั้น ควรจะใช้ข้อกำหนดเรื่อง PPMs (processing and production methods) หรือ ควรจะใช้ข้อกำหนดเรื่อง End-use Criteria

สาม แนวทางการจัดทำระบบการค้าที่รวมสินค้าสิ่งแวดล้อมให้เป็นสากลควรจะเป็นอย่างไร (How the harmonized system would capture those goods)

สี่ หากจะนำแนวคิดเรื่อง “Environmental Friendliness” มาให้พิจารณากำหนดประเภทสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีแนวทางการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ (relative) อย่างไร ในเมื่อแต่ละประเทศมีแนวคิดเรื่อง Environmental Friendliness ที่แตกต่างกัน (บางประเทศอาจจะมองว่าสินค้านั้น เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะที่อีกประเทศหนึ่งมองสินค้าเดียวกันเป็นสินค้าที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม) และยังรวมถึงกรณีที่สินค้าบางชนิดเป็น Environmentally Preferable แต่ก็อาจจะส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมก็ได้ (environmentally harmful) เป็นต้น

¹⁹ นักวิชาการบางท่าน เช่น Khor (2002) เสนอว่า หากคำนิยามจำกัดอยู่เพียงประเภท (ก) อย่างเดียวย่อมส่งผลให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าและบริการดังกล่าวสามารถกำหนดมาตรการกีดกันทางการค้าได้ ถ้าสินค้านั้นไม่ได้มาตรฐานสิ่งแวดล้อม ตามประเภท (ข) หรือ (ค)

ข้อถกเถียงและวิวาทะเรื่องนิยามและหลักเกณฑ์การเสนอรายการสินค้าด้านสิ่งแวดล้อม จึงเปิดช่องว่างให้กลุ่มประเทศบางกลุ่มนำเสนอรายการสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันตามไป (เพื่อจะได้รับประโยชน์จากการยกเว้นภาษีนำเข้า และลดอุปสรรคการนำเข้า) ตัวอย่างเช่น กลุ่ม OECD (เสนอ 164 รายการ) และ กลุ่ม APEC (เสนอ 104 รายการ) [UNCTAD, 2003] ซึ่งอาจจะเป็นรายการสินค้าที่ไม่ได้ก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศสมาชิกของ WTO ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเท่าใดนัก

โดยสรุปในขณะนี้ แนวโน้มของมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในอนาคต ของ WTO คาดว่ายังไม่มีเรื่องใหม่ แตกต่างไปจากเรื่อง การนิยามสินค้าและบริการสิ่งแวดล้อม (Environmental Goods and Services: EGS) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของสินค้าสิ่งแวดล้อม (Environmental Goods) ซึ่งยังมีข้อถกเถียงถึงเกณฑ์การนิยาม และผลประโยชน์ทางการค้า (ทั้งด้านการส่งออก และการนำเข้า) ดังนั้นประเด็นที่ต้องติดตามความเคลื่อนไหวในการเจรจาการค้าของ WTO ในประเด็นสิ่งแวดล้อม คือ เรื่อง Dual Use ของสินค้าสิ่งแวดล้อม เรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property right: IPR) ของสินค้าและบริการสิ่งแวดล้อมที่นำเข้าจากประเทศพัฒนาแล้ว เรื่องการอุดหนุนสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ ความเชื่อมโยงระหว่างกฎกติกาของ WTO กับมาตรการทางการค้าของ MEAs