

บทที่ 3

ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมใน ระเบียบการค้ากับความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ในบทนี้จะนำเสนอเนื้อหาของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมบางความตกลงที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะมีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน หรืออาจจะขัดแย้งกันก็ได้ ก่อนที่จะเห็นความเชื่อมโยงนั้น บทนี้เสนอสาระสำคัญพอสังเขปของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) อนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ ของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention) และ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และ (หัวข้อ 3.1- 3.4) จากนั้นจะหยิบยกบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศหรือประเด็นที่กำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาของอนุสัญญาทั้งสอง ว่ามีความเชื่อมโยงกันในประเด็นใดบ้าง (หัวข้อ 3.5) และจะเป็นการส่งเสริมหรือเกิดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนของประเทศไทยอย่างไร (หัวข้อ 3.6)

3.1 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES)

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species: CITES) หรืออนุสัญญาไซเตส หรืออนุสัญญาวอชิงตัน (Washington Convention) จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) เพื่อระงับมิให้มีการลักลอบค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (ทั้งที่มีชีวิต ซาก และอวัยวะ) และเพื่อป้องกันการสูญพันธุ์ของสัตว์และพืชหลายชนิด โดยอาศัยการออกใบอนุญาตและการควบคุมปริมาณการส่งออกและนำเข้า (Quota) เป็นเครื่องมือในการควบคุมการค้าสัตว์และพืชคุ้มครอง ประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) และให้สัตยาบันในปี ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) [สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2539: 2.35; มิ่งสรรพ ขาวสอาด และพิสมัย ภูริสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุลรัตน์, 2540: 4-7; และพรรณทิพย์ วัฒนกิจการ, 2546: 119-121]

รายการพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ภายใต้อนุสัญญานี้จะแบ่งออกเป็น 3 บัญชี ได้แก่ บัญชี 1 เป็นรายการชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ที่ถูกคุกคามจากการสูญพันธุ์ ซึ่งเป็นรายการที่ห้ามค้าระหว่างประเทศ บัญชี 2 เป็นรายการชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ที่อาจจะถูกคุกคามจากการสูญพันธุ์ ซึ่งอาจจะมีการเคลื่อนย้ายข้ามประเทศได้ แต่ต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล และส่วนใหญ่จะเป็นการเคลื่อนย้ายเพื่อการศึกษาวิจัย มิใช่เพื่อการค้าเชิงพาณิชย์ และบัญชี 3 เป็นรายการชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ที่ประเทศภาคีขอควบคุมภายใต้ขอบเขตอธิปไตยของตนและขอความร่วมมือไปยังประเทศภาคีอื่นๆในการควบคุมการค้า ซึ่งสามารถมีการค้าขายได้แต่ต้องไม่ทำให้เกิดปัญหาการสูญพันธุ์ในประเทศผู้ส่งออก อย่างไรก็ดี อนุสัญญาไซเตสไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าสัตว์ทั่วไป

3.2 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) มีจุดมุ่งหมายเพื่ออนุรักษ์พันธุกรรม ชนิดพันธุ์และระบบนิเวศเพื่อความหลากหลายทางชีวภาพ และเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน โดยที่มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 3 ประการคือ (1) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (2) เพื่อใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และ (3) เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

ภายใต้วัตถุประสงค์หลักข้างต้น ประเทศสมาชิกต้องมีพันธกรณีดังต่อไปนี้ [www.teenet.tei.or.th]

(1) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาฯ กำหนดให้แต่ละประเทศภาคีสมาชิกต้องดำเนินการดังนี้

- ดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ อันได้แก่ การจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษ เพื่อสงวนรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและกำหนดมาตรการเฉพาะเรื่องอีกมากกว่าสิบมาตรการ

- อนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ โดยวางมาตรการบำรุงและฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ และนำกลับเข้าสู่ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติเดิมอย่างยั่งยืน

(2) เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ กำหนดให้แต่ละประเทศภาคีสมาชิก

- ต้องผสมผสานการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ให้เข้ากับนโยบายและแผนของชาติ

- ต้องสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำและปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูในพื้นที่เสื่อมโทรม

- ต้องส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

(3) เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม โดยอนุสัญญาฯ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “อำนาจในการพิจารณา กำหนดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแห่งชาติ” และกำหนดให้ภาคีต้อง

- พยายามสร้างเงื่อนไข เพื่ออำนวยความสะดวกการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมหากเป็นการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น

- วางกลไกในการต่อรองผลประโยชน์บนเงื่อนไขการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ให้และผู้ขอใช้พันธุกรรม

- ให้ประเทศซึ่งเป็นผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมได้รับถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นจากประเทศผู้รับ ทั้งนี้ บนพื้นฐานแห่งความยุติธรรมและความเสมอภาค

(4) ประเทศภาคีสมาชิกต้องสนับสนุนทางการเงิน

อนุสัญญานี้กำหนดให้มีการจัดทำ “พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Protocol)” เพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน การจัดการและการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs = Genetically Modified Organisms หรือ LMOs = Living Modified Organisms) ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งสุขภาพของมนุษย์

พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพมีชื่อเรียกว่า พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) มีมาตรการที่เกี่ยวข้องทางการค้า ได้แก่ ประเทศนำเข้าสินค้าที่เป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) กำหนดให้มีมาตรการการใช้เอกสารกำกับ GMOs พิธีสารนี้ให้สิทธิแก่ประเทศผู้นำเข้าสามารถห้ามมิให้สินค้าที่เป็น GMOs หรือ LMOs เข้าประเทศได้ โดยมีต้องมีหลักฐานชี้ชัดว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์หรือไม่ ประเทศผู้นำเข้าอาจจะกำหนดเองว่าจะรับสินค้านั้นหรือไม่ พิธีสารนี้ครอบคลุมเฉพาะสินค้าที่เป็นอาหารและสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ อนึ่ง ประเทศไทยเป็นสมาชิกของอนุสัญญาเมื่อ 29 มกราคม 2547 และได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2549

3.3 อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ ของเสียอันตราย และการกำจัด (Basel Convention)

อนุสัญญาบาเซล มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจากของเสียอันตรายและการป้องกันอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อลดการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนให้น้อยที่สุด (2) เพื่อจำกัดของเสียอันตรายที่แหล่งกำเนิดให้ได้น้อยที่สุด และ (3) เพื่อลดการก่อกำเนิดของเสียอันตรายทั้งในเชิงปริมาณและความเป็นอันตราย หลักการสำคัญของอนุสัญญานี้ คือ การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเคลื่อนย้ายของของเสีย และ เครื่องมือหรือกลไกการจัดการของเสียอันตรายให้อยู่ในระดับสากล ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อปี 2540

เดิมที่อนุสัญญาบาเซลมีวัตถุประสงค์มิให้มีการเคลื่อนย้ายข้ามแดน “ของเสียอันตราย” เพื่อนำไปกำจัดทั้งในประเทศอื่น อันอาจจะนำความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้ ต่อมาอนุสัญญาบาเซลได้ขยายขอบเขตของวัตถุประสงค์ของการเคลื่อนย้าย ให้รวมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนเพื่อนำไปใช้ใหม่ หรือ แปรรูปใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายไปยังประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคืออนุสัญญาบาเซลมีข้อตกลงเพิ่มเติมที่สำคัญคือ “ตกลงห้ามการส่งออกของเสียอันตรายจากประเทศใน Annex 7 (ซึ่งได้แก่ประเทศกลุ่ม OECD สหภาพยุโรป และ ประเทศลิกเตน สไตน์) ไปยังประเทศ Non-Annex 7 เพื่อกำจัดขั้นสุดท้าย (final disposal) เพื่อนำกลับมาใช้ซ้ำ (reuse) หรือใช้ประโยชน์ใหม่ (recycling)” (เพิ่มเติมเมื่อการประชุมภาคีครั้งที่ 3 ปี 2538) หรือที่เรียกกันทั่วไปในขณะนี้ว่า Ban Amendment ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ (2553) ข้อตกลง Ban Amendment ยังไม่มีผลบังคับใช้ แต่ก็คาดว่าจะมีการบังคับในไม่ช้า¹ ข้อตกลงนี้ก็นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการป้องกันมิให้มีการนำกากของเสีย

¹ ข้อตกลง Ban Amendment จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อมีการลงนามให้สัตยาบันเป็นจำนวน 3 ใน 4 ของประเทศที่มีการยอมรับการแก้ไขนี้ ซึ่งประมาณ 62 ประเทศ และในขณะนี้รัฐภาคีที่ลงนามให้สัตยาบันไปแล้ว 58 ประเทศ

อันตรายมาทึงหรือก่าจัดในประเทศกำลังพัฒนาที่มีเทคนิคการก่าจัดไม่เหมาะสมและมีต้นทุนการก่าจัดของเสียที่ต่ำกว่าการก่าจัดในประเทศพัฒนาแล้ว

3.4 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย เพื่อให้ธรรมชาติสามารถปรับตัวได้ และเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร และไม่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ 21 มีนาคม 2537 (ค.ศ. 1994) ต่อมาที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคี (COP: Conference of the Parties) ครั้งที่ 3 เมื่อปี 2540 ได้มีการรับรองพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2548 (ค.ศ. 2005) โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (ก) กำหนดข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legally Binding Obligations) ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีใน Annex 1² และ (ข) การกำหนดกลไกที่ยืดหยุ่น เพื่อช่วยให้ประเทศในกลุ่ม Annex 1 สามารถดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ กลุ่มประเทศอื่นๆ (Non-Annex 1) รวมทั้งประเทศไทย ไม่มีพันธะใดๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศ Annex 1 หากแต่เพียงต้องมีดำเนินการเพื่อช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 2 ประการ ได้แก่ การจัดทำเอกสารแห่งชาติ รายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก สำหรับประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารเกียวโตเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2542 และได้ให้สัตยาบันเมื่อ 28 สิงหาคม 2545 และได้ดำเนินการตามพันธะของประเทศ Non-Annex 1 และส่งเสริมการดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด (โครงการ CDM)

การประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมัยที่ 13 (COP13) และการประชุมสมัชชาประเทศภาคีภายใต้พิธีสารเกียวโต สมัยที่ 3 (CMP3) ที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อธันวาคม 2550 ได้มี Decisions ที่สำคัญของอนุสัญญา และที่เกี่ยวกับกลไกที่ยืดหยุ่นของพิธีสารเกียวโตที่สามารถสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

ประการแรก Bali Action Plan ได้กำหนดให้ประเทศภาคีมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ ทั้งระดับประเทศ และ ระดับระหว่างประเทศ) ที่เกี่ยวกับ (ก) การบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (mitigation of climate change) ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดพันธกรณีเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว) การกำหนดนโยบายหรือมาตรการระดับชาติ (สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) ในการบรรเทาปัญหาและในการลดการตัดไม้ทำลายป่า รวมทั้งการใช้เครื่องมือกลไกทางการตลาด ที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและการสร้างขีดความสามารถ (ข) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ

² โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่ม Annex 1 ในปี 2533 (ค.ศ. 1990) ภายในช่วงปี 2551-2555 (ค.ศ. 2008-2012)

³ กลไกที่ยืดหยุ่น (Flexible Mechanisms) มี 3 อย่างคือ การดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Joint Implementation: JI) การซื้อขายใบอนุญาตในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศ (International Emission Trading: IET) และ การดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการจัดทำกลไกสำหรับการพัฒนาเพื่อสิ่งแวดล้อม (Clean Development Mechanism: CDM) หรือที่เรียกว่า “กลไกการพัฒนาที่สะอาด”

และภูมิอากาศ (adaptation) ซึ่งประกอบด้วย การจัดการความเสี่ยงในพื้นที่และชุมชนที่เปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และการประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา (ค) การพัฒนาและการถ่ายโอนเทคโนโลยี (technology transfer) จากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา โดยเน้นย้ำเกี่ยวกับความคืบหน้าในการถ่ายโอนเทคโนโลยีสำหรับการปรับตัวและการบรรเทาปัญหา และ (ง) ความช่วยเหลือทางการเงิน (financial support) โดยเพิ่มโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงิน และการคิดค้นวิธีการที่สร้างสรรค์เพื่อการระดมเงินทุน (innovative means of funding) เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา

ประการที่สอง ประเทศสมาชิกใน Annex 1 ของ UNFCCC จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงใดในการปฏิบัติตามพันธกรณี โดยเฉพาะประเทศที่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังที่ปรากฏในภาคผนวก B ของพิธีสารเกียวโต

ประการที่สาม การทบทวนเครื่องมือและกระบวนการของพิธีสารเกียวโต (second review) ว่ามีปัญหาลดอุปสรรคใดบ้าง เพื่อจะได้ปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้จะต้องไม่นำไปสู่การกำหนดพันธกรณีใหม่ (no new commitment)

ประการที่สี่ เงื่อนไขของโครงการปลูกป่าเสริมและการฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ขนาดเล็กภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด (the limit for small-scale afforestation and reforestation CDM project activities) (โดยพิจารณาจากความสามารถในการดูดซับก๊าซเรือนกระจกของป่าไม้) จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศเจ้าบ้าน (ที่มีโครงการปลูกป่า) ซึ่งเป็นประเทศยากจน

ประการที่ห้า การกำหนดแนวทางการดำเนินการของกลไกการพัฒนาที่สะอาด (further guidance relating to the CDM) โดยมีประเด็นที่สำคัญ คือ (ก) การส่งเสริมโครงการขนาดเล็ก การส่งเสริมโครงการที่เกี่ยวกับการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพของผู้บริโภค (demand-side energy efficiency) โครงการที่เกี่ยวกับการใช้พลังงานหมุนเวียน โครงการด้านการขนส่ง ด้านการเกษตร และ ด้านการปลูกป่าเสริมและการฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ และ (ข) การเรียกร้องให้คณะกรรมการบริหารจัดการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM Executive Board) ปรับปรุงกระบวนการอนุมัติโครงการที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือให้ง่าย (simplify)

Decisions ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ทำให้เกิดคำถามสำคัญ Decisions ดังกล่าวจะส่งผลต่อการปรับปรุงมาตรการและกลไกของพิธีสารเกียวโตภายหลัง ค.ศ. 2012 อย่างไร เช่น การส่งเสริมการค้าก๊าซเรือนกระจกให้ขยายวงกว้างมากขึ้น มาตรการการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกตามภาคการผลิต การส่งเสริมโครงการ CDM ขนาดเล็กและการขยายขอบเขตของโครงการ ฯลฯ

การศึกษาของ นิรมล สุธรรมกิจและคณะ (2553) พบว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับกลไกที่ยืดหยุ่นของพิธีสารเกียวโต ภายหลัง ค.ศ. 2012 มีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตของการส่งเสริมความเชื่อมโยงการค้าก๊าซเรือนกระจกระหว่างตลาดคาร์บอนของประเทศพัฒนาแล้วกับของประเทศกำลังพัฒนา และมีการส่งเสริมโครงการ CDM ประเภทรายสาขาหรือกลุ่มกิจกรรม (Sectoral CDM หรือ Programmatic CDM) ซึ่งมาตรการเหล่านี้อาจจะส่งผลดีต่อประเทศไทย ในแง่ที่รายรับจากการขาย CERs ของโครงการ CDM ให้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว (Annex 1) และ การปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศไทยจะลดลง การใช้พลังงานหมุนเวียนจากน้ำเสียและวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรจะมีมากขึ้น (ผ่านกิจกรรมของโครงการ CDM) และการพัฒนาพื้นที่ในชุมชนที่เป็นที่ตั้งของโครงการ CDM อย่างไรก็ดี ผลประโยชน์ดังกล่าวนี้

อาจจะมีไม่มากนัก เนื่องจากโครงการ CDM ของไทยไม่ได้มีขนาดใหญ่โตมากนัก อีกทั้งโครงการ CDM ก็ตั้งกระจายอยู่ทั่วไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มที่ได้ประโยชน์จากโครงการ CDM อาจจะมีไม่มากนัก

3.5 ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ และในระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ และมาตรการในระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จะดำเนินการด้วย 3 แนวทาง คือ แนวทางแรก เป็นการเปรียบเทียบหลักการพื้นฐานของระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ขององค์การการค้าโลก (WTO) กับ หลักการพื้นฐานของความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (หัวข้อ 3.5.1) แนวทางที่สอง เป็นการทบทวนงานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงระหว่างระเบียบการค้าและระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (หัวข้อ 3.5.2) และ แนวทางที่สาม เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม (ในระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ) กับ มาตรการทางการค้า (ในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ) โดยจะวิเคราะห์ในประเด็นการขัดแย้งในการบรรลุเป้าประสงค์ของระเบียบการค้า (หัวข้อ 3.5.3)

3.5.1 หลักการพื้นฐานของระเบียบการค้าและระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ระเบียบขององค์การการค้าโลก (WTO) เน้นการส่งเสริมการค้าเสรี และลดอุปสรรคทางการค้า โดยเฉพาะภาษีศุลกากร และเทคนิคต่างๆที่มีความแตกต่างกันของประเทศสมาชิก เช่น ต้องลดการให้เงินอุดหนุนการผลิตสินค้า ต้องคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสินค้าและบริการ ต้องมีมาตรฐานผลิตภัณฑ์ที่เป็นระบบสากล ต้องลดอุปสรรคในการเข้าถึงตลาดภายในประเทศสมาชิก ฯลฯ โดยมีกฎเกณฑ์และมาตรการส่งเสริมการค้าดังกล่าวอาศัยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

หนึ่ง หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non discrimination) ระหว่างประเทศสมาชิก (หรือต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติกับประเทศใดเป็นพิเศษ หรือเรียกมาตรการนี้ว่า Most-favored Nation) และระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศกับสินค้านำเข้าจากประเทศสมาชิก (หรือ ต้องไม่มีมาตรการคุ้มครองสินค้าที่ผลิตในประเทศของตนมากกว่าสินค้านำเข้า หรือ (National Treatment)

สอง หลักความเหมือนกันของผลิตภัณฑ์ (like product) พิจารณาที่ “การใช้สินค้า” มิได้พิจารณาที่ “กระบวนการผลิตสินค้า” หรือ “กระบวนการใช้สินค้า ขนส่ง หรือ กำจัดซาก” ดังนั้น ถ้าสินค้านั้นมีวัตถุประสงค์การใช้เหมือนกัน ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติทางการค้าเหมือนกัน

สาม หลักการใช้ผลการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน กล่าวคือ มาตรการใดๆที่ต้องการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน พืช และสัตว์ภายในประเทศ จากการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกใดๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ทางวิทยาศาสตร์ที่ทำให้เชื่อได้ว่า สารที่ใช้หรือสารเจือปนในผลิตภัณฑ์จะเป็นอันตรายต่อมนุษย์ พืช และสัตว์ในประเทศของตน (หากมีการนำผลิตภัณฑ์นั้นมาบริโภคหรือนำมาใช้ หรือกำจัดซากในประเทศตน)

ส่วนระเบียบของความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (MEAs) เน้นที่เป้าหมายการอนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และใช้มาตรการควบคุมอย่างเข้มงวดในการส่งออกและนำเข้าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติสำคัญ 3 ประการ คือ

หนึ่ง หลักความห่วงใยร่วมกันแต่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน (common concern but differentiated responsibility) ซึ่งทำให้มีการแบ่งกลุ่มประเทศสมาชิกออกเป็นสองกลุ่ม คือ ประเทศพัฒนาแล้ว และ ประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

สอง การให้แรงจูงใจทางการเงิน (financial incentive) และแรงจูงใจทางเทคนิค (technology transfer) โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินและเทคนิคแก่ประเทศกำลังพัฒนา และการออกแบบมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่จูงใจให้ประเทศพัฒนาแล้วดำเนินมาตรการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น บทลงโทษทางการเงิน (ค่าปรับ ค่าสินไหมทดแทน) การตั้งระบบตลาดสำหรับสิทธิการปล่อยมลพิษ (tradable emission permit) การให้เงินอุดหนุนในกิจกรรมและผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

สาม หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) เพื่อประโยชน์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว เนื่องจากมีความเชื่อว่า ผลการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ ยังมีปัจจัยความไม่แน่นอน (uncertainty) อยู่ในระดับหนึ่ง ดังนั้น หลักการป้องกันไว้ก่อน น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

จะเห็นว่า หลักการของ WTO และของ MEAs มีความขัดแย้งกันระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่ากฎระเบียบของ GATT มาตรา 20 จะอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางการค้าได้บ้าง ถ้ามาตรการนั้นเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสุขภาพประชาชนและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศสมาชิกผู้นำเข้า แต่มาตรการนั้นจะต้องยึดหลักการไม่เลือกปฏิบัติเช่นกัน

อันที่จริงแล้ว หากทุกประเทศเป็นสมาชิกของทั้ง WTO และ MEAs ปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติ (ทั้งการค้าระหว่างประเทศ และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม) คงมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก ประเด็นที่จะเกิดเป็นข้อขัดแย้ง คงจะเป็นเรื่องของระดับมาตรการทางการค้าและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันเท่านั้น แต่ในปัจจุบันนี้ ความเป็นจริงคือ ประเทศคู่ค้าของไทยบางประเทศไม่ได้เป็นสมาชิก MEAs เดียวกับที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก แต่ประเทศคู่ค้านั้นกับประเทศไทย ต่างเป็นสมาชิกของ WTO ด้วยเหตุนี้ มาตรการทางการค้าของประเทศคู่ค้าดังกล่าว ก็อาจจะขัดกับมาตรการหรือวัตถุประสงค์ของ MEAs ได้ ในทำนองเดียวกัน หากประเทศใดดำเนินการตามมาตรการของ MEAs ก็อาจจะนำไปสู่ข้อขัดแย้งทางการค้าภายใต้กรอบ WTO ได้เช่นกัน

ตัวอย่างในปัจจุบันนี้ (2553) ที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ กรณีที่สหรัฐอเมริกา ไม่ได้ลงนามรับรองและให้สัตยาบันแก่พิธีสารเกียวโต ในขณะที่ประเทศไทยลงนามรับรองและให้สัตยาบันแก่พิธีสารเกียวโต ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาและไทยเป็นสมาชิกของ WTO เป็นต้น

อย่างไรก็ดี องค์การการค้าโลกตระหนักถึงความสัมพันธ์และความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาททางการค้าที่เกี่ยวกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิก (เนื่องจากมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศสมาชิก มีระดับความเข้มงวดไม่เหมือนกัน หรือไม่เท่าเทียมกัน) ด้วยเหตุนี้จึงมี

การตั้งคณะทำงาน CTE (Committee on Trade and Environment) เพื่อพิจารณาศึกษาและให้ความเห็น ต่อกรณีข้อพิพาททางการค้า ให้แก่คณะพิจารณาข้อร้องเรียนและคณะพิจารณาอุทธรณ์ของ WTO และ กระตุ้นให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแทนของ WTO กับตัวแทนของ MEAs ดังปรากฏใน Paragraph 31 (i) – (iii) นั้นเอง ถึงกระนั้นก็ดี ความร่วมมือดังกล่าวยังคงไม่มี “ผลลัพธ์” ที่ชัดเจน และ ยัง ไม่มี “บรรทัดฐาน” ใดที่จะสามารถยึดเป็นหลักเกณฑ์ได้ว่า ความขัดแย้งระหว่าง WTO และ MEAs จะ ลดลง เพราะ WTO ยังคงให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางการค้าสินค้าและบริการ มากกว่าประเด็นด้าน สิ่งแวดล้อม (รวมทั้งแรงงานด้วย)

โดยสรุป ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ต่างยอมรับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (ทั้งตัวสินค้าและประเทศคู่ค้า) และหลักการใช้ผลการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ ในขณะเดียวกัน ประเทศ สมาชิกของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs) ต่างยอมรับหลักการความห่วงใยร่วมกันแต่ รับผิดชอบต่างกัน (โดยส่วนใหญ่อยู่บนพื้นฐานของหลักการป้องกันไว้ก่อน) และการให้แรงจูงใจทางการเงินเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากแต่ในปัจจุบัน เป้าหมายของการ ส่งเสริมการขยายตัวทางการค้า กับ เป้าหมายของการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม อาจมีความขัดแย้งกันอยู่บ้าง แต่กระนั้น ประเทศภาคีทั้งหลายไม่สามารถปฏิเสธ “หลักการ” ดังกล่าวได้ (รวมทั้งประเทศไทยด้วย) ถึงกระนั้น หน่วยงานของ WTO (เช่น CTE และ CTESS) กับ หน่วยงานของ MEAs ก็ได้พยายามที่จะประสานงานร่วมกัน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศสมาชิกทั้งสององค์กร (แม้ว่า MEAs จะมีหลายองค์กรที่เกี่ยวข้อง และมีหลายมาตรการที่เกี่ยวข้อง กับการค้าระหว่างประเทศ ก็ตาม)

อย่างไรก็ดี การศึกษานี้คาดการณ์ว่า ในอนาคต คงเป็นการยากที่จะปฏิเสธเรื่องการขยายตัวทาง การค้าระหว่างประเทศ จะต้อง “คำนึง” ถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมด้วย (ทั้งด้านการใช้วัตถุดิบ กระบวนการผลิตและการขนส่งสินค้า) แต่ก็อาจจะเพิ่มโอกาสที่จะเกิด “อุปสรรคทางการค้า” มากขึ้น ด้วย เหตุผลที่เกี่ยวกับ “ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” ของผลิตภัณฑ์และบริการ ที่คำนึง “ความเป็นมิตรต่อ สิ่งแวดล้อม” อาจจะขยายวงกว้างมากกว่าการผลิตที่ปล่อยมลพิษลดลง แต่อาจจะรวมไปถึงการผลิตที่ใช้ ทรัพยากรธรรมชาติลดลง (และอาจจะรวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนในชุมชนที่โรงงานนั้นตั้งอยู่ก็ เป็นได้ เช่น มาตรการด้าน CSR) ดังนั้น ภาครัฐและภาคเอกชนไทย ควรต้องมี “ทำที่” ในการรับมือและ เตรียมการ เพื่อปรับตัวด้านกระบวนการผลิต “ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อประโยชน์ทั้งด้าน การค้าระหว่างประเทศ และประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ไปพร้อมๆกัน

3.5.2 การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงระหว่างระเบียบการค้าและระเบียบ สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ด้วยหลักการพื้นฐานที่แตกต่างกันของกรอบ WTO และ MEAs ดังกล่าวข้างต้น ความวิตกกังวล เรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ มีมาตั้งแต่การ เจรจาอนุสัญญา เมื่อปี 2543 (ค.ศ. 1991) กับ การจัดทำ Doha Declaration เมื่อปี 2544 และเมื่อมีข้อ พิพาทเรื่อง Tuna-Dolphin โดยเฉพาะประเด็นข้อพิพาทนี้ ทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการ กำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้าสินค้า ว่า ควรจะพิจารณาจาก “ลักษณะของผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกัน”

หรือ “การใช้ประโยชน์ที่เหมือนกัน” หรือ “กระบวนการผลิตและวิธีการผลิตที่เหมือนกัน” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากการควบคุมการนำเข้านั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศผู้นำเข้า

ด้วยเหตุข้อพิพาทดังกล่าว องค์การ WTO และองค์กรของภาครัฐไทย ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างระเบียบการค้าและระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นับตั้งแต่นั้นมา โดยมีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศและกฎระเบียบของความตกลงพหุภาคี และ ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดการค้าเสรีกับประเด็นการควบคุมมาตรฐานสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ (กรณีข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี) ตัวอย่างเช่น

“โครงการศึกษาความเชื่อมโยงของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมกับความตกลงทางการค้า” และ “โครงการศึกษาแนวโน้มความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อจัดทำแนวทางการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในเออีพีในทางการค้า” ที่จัดทำโดย สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อปี 2548 พบประเด็นความเชื่อมโยงที่สำคัญ 2 ประการคือ ความเชื่อมโยงทางกฎหมาย และความเชื่อมโยงทางการค้าระหว่างประเทศ

(ก) ประเด็นเชื่อมโยงทางกฎหมาย ได้แก่

มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม (environmental standards) และกระบวนการผลิตและวิธีการผลิต (process and production methods: PPMs) กล่าวคือ ประเทศผู้นำเข้าอาจจะกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศที่เข้มงวด โดยมีการกำหนดมาตรฐานกระบวนการผลิตหรือวิธีการผลิต ตัวอย่างเช่น มาตรฐานการใช้เครื่องมือในการจับทูน่า (ที่ห้ามใช้ฉนวนลากจูงในการจับทูน่า) และกุ้ง (ที่ให้ใช้ TED เพื่อจับกุ้งในทะเลหรือมหาสมุทร) เป็นต้น⁴

การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ต้องอาศัยหลักการหรือพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ แต่เนื่องจากยังมีความไม่แน่นอน (uncertainty) จึงต้องมีการกำหนดนโยบายและมาตรการที่ยืดหยุ่นการป้องกันไว้ก่อน ตัวอย่างเช่น การออกมาตรการเกี่ยวกับ GMOs (Genetically Modified Organisms) ของประเทศในยุโรป ซึ่งอาจจะขัดกับหลักการของ WTO ที่ต้องอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์เชิงประจักษ์มากกว่า

การสนับสนุนการติดฉลากสิ่งแวดล้อม (eco-label) และการรับรองระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงาน (environmental management system certification) โดยเป็นมาตรการแบบสมัครใจของผู้ผลิตเอง ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคตัดสินใจภายใต้ข้อมูลในติดฉลากบนสินค้าหรือที่โรงงานผลิตสินค้าได้รับการรับรองมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงาน เช่น ระบบ ISO 14001 เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรการติดฉลากและการรับรองดังกล่าวนี้ เป็นมาตรการที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตและกรรมวิธีการผลิต (PPMs) มากกว่าเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (product) ดังนั้น หากผู้นำเข้านำเข้าประเด็นเรื่องฉลากสิ่งแวดล้อมและ

⁴ ประเด็นสำคัญของ PPMs คือ การแบ่งแยกผลิตภัณฑ์จากกระบวนการผลิต แต่เนื่องจากกระบวนการผลิตมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ กระบวนการผลิตและวิธีการผลิตที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ (product-related PPM) กับ กระบวนการผลิตและวิธีการผลิตที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ (non-product related PPM) ดังนั้น การปฏิบัติที่แตกต่างกัน ต่อสินค้าที่เหมือนกัน แต่กระบวนการผลิตและวิธีการผลิตที่แตกต่างกันนั้น จึงอาจจะสร้างปัญหาในการพิจารณาแบ่งแยกสินค้าได้ โดย Non-product Related PPM นั้น จะสร้างปัญหาในการพิจารณาแบ่งแยกสินค้า มากกว่ากรณี Product-related PPM ตัวอย่างของ Non-product Related PPM ได้แก่ กระบวนการใช้ รูปแบบการขนส่ง และกระบวนการทำลายผลิตภัณฑ์และซาก เป็นต้น ทั้งนี้ WTO ไม่ยอมรับการเลือกปฏิบัติหรือแบ่งแยกสินค้าที่ยึดหลัก Non-product Related PPM แม้ว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เหล่านั้น จะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันก็ตาม

ใบรับรองดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไข ก็อาจจะขัดกับหลักการของ WTO ยกเว้นจะเป็นการดำเนินการโดยสมัครใจของผู้ผลิตสินค้าส่งออก

การอุดหนุนสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมนั้น ได้รับการยอมรับใน WTO (ซึ่งจัดเป็น Green Subsidy) แต่การอุดหนุนเพื่อการผลิตสินค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่มีการอุดหนุนมากในประเทศผู้นำเข้าหลายประเทศ นั้นอาจนับว่าเป็นการอุดหนุนที่อาจจะก่อให้เกิด “อุปสรรค” ต่อการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกสินค้าชนิดเดียวกันได้

การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นมาตรการที่ได้รับการยอมรับใน WTO โดยเน้นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมหรือบริการบางประเภท และยกเว้นมิให้มีการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญหาที่เกี่ยวกับกิจกรรมเพื่อการปกป้องชีวิตมนุษย์/สัตว์/พืชหรือสุขภาพ (เพื่อเป็นประโยชน์แก่สาธารณะที่ไม่ต้องเสียเงินเรื่องค่าลิขสิทธิ์หรือสิทธิบัตร) แต่ข้อยกเว้นนี้ อาจตีความได้ว่ากรอบ WTO ไม่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น (ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและผลิตภัณฑ์ยาสมุนไพรในการรักษาสุขภาพและรักษาโรค) ซึ่งการไม่คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นนี้ขัดกับหลักการของอนุสัญญา CBD

(ข) ประเด็นเชื่อมโยงทางการค้าระหว่างประเทศ พบว่า มาตรการจำกัดทางการค้าของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมนั้น อาจขัดกับหลักการสำคัญของ WTO นั่นคือ หลักการได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favored Nation) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) การศึกษานี้จะนำผลการศึกษาของรายงานฉบับนี้มาประมวลรวมกับการศึกษาในอดีตอื่นๆประกอบเพื่อพิจารณาถึงความขัดแย้งดังกล่าว ในรายละเอียดข้างล่างต่อไปนี้ ทั้งนี้การศึกษานี้จะเลือกพิจารณาเฉพาะอนุสัญญา CITES CBD Basel และ UNFCCC เท่านั้น เพราะอนุสัญญาเหล่านี้จะมีความสำคัญทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นในอนาคต

หากพิจารณาเป็นรายอนุสัญญา จะพบว่า บางอนุสัญญามีความเกี่ยวพัน กับกฎกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) และความตกลงต่างๆของ WTO ตัวอย่างเช่น กรณีอนุสัญญา CBD CITES Basel และ UNFCCC (โดยอาศัยข้อวิเคราะห์ของ WTO (2004) เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

อนุสัญญา CBD โดยทั่วไปไม่มีมาตรการด้านการค้าเป็นการเฉพาะ แต่จะเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการแจ้งล่วงหน้าสำหรับการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมไปยังประเทศผู้นำเข้า (ภายใต้พิธีสารคาร์ตาเฮนาฯ) แต่จะมีส่วนสัมพันธ์กับความตกลง TRIPS ภายใต้ WTO โดยเฉพาะเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของภูมิปัญญาท้องถิ่น อย่างไรก็ดี ในความเห็นที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ดังกล่าวของประเทศสมาชิกของ WTO นั้น สามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม [WTO, 2004: 42] คือ **กลุ่มแรก** มีความเห็นว่า เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของอนุสัญญา CBD นั้น จำเป็นต้องมีการปรับปรุงความตกลงด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ (TRIPS) อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ การเปิดเผยแหล่งที่มาหรือประเทศต้นทางของทรัพยากรชีวภาพ (biological resource) และหรือองค์ความรู้ที่มีการใช้ทรัพยากรนั้น การเข้าถึงแหล่งความหลากหลายของทรัพยากรนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติก่อนที่จะเข้าไปในพื้นที่ และผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น จะต้องแจกแจงให้เห็นถึงความเป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ได้รับจากทรัพยากรนั้นๆ (ระหว่างผู้นำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ กับ ชุมชนที่เป็นเจ้าของแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ) **กลุ่มที่สอง** มีความเห็นว่า

อนุสัญญา CBD และ ความตกลง TRIPs ไม่มีความขัดแย้งกัน เนื่องจากยังไม่เห็นข้อขัดแย้งใดๆ และกลุ่มที่สาม มีความเห็นว่า แม้ว่าวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา CBD และความตกลง TRIPs ไม่มีความขัดแย้งกัน แต่ในทางปฏิบัติและการออกมาตรการที่เกี่ยวข้อง (implementation) ของทั้งสองอาจมีความขัดแย้งกันได้

ในปัจจุบันนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ (biotechnology) เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และความต้องการที่จะเข้าถึงแหล่งทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพก็มีมากขึ้น (และต้องรวดเร็วด้วย) ทำให้ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา (โดยเฉพาะประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง) เสนอข้อต่อรองกับประเทศพัฒนาแล้วว่า หากต้องการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ก็ต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้มากขึ้นหรือง่ายขึ้นกว่าเดิมเป็นการแลกเปลี่ยน [WTO, 2004: 43]

อนุสัญญา CITES มีส่วนขัดแย้งกับหลักการของ WTO ในเรื่องการควบคุมการค้าพืชและสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ แต่บทบัญญัติ 20 ของ GATT ก็อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการค้าได้ถ้าการค้านั้นจะนำไปสู่การสูญพันธุ์หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ (exhaustible natural resources) ทั้งนี้จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิก

อนุสัญญา Basel มีส่วนขัดแย้งกับหลักการของ WTO ในแง่ที่ห้ามการส่งออกรายการสินค้า (ที่คาดว่าเป็นอันตราย) ไปยังประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่มีความต้องการสินค้าดังกล่าวเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (reuse) หรือเพื่อแปรรูป (recycle) หรือรวบรวม (recovery) สำหรับนำมาเป็นวัตถุดิบใช้ภายในประเทศ (โดยที่อาจจะไม่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการดำเนินการ และอาจจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นพิษ หากมีการควบคุมอย่างรัดกุม ภายใต้ขีดความสามารถของประเทศตน)

อนุสัญญา UNFCCC และพิธีสารเกียวโต ที่สร้างพันธะในการลดก๊าซเรือนกระจกให้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตของประเทศเหล่านี้สูงขึ้น และอาจทำให้ความสามารถในการแข่งขันทางการค้าลดลง (เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ไม่มีพันธะในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นนี้ อาจจะนำไปสู่การย้ายฐานการผลิต หรือการย้ายการลงทุน ไปยังประเทศที่ไม่มีพันธะในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรืออาจจะเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Carbon Leakage โดยจะเป็นการเคลื่อนย้ายการลงทุนจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีพันธะในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (หรือถ้าจะมีพันธะในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตสำหรับประเทศกำลังพัฒนา แต่ก็เป็นที่ยกเว้นได้ว่า พันธะนั้นก็จะเข้มงวดน้อยกว่าของประเทศพัฒนาแล้ว)

3.5.3 การวิเคราะห์ประเด็นขัดแย้งของมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในการบรรลุเป้าประสงค์ของระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

การบรรลุเป้าประสงค์ของระเบียบการค้าระหว่างประเทศ หมายถึง การส่งเสริมการค้าเสรีของประเทศสมาชิก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ประเทศสมาชิกจะต้องลดอุปสรรคทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและการส่งออก ให้มากที่สุด (ทั้งมาตรการด้านภาษีศุลกากรและมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร) อย่างไรก็ดี ในบางกรณีเป้าประสงค์ของระเบียบการค้าระหว่างประเทศ อาจจะขัดแย้งกับเป้าประสงค์ของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม และในบางกรณี แม้ว่าเป้าประสงค์จะมีความขัดแย้งกัน แต่แนวทาง

การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศของสินค้าบางรายการก็ได้รับการยกเว้นให้มีการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น (กรุณาดูประเด็นสรุปในตารางที่ 3.1)

มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของอนุสัญญา CITES มีความขัดแย้งกับเป้าประสงค์ในการส่งเสริมการค้าเสรีระหว่างประเทศอย่างแน่นอน โดยเฉพาะสินค้าและผลิตภัณฑ์ของสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ (ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต) ยิ่งกว่านั้น มาตรการคุ้มครองของ CITES ยังมีการจัดกลุ่มรายการสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ที่มีมาตรการควบคุมการค้า (การนำเข้าและส่งออก) ไม่เหมือนกัน (บัญชี 1 ห้ามค้า และ บัญชี 2 อนุญาตให้ค้าได้แต่ต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด และ บัญชี 3 อนุญาตให้ค้าได้แต่ต้องไม่ทำให้ทรัพยากรภายในประเทศสูญพันธุ์) โดยมาตรา 20 (a) และ (g) ของ GATT ก็ได้เปิดช่องหรือมีข้อยกเว้นให้ประเทศสมาชิกของ WTO สามารถกำหนดมาตรการควบคุมการค้าสำหรับสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์และผลิตภัณฑ์เช่นนี้ได้

อย่างไรก็ดี มาตรการควบคุมดังกล่าวนี้ เป็นมาตรการที่ดำเนินการเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิก CITES เท่านั้น ส่วนประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกก็ไม่ต้องรับพันธกรณีเรื่องการควบคุมการค้ารายการสินค้าดังกล่าว⁵ อย่างไรก็ดี มาตรการควบคุมดังกล่าว มิได้มีการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน แต่กลับขัดแย้งกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) ของ WTO (ไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตโดยชาวไทย กับ สินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ) เนื่องจากมาตรการของ CITES ไม่ได้มีการควบคุมการค้าภายในประเทศ ดังนั้น รายการสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ของไทยที่จัดอยู่ในบัญชีของ CITES บางรายการยังมีการค้าขายภายในประเทศ โดยยังปฏิบัติตามกฎหมายไทยภายใต้ พ.ร.บ. ต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การค้ากล้วยไม้แวนด้า ผลิตภัณฑ์หนังจระเข้ เป็นต้น และในบางกรณีสัตว์และพืชที่มีการซื้อขายภายในประเทศไทย อาจจะเป็นรายการต้องห้ามของประเทศสมาชิก CITES ประเทศอื่นได้ ด้วยเหตุนี้ ในบางกรณีจึงเกิดปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่าง นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ กับ ผู้ขายในประเทศไทย ที่มีการขายผลิตภัณฑ์สัตว์และพืช (เช่น กระเป๋าหนังจระเข้ น้ำจืด) ซึ่งนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเองก็ขาดความระมัดระวัง และผู้ประกอบการไทยเองก็ขาดข้อมูล ดังนั้น การซื้อผลิตภัณฑ์กระเป๋าหนังจระเข้ของนักท่องเที่ยวดังกล่าว ก็จะทำให้นักท่องเที่ยวเองไม่สามารถนำเข้าสินค้าดังกล่าวเข้าประเทศตนเองได้ ขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการไทยก็จะขาดโอกาสในการขายสินค้าในอนาคต ด้วยเหตุนี้เอง ภาครัฐไทยจะต้องมีการประสานงานกับภาคธุรกิจเอกชน เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อในมาตรการของ CITES อย่างต่อเนื่อง ดังเช่นที่รัฐบาลไทยได้ปรับและย้ายรายการสินค้าของไทยในบัญชีของ CITES เพื่อประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ (เช่น กล้วยไม้พ้าหมุย ไม้โป๊ยเซียน เป็นต้น)

มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของอนุสัญญา CBD มีความขัดแย้งกับเป้าประสงค์ในการส่งเสริมการค้าเสรีระหว่างประเทศอย่างแน่นอน โดยเฉพาะทรัพยากรชีวภาพ (biological resources) ที่มาจากประเทศแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ (countries hosted or sources of biological diversity) โดยอนุสัญญา CBD มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ขององค์กรหรือหน่วยงานต่างชาติ นั้น กระทำได้ไม่ง่าย หากต้องดำเนินการตามขั้นตอนและต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของประเทศ

⁵ ด้วยเหตุนี้ จึงยังคงสามารถเห็นปรากฏการณ์การลอบส่งออกสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์และผลิตภัณฑ์ของประเทศไทย ที่มีความพยายามส่งออกไปยังประเทศอื่น (ที่อาจจะเป็นและไม่ได้เป็นสมาชิกของ CITES) ทั้งนี้อาจเกิดจากเหตุผลปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรก มีความต้องการบริโภคผลิตภัณฑ์จากสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ จึงก่อให้เกิด “ตลาดมืด” ขึ้น และ ประการที่สอง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากประการแรก นั่นคือ “ราคา” สูง จึงจูงใจให้เกิดการลักลอบค้ามากขึ้น

แหล่งความหลากหลายทางชีวภาพเสียก่อน อย่างไรก็ตาม มาตรการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพนี้ (รวมถึงการนำทรัพยากรชีวภาพออกนอกประเทศของแหล่งทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ) มาตรา 20 (a) และ (g) ของ GATT ก็ได้เปิดช่องหรือมีข้อยกเว้นให้ประเทศสมาชิกของ WTO สามารถกำหนดมาตรการควบคุมการค้าสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ได้ หากทรัพยากรชีวภาพของไทยนั้น จัดเป็น สัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์

มาตรการควบคุมการเข้าถึงและการนำออกนอกประเทศของทรัพยากรชีวภาพดังกล่าว อาจจะจัดว่า ไม่ขัดแย้งกับหลักการของ WTO ในเรื่อง หลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกของอนุสัญญา CBD ด้วยกัน แต่อาจจะขัดแย้งกับหลักการเลือกปฏิบัติเบี่ยงคนชาติ (NT) ระหว่างการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพของประชาชนชาวไทยกับองค์กรหรือหน่วยงานจากต่างประเทศ

มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของอนุสัญญา Basel มีความขัดแย้งกับเป้าประสงค์ในการส่งเสริมการค้าเสรีระหว่างประเทศอย่างแน่นอน โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าที่ใช้แล้วและกากของเสียอันตราย ซึ่งรายการสินค้าเหล่านี้ ในทางการค้ามีวัตถุประสงค์สำหรับการ “สินค้าใช้แล้ว” อยู่เป็นปกติ และบทบัญญัติของ GATT เองก็ไม่ได้มีการควบคุมสินค้าเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม GATT อนุญาตให้ประเทศสมาชิกพิจารณาเองว่าจะ ดำเนินมาตรการควบคุมสินค้านี้หรือไม่ ภายใต้บทบัญญัติ 20 นั้นเอง

อนึ่ง มาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้านี้ดังกล่าว แม้ว่าจะจัดว่า ขัดแย้งกับหลักการของ WTO ในเรื่อง หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ในประเด็นหลักการได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) (เนื่องจากการแบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น Annex 7 และ Non-Annex 7) ที่ควบคุมประเทศ Annex 7 ในการส่งสินค้าข้ามแดนไปยังประเทศ Non-Annex 7 แต่ไม่ควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้านี้ดังกล่าวกภายใน Annex 7 ด้วยกัน หรือภายใน Non-Annex 7 ด้วยกันเอง แต่อาจจะไม่ขัดกับหลักการเลือกปฏิบัติเบี่ยงคนชาติ (NT) เนื่องจากการปฏิบัติควบคุมเหมือนกันระหว่างสินค้าอันตรายที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และที่นำเข้าจากต่างประเทศ

ในทางตรงกันข้าม **มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของอนุสัญญา UNFCCC** มีทั้งข้อขัดแย้งและความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของการส่งเสริมการค้าเสรีระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณีแรก ในกรณีเป้าประสงค์ในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรีนั้น พบว่า มาตรการของ UNFCCC และพิธีสารเกียวโต ไม่มีข้อกำหนดใดที่ระบุถึงการควบคุมการค้าสินค้าและบริการระหว่างประเทศอย่างชัดเจนเช่นอนุสัญญา CITES และ CBD [WTO, 2007: 88-89] ในทางตรงกันข้าม เนื้อหาบทบัญญัติของ UNFCCC กลับมีการส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก โดยเฉพาะจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา และต้องเป็นการลงทุนโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (กล่าวโดยทั่วไป คือ การลงทุนเพื่อสิ่งแวดล้อม) และสนับสนุนการค้าสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก และพลังงานหมุนเวียน

กรณีที่สอง ในการอุดหนุนการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสิ่งแวดล้อม ภายใต้ความตกลง Subsidy Countervailing Measures (SCM) ของ WTO นั้น สามารถดำเนินการได้ และอาจจะสอดคล้องกับแนวทางของ UNFCCC ที่ต้องการให้มีการผลิตสินค้าและบริการที่ลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนกิจกรรมด้านการผลิตสินค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนด้านการ

กำจัดมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และการจัดการขยะ บทบัญญัติของ SCM และ WTO ยังไม่มีการให้คำนิยามเกี่ยวกับ “การจัดการก๊าซเรือนกระจก หรือ ปัญหาโลกร้อน” ซึ่งเป็นปัญหาของโลก มิใช่ปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง

และหากการอุดหนุนเพื่อสิ่งแวดล้อมด้านโลกร้อนได้ส่งผลให้ “ต้นทุนของสินค้าทั่วไป” ที่มีการส่งออก “ลดลง” อาจจะทำให้สร้างปัญหาทางการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศที่ส่งออกสินค้าชนิดเดียวกัน และอาจจะไม่เกิดกรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศผู้นำเข้ากับประเทศผู้ส่งออก

อย่างไรก็ดี ประเด็นทางการค้าและสิ่งแวดล้อมอาจจะเกิดข้อขัดแย้งขึ้นได้ ถ้าการอุดหนุนเพื่อสิ่งแวดล้อมนั้นเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เพราะประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่เดิมมีการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรอยู่แล้ว หากยังมีการอุดหนุนด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศเพิ่มเติมไปอีก (ทั้งด้านการเพิ่มกิจกรรมเพื่อลดการปล่อยก๊าซ และการอุดหนุนกิจกรรมเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ) ก็จะทำให้สินค้าเกษตรจากประเทศกำลังพัฒนา อย่างเช่นประเทศไทย ต้องเผชิญกับการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันทางการค้าในประเทศพัฒนาแล้วเหล่านั้นได้ ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาจะมีความเสียเปรียบทางการค้า มากขึ้น (ทั้งในด้านต้นทุนการผลิตที่อาจจะแพงขึ้นหรือต้นทุนต่อหน่วยสินค้าสูงขึ้น เพราะต้องเผชิญกับสภาวะการแปรปรวนของสภาพอากาศ) และความสามารถในการปรับตัวต่อการแปรปรวนของสภาพอากาศก็น้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้ว

กรณีที่สาม ในกรณีหลักการเลือกปฏิบัติ (non-discrimination principle) ของ WTO นั้น พบว่าเนื้อหาของบทบัญญัติของ UNFCCC อาจจะมี ขัดแย้ง กับหลักการของ WTO เนื่องจาก UNFCCC และพิธีสารเกียวโต มีการจัดแบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น 2 กลุ่ม ที่มีพันธกรณีหรือแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันเพื่อลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาแล้วต้องส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการลงทุนไปยังประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อีกทั้งยังอาจจะต้องให้เงินอุดหนุนหรือเงินสนับสนุนเพื่อการปรับตัว (adaptation) สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลก

ด้วยเหตุที่ ประเทศพัฒนาแล้วต้องรับผิดชอบต่อกิจกรรมภายในประเทศของตนมากขึ้นเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประเทศพัฒนาแล้ว (Annex 1 Parties) จึงกังวลเรื่องการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับสินค้าที่นำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex 1 Parties) และการสูญเสียความสามารถในการส่งออกสินค้าไปขายในต่างประเทศที่มีมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ต่างกัน (ทั้งประเทศในกลุ่ม Annex 1 Parties ที่มีพันธกรณีลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ต่างกัน และประเทศในกลุ่ม Non-Annex 1 Parties ที่ไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก)

ดังนั้น ประเทศพัฒนาแล้ว (Annex 1 Parties) จึงพยายามที่จะกำหนดมาตรการทางการค้าเพื่อกีดกันสินค้านำเข้าจากประเทศที่ไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้สามารถกำหนดมาตรการใดๆ ที่เป็นอุปสรรคทางการค้าของประเทศกำลังพัฒนา (จะกระทบการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา) มาตรการที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศเพื่อกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่เกิดขึ้นและกำลังจะเกิดขึ้น อาจจะนำไปสู่การขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติของ WTO ได้ ซึ่งสามารถแบ่งออก เป็น 2 กรณี คือ หลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ

(National Treatment) และ หลักการได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation) ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

ในปัจจุบันนี้มีการส่งเสริมให้มีการใช้ “ฉลากสิ่งแวดล้อม” เช่น ฉลาก (ลด) คาร์บอน (carbon reduction label) และ ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ (carbon footprint label) โดยเฉพาะประเทศในยุโรป ที่มีการนำมาใช้อย่างสมัครใจ โดยเน้นที่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศก่อน จากนั้น ผู้ประกอบการค้าส่งและร้านค้าปลีกบางรายมีการรณรงค์ที่จะซื้อสินค้าที่มี “ฉลากสิ่งแวดล้อม” (รวมทั้ง สินค้าติดฉลากประเภท Carbon Reduction Label และประเภท Carbon Footprint Label) เข้ามาขายในร้านของตนมากขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างเช่น ห้างสรรพสินค้า Tesco เป็นต้น และในบางกรณี รัฐบาลบางประเทศ (เช่น ฝรั่งเศส) ได้บังคับใช้ฉลาก Carbon Footprint Label กับสินค้าเกษตรบางรายการ หากมีการใช้มาตรการเช่นนี้หรือถ้ามีการรณรงค์ซื้อสินค้าที่มีฉลากดังกล่าวมากขึ้น อาจนำไปสู่ปัญหาขัดหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติของ WTO ในด้านหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) กล่าวคือ ห้างสรรพสินค้านั้นจะมีการเลือกซื้อสินค้าที่มีฉลาก (หรือไม่มีฉลาก) ที่ผลิตในประเทศ แทนสินค้าที่ไม่มีฉลาก โดยเฉพาะสินค้าที่ไม่มีฉลากที่นำเข้าจากต่างประเทศ (เนื่องจากอาจจะมีความยากในการตรวจสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือขาดความน่าเชื่อถือในเรื่องข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) แต่อาจจะไม่ขัดกับหลักการได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง เนื่องจากมีการปฏิบัติเหมือนกันระหว่างสินค้าที่มาจากประเทศต่างๆ กล่าวคือ ถ้าสินค้านั้นไม่มีการติดฉลาก เหมือนกัน ก็จะไม่นำเข้าสินค้านั้นๆ อย่างไรก็ดี หากฉลากคาร์บอนจะมีการพัฒนาอย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลแล้ว ประเด็นข้อขัดแย้งในการเลือกปฏิบัติอาจจะหายไป เพราะ “การติดฉลาก” เป็นข้อกำหนดที่ยอมรับได้ภายใต้ความตกลง TBT ของ WTO

ในทางตรงกันข้าม บางประเทศเช่น สหภาพยุโรป และ สหรัฐอเมริกา มีการกำหนดมาตรการบังคับควบคุมสินค้าและบริการนำเข้า โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม หากมีการนำเข้ามาจากประเทศที่มีระดับการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่เท่ากัน แม้ว่าสินค้าหรือบริการนั้นจะ “เหมือนกับ” สินค้าและบริการที่ผลิตภายในประเทศ หรือที่ผลิตจากประเทศอื่นที่มีระดับมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรปมีการควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสายการบินพาณิชย์ที่ใช้ท่าอากาศยานในสหภาพยุโรป และบังคับให้มีการซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ถ้ามีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินจำนวนที่ได้รับการจัดสรรให้ปล่อยก๊าซฯ) แต่จะยกเว้นการบังคับซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซฯ ถ้าสายการบินนั้นมาจากประเทศที่มีมาตรการควบคุมก๊าซฯที่เท่าเทียมกัน (equivalent measures) และในกรณีที่ปรากฏในร่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเรื่องการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่กำหนดให้สินค้านำเข้า (ที่เป็นสินค้านิตเดียวกับที่ผลิตภายในประเทศและร่างกฎหมายสหรัฐอเมริกาควบคุม) ที่นำเข้าจากประเทศที่มีมาตรการควบคุมก๊าซฯไม่คล้ายคลึงกันหรือไม่เข้มงวดเท่ากับ (comparable actions or ‘as stringent as’) ของสหรัฐอเมริกา จะต้องซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซฯของสหรัฐอเมริกา⁶ หรืออาจจะต้องมีการเสียภาษีคาร์บอน ณ จุดผ่านแดน (border carbon adjustment) สำหรับสินค้านำเข้าที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิตสูงกว่า

⁶ หนึ่ง ร่างกฎหมายสหรัฐอเมริกา American Clean Energy and Security Act 2009 ยังมีการเสนอเงื่อนไขอื่นประกอบการพิจารณาอีกด้วย เช่น (ก) มูลค่าการนำเข้าสินค้าจากประเทศนั้นๆ มีสัดส่วนการนำเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา มากกว่าร้อยละ 85 ของการนำเข้าทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา หรือ (ข) ประเทศนั้นๆ มีสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ทั้งประเทศ) น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทุกประเทศในโลก หรือ (ค) ประเทศนั้นๆ จัดเป็นประเทศด้อยพัฒนา (least developed countries)

สินค้าที่ผลิตในสหรัฐอเมริกา⁷ ดังนั้น มาตรการเหล่านี้ อาจจะจัดว่าขัดหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติของ WTO ในด้านหลักการได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation) โดยสินค้าและบริการนำเข้าที่มาจากประเทศที่มีมาตรการเหมือนกับของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป จะได้รับการปฏิบัติแบบอนุเคราะห์ยิ่ง (โดยไม่ต้องซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซฯ) เมื่อเทียบกับการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว

ในขณะนี้ (2553) การเจรจาเนื้อหาของแนวทางการดำเนินงานของประเทศสมาชิก UNFCCC ในอนาคต เมื่อครั้งประชุม COP15 ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เดือนธันวาคม 2552 ได้เริ่มมีการระบุเนื้อหา “มิให้ประเทศรัฐภาคีดำเนินมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้า สำหรับสินค้าที่นำเข้าจากประเทศสมาชิก โดยมีเจตนากีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝงหรือมีการเลือกปฏิบัติ” [FCCC/AWGLCA/2010/ 6] และการประชุมสมัชชารัฐภาคี COP 16 ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก ก็ยังคงยืนยันข้อความดังกล่าว และเน้นไปที่ประเทศพัฒนาแล้วที่จะต้องพยายามอย่างเต็มความสามารถในการดำเนินนโยบายและมาตรการต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยการดำเนินมาตรการดังกล่าว นั้น จะต้องหลีกเลี่ยงมิให้เกิดผลเสียต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา (โดยต้องคำนึงถึง Article 3 ของอนุสัญญา UNFCCC) และยังต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินมาตรการต่างๆ ของประเทศพัฒนาแล้ว (ทั้งด้านเงินทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเสริมสร้างศักยภาพ ตาม Article 4 ของอนุสัญญา UNFCCC) [AWGLCA Draft Decision CP16] เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้เห็นทิศทางการดำเนินการภายในประเทศของประเทศพัฒนาแล้วที่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และบางมาตรการได้มีการกำหนดเพื่อบังคับใช้กับสินค้านำเข้าจากประเทศที่ไม่มีมาตรการภายในประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น ร่างกฎหมาย American Clean Energy and Security Act 2009 และการส่งเสริมมาตรการติดฉลากสิ่งแวดล้อม เช่น Carbon Footprint Label ของสหภาพยุโรป เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การเจรจาในข้อบทดังกล่าวยังไม่มีข้อยุติ ในขณะที่กฎหมายภายในประเทศของ Annex 1 Parties กลับมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และในบางกรณีก็มีการดำเนินการจริง อีกทั้ง ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศกำลังพิจารณาตนเองว่า สมควรที่จะมีมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศอย่างไร (อาจจะไม่จำเป็นต้องอ้างอิงถึงการเลือกปฏิบัติทางการค้าของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป)

ดังนั้น ปรากฏการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตเกี่ยวกับความประเด็นข้อขัดแย้งของมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในการบรรลุเป้าประสงค์ของระเบียบการค้าระหว่างประเทศ อาจจะสามารถประเมินได้ 2 สถานการณ์ ดังนี้

สถานการณ์แรก อาจจะเกิดข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบของ WTO ถ้ามีบางประเทศร้องเรียนไปยังคณะพิจารณาข้อพิพาทของ WTO ว่าประเทศนำเข้าบางประเทศมีการเลือกปฏิบัติ โดยประเทศเหล่านั้นอาศัยมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตน มาบังคับใช้กับสินค้านำเข้าจากประเทศอื่น แต่สถานการณ์เช่นนี้ ต้องอาศัย “การตีความ” ด้วยบทบัญญัติของ WTO และกฎหมายภายในประเทศต่างๆ เพราะข้อพิพาทประเภทนี้ยังไม่เคยปรากฏมาก่อน

⁷ หลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการ Border Tax Adjustment เคยมีการพิจารณาใน WTO มาแล้วในกรณีของ US Superfund ที่มีการจัดเก็บภาษีข้ามแดนสำหรับสินค้าเคมีภัณฑ์ที่นำเข้าจากประเทศจีน ด้วยข้ออ้างที่ว่า รัฐบาลของจีนไม่มีมาตรการควบคุมสารเคมี อันเป็นเหตุให้สินค้าเคมีภัณฑ์ที่นำเข้าจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในสหรัฐอเมริกา [WTO & UNEP, 2009]

สถานการณ์ที่สอง อาจจะไม่เกิดข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศ Non-Annex 1 Parties หลายประเทศได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซภายในประเทศ เช่น จีน อินเดีย เม็กซิโก บราซิล ฯลฯ ซึ่งประเทศเหล่านี้ เคยมีข้อพิพาททางการค้ากับสหรัฐอเมริกาแล้วทั้งสิ้น (โดยเฉพาะการพิพาทเรื่องที่สหรัฐอเมริกาใช้การอ้างอิงมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของตนในการนำเข้าสินค้า) เนื่องจากเจตนารมณ์ของ UNFCCC และ WTO มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศนั้น จะต้องไม่ทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในข่ายของบทบัญญัติมาตรา 20 ของ GATT นั้นเอง

ตารางที่ 3.1 สรุปมาตรการของ MEAs ในการบรรลุเป้าประสงค์ของระเบียบการค้าเสรี

เป้าประสงค์ของ GATT/WTO	มาตรการของอนุสัญญาเพื่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ			
	CITES	CBD	Basel	UNFCCC/KP
ส่งเสริมการค้า/การ ขยายตัวทางการค้า	ไม่ส่งเสริมการค้า เสรีสำหรับสัตว์และ พืชที่ใกล้สูญพันธุ์ และผลิตภัณฑ์	ไม่มีส่งเสริม การค้าและการ เข้าถึงทรัพยากร ชีวภาพ	ไม่มีการส่งเสริม การค้าเสรีสำหรับ สินค้าที่ใช้แล้วและ เป็นของเสีย อันตราย	ไม่มีบทบัญญัติด้านการ ควบคุมการค้าอย่างชัดเจน
หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ระหว่างสินค้าที่นำเข้า จากประเทศสมาชิก (ตามหลัก Most Favored Nation)	ไม่มีการเลือก ปฏิบัติระหว่าง ประเทศสมาชิกของ CITES	ไม่มีการเลือก ปฏิบัติระหว่าง ประเทศสมาชิก ของ CBD	มีการเลือกปฏิบัติ ระหว่างประเทศ Annex 7 กับ ประเทศ Non- Annex 7	มีความพยายามที่จะระบุมิให้ ประเทศสมาชิกใช้มาตรการ ฝ่ายเดียวทางการค้ามาใช้ เพื่อกีดกันทางการค้าอย่าง แอบแฝงหรือเพื่อเลือก ปฏิบัติ
หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ระหว่างสินค้าที่ผลิต โดยธุรกิจไทย กับ สินค้าที่นำเข้าจาก ต่างประเทศ (ตามหลัก ของ Nation Treatment)	อาจจะมีการเลือก ปฏิบัติ โดยมีการ อนุญาตให้มีการ ค้าขายภายใน ประเทศ แต่มีการ ห้ามค้าระหว่าง ประเทศ	อาจจะมีการเลือก ปฏิบัติ โดยมีการ อนุญาตให้มีการ เข้าถึงทรัพยากร ชีวภาพของชาว ไทย ได้ง่ายกว่า การเข้าถึงของ ชาวต่างชาติ	ไม่มีการเลือก ปฏิบัติในการ ควบคุมการ เคลื่อนย้ายของ สินค้าที่เกิดขึ้นใน ประเทศ กับ สินค้า นำเข้า	
การคุ้มครองชีวิตคน สัตว์และพืช (มาตรการ 20a)	มาตรการควบคุม การค้าสัตว์และพืช ที่ใกล้สูญพันธุ์และ ผลิตภัณฑ์ เข้าข่าย มาตรา 20 (a)	มาตรการควบคุม การเข้าถึง ทรัพยากรชีวภาพ สามารถเข้าข่าย มาตรา 20 (a)	มาตรการควบคุม ของเสีย และสินค้า อันตราย สามารถ เข้าข่ายมาตรา 20 (a)	เจตนารมณ์ต้องการคุ้มครอง ทรัพยากรธรรมชาติ มิให้ ได้รับผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ของโลก
การคุ้มครองทรัพยากร ที่ใกล้สูญพันธุ์ (มาตรการ 20g)	มาตรการควบคุม การค้าสัตว์และพืช ที่ใกล้สูญพันธุ์และ ผลิตภัณฑ์ สามารถ เข้าข่ายมาตรา 20	มาตรการควบคุม การเข้าถึง ทรัพยากรชีวภาพ สามารถเข้าข่าย มาตรา 20 (g)	มาตรการควบคุม การเคลื่อนย้าย สินค้าอันตราย อาจจะเข้าข่าย มาตรา 20 (g)	

เป้าประสงค์ของ GATT/WTO	มาตรการของอนุสัญญาเพื่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ			
	CITES	CBD	Basel	UNFCCC/KP
	(g)			
อนุญาตให้มีการ อุดหนุนเพื่อ สิ่งแวดล้อม (SCM)	CITES ไม่มีกติกา ด้านนี้	CBD ไม่มีกติกา ด้านนี้	อนุสัญญา Basel ไม่มีกติกาด้านนี้	ยังไม่มีความแน่ชัด ว่า แนวทางการดำเนินการ ภายในประเทศรัฐภาคีของ UNFCCC จะขัดแย้งหรือ สอดคล้องกับ SCM
มาตรการติดฉลาก (TBT)	CITES ไม่มีกติกา ด้านนี้	CBD ไม่มีกติกา ด้านนี้ แต่ในพิธี สารฯ ให้มีการใช้ GMO Label	อนุสัญญา Basel ไม่มีกติกาด้านนี้	มาตรการภายในประเทศรัฐ ภาคี ในเรื่องการติดฉลาก คาร์บอนฯ อาจจะไม่ขัดกับ มาตรการ TBT
มาตรการสุขอนามัย ของประชาชน พืช และ สัตว์ (SPS)	CITES ไม่มีกติกา ด้านนี้	CBD ไม่มีกติกา ด้านนี้	อนุสัญญา Basel ไม่มีกติกาด้านนี้	มาตรการภายในประเทศรัฐ ภาคี ในเรื่องมาตรการ SPS สำหรับสินค้าที่ส่งออกนั้น ยัง ไม่มีความชัดเจนว่าจะนำ มาตรการด้านก๊าซเรือน กระจก เข้ามาเกี่ยวข้องมาก น้อยเพียงใด
ความตกลงว่าด้วย การค้าบริการ (GATS)	CITES ไม่มีกติกา ด้านนี้	CBD ไม่มีกติกา ด้านนี้	อนุสัญญา Basel ไม่มีกติกาด้านนี้	ส่งเสริมการลงทุนในกิจกรรม ด้านการลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจก และส่งเสริม การค้าสินค้าและบริการด้าน การลดการปล่อยก๊าซเรือน กระจก
เปิดเสรีสินค้าเกษตร (ภายใต้ Agreement on Agricultural Products)	CITES ไม่มีกติกา ด้านนี้	CBD ไม่มีกติกา ด้านนี้	อนุสัญญา Basel ไม่เกี่ยวข้องกับการ ค้าสินค้าเกษตร	ยังไม่มีความแน่ชัด ว่า แนวทางการดำเนินการ ภายในประเทศรัฐภาคีของ UNFCCC จะขัดแย้งหรือ สอดคล้องกับ SCM

ที่มา: ผู้วิจัย

ประเด็นที่พึงติดตาม ต่อไปในอนาคตเกี่ยวกับประเด็นความขัดแย้งระหว่างกรอบการค้าเสรีภายใต้ WTO และกรอบความตกลง UNFCCC มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 3 กรณี [นิรมล สุธรรมกิจ, 2553: 4-27 ถึง 4-30] คือ

กรณีแรก หากมีการนำ Border Tax Adjustment มาใช้ในการคิดอัตราภาษีคาร์บอน ณ จุดผ่านแดน หรือ Border Carbon Adjustment (BCA) โดยประเทศผู้นำเข้า จะต้องนำภาษีคาร์บอนหรือ “ภาษี

พลังงาน” ที่มีการจัดเก็บภายในประเทศ มาเป็นฐานการคำนวณอัตราภาษี BCA (ถ้าต้องการมีการจัดเก็บกับสินค้านำเข้า)⁸

ประเด็นที่ประเทศควรต้องติดตามความเคลื่อนไหวต่อไป 3 เรื่อง คือ

(ก) ประเด็นที่อาจจะมีการถกเถียงกันว่า “พลังงานที่ใช้ในการผลิต และน้ำมันเชื้อเพลิงฟอสซิลที่ใช้ในการผลิตสินค้าใดๆ” นั้น จะถูกพิจารณาเป็น “articles” หรือไม่ นักวิชาการบางรายเห็นว่า “articles” ที่อยู่ในบทบัญญัติ 2.2 (a) เจตนาตีความหมายถึงเฉพาะ “สิ่งที่จับต้องได้ (physically)” ที่ใช้ประกอบหรือขึ้นส่วนในสินค้าขั้นสุดท้าย (final product) นั้นๆ ซึ่งย่อมไม่รวม “พลังงานและน้ำมัน” ที่ใช้ในการกระบวนการผลิต ดังนั้น นักวิชาการกลุ่มนี้ จึงเห็นว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่จะนำ ภาษีพลังงานหรือภาษีน้ำมันในการผลิตสินค้ามาเป็นฐานการคิด BTA ได้

(ข) ภาษีคาร์บอนและภาษีพลังงาน นั้น สมควรที่จะนำมาปรับเป็น BCA ภายใต้บทบัญญัติ BTA ของ GATT/WTO หรือไม่ ถ้าหากการใช้ภาษีทั้งสองประเภทมาเป็นฐานการคำนวณ BCA แล้วไม่ขัดกับกฎกติกาของ WTO ประเด็นที่ต้องติดตามต่อไป คือ การใช้อัตราภาษีคาร์บอนหรือภาษีพลังงานที่จัดเก็บอยู่แล้วภายในประเทศนั้น จะนำมาใช้คำนวณ BCA ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขใดบ้าง และ

(ค) ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 3.2 ของ GATT อนุญาตให้ใช้ BTA ได้ โดยสามารถนำภาษีภายในประเทศ มาประยุกต์ใช้ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ (directly or indirectly) อย่างไรก็ดี การตีความว่า BTA “is only allowed in respect of taxed applied, directly or indirectly, to like domestic products” นั้น โดยเฉพาะคำว่า “directly or indirectly” มีการถกเถียงกันมากมาย ยิ่งเมื่อเกี่ยวกับภาษีคาร์บอน (tax on CO2 emission)⁹

กรณีที่สอง การบังคับซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายใต้มาตรการของสหภาพยุโรป (EU ETS) และร่างกฎหมายด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (American Clean Energy and Security Act 2009) นั้น แม้ว่าจะไม่ใช่การเก็บภาษีเมื่อมีการนำเข้าสินค้า แต่ก็อาจจะเป็นกรณีเทียบเคียงได้ ซึ่งนักวิชาการเรียกการบังคับซื้อใบอนุญาตดังกล่าวว่า เปรียบเสมือน BCA ทั้งนี้อาจมีความเป็นไปได้ว่าประเทศผู้นำเข้าแปลงมูลค่าการซื้อใบอนุญาตของผู้ผลิตภายในประเทศ แล้วนำค่าดังกล่าวไปเป็นฐานในการปรับอัตราภาษีนำเข้า BTA เพื่อจัดเก็บกับสินค้านำเข้าที่มาจากประเทศที่ไม่มีมาตรการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ยกเว้นแต่ประเทศผู้ส่งออกนั้นอาจจะมีมาตรการอื่นที่สามารถนำมาเทียบเท่ากับมาตรการลดคาร์บอนของประเทศผู้นำเข้า หรือที่เรียกว่ามี Comparable Actions หรือ Equivalent Measures)

⁸ โดยทั่วไป มาตรา 2.2 (a) ของ GATT อนุญาตให้ประเทศสมาชิกจัดทำ BTA ได้ โดยอนุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า หรือ BTA ได้ 2 ประเภท คือ เก็บจากสินค้านำเข้า (products) ที่เหมือนกับสินค้าภายใน และ เก็บจากชิ้นส่วน (articles) ที่สินค้านำเข้านั้นใช้ในการผลิตหรือประกอบ (บางส่วนหรือทั้งหมด) โดยต้องมีอัตราเทียบเท่ากับภาษีภายในประเทศ (equivalent to an internal tax) กล่าวคือ การคำนวณ BTA สำหรับสินค้านำเข้า จะต้องเท่ากับ ภาษีภายในประเทศที่จัดเก็บกับสินค้าที่เหมือนกันภายในประเทศ (like product) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับการแข่งขันทางการค้าให้เท่าเทียมกัน (level playing field) ทรัปสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ กับ สินค้านำเข้า

⁹ อนึ่ง ภายใต้หลักการเดิมที่เคยตีความนั้น มาตรา 2.2 (a) และ 3.2 ของ GATT นั้น พิจารณาเฉพาะภาษีสิ่งแวดล้อมที่เก็บจากวัตถุดิบ (input) ที่สามารถจับต้องได้ และอยู่ในตัวผลิตภัณฑ์ จึงจะมีสิทธิ์ (eligible) ที่จะนำไปใช้ปรับเปลี่ยนภาษีนำเข้า (BTA) ได้ แต่คำนิยามของ “indirect” อาจจะเปิดช่องให้ใช้ภาษีคาร์บอนเพื่อคำนวณ BTA ได้ ดังนั้น ภาษีพลังงานหรือภาษีน้ำมัน ที่ใช้ในการผลิต หรือ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างการผลิต (ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ก็ไม่สามารถจับต้องได้ในตัวผลิตภัณฑ์) ก็อาจจะประยุกต์ใช้ได้

อย่างไรก็ดี ยังมีประเด็นถกเถียงด้านกฎหมาย (legal debate) 2 ประการ คือ (ก) เป็นไปได้หรือไม่ ที่ราคาซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของอุตสาหกรรมหรือบริษัท ที่มีส่วนร่วมในตลาดคาร์บอน จะเข้าข่ายจัดเป็น “ภาษีภายใน (internal tax)” ภายใต้กฎหมายมาตรา 3.2 ของ GATT ที่อนุญาตให้มีการดำเนินการปรับปรุงอัตราภาษีสำหรับสินค้านำเข้าได้ (เพื่อนำมาใช้ในการคำนวณ BTA) และ (ข) ถ้าหากเข้าข่ายจัดเป็นภาษีภายในแล้ว จะมีความเป็นไปได้ที่จะถือว่าเป็น “มาตรการเทียบเท่า (comparable)” กับ ภาษีคาร์บอนหรือภาษีพลังงาน” มากน้อยเพียงใด

กรณีที่สาม สำหรับบทบัญญัติของความตกลง SCM ที่เกี่ยวข้องคือ ความตกลงนี้คาดว่าจะอนุญาตให้มีการจัดเก็บ “ภาษีคาร์บอน” กับสินค้านำเข้าเพื่อตอบโต้สินค้านำเข้าที่มีการอุดหนุนต้นทุนการผลิต (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) โดยประเทศผู้นำเข้าอาจจะอ้างได้ว่า การที่ประเทศผู้ส่งออกสินค้าไม่มีการจำกัดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศตนนั้น เปรียบเสมือน “การอุดหนุน” ให้ผู้ผลิตของตนมีต้นทุนที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่ประเทศผู้นำเข้าที่มีพันธะในการลดก๊าซเรือนกระจกต้องมีภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นเพื่อลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ในทำนองตรงกันข้าม หากประเทศผู้นำเข้ามีการจัดสรรใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบให้เปล่า (free allowance) ประเทศผู้นำเข้านี้อาจจะอ้างว่าไม่ขัดกับความตกลง SCM เนื่องจาก

- การจัดสรรแบบให้เปล่า ต้องการให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามสิทธิที่จัดสรรให้ ผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิการปล่อยฯไปแล้วจะต้องปฏิบัติตามโดยต้องลดการปล่อยก๊าซฯให้ได้ (โดยปกติแล้ว สิทธิการปล่อยฯที่ได้รับจัดสรรนั้น จะมีปริมาณที่ต่ำกว่าระดับการปล่อยก๊าซฯที่ดำเนินการอยู่ในภาวะธุรกิจปกติ) ซึ่งก็เป็นการสร้างต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการอยู่แล้ว การจัดสรรสิทธิการปล่อยฯจึงมิใช่ “การอุดหนุน” โดยตรง

- ถ้าหากผู้ประกอบการรายใดไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซฯได้ ก็ต้อง “ซื้อ” ใบอนุญาตการปล่อยฯจากผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งก็เปรียบเสมือนเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ซื้อใบอนุญาต เช่นเดียวกัน

- ส่วน “รายรับ” จากการขายใบอนุญาตฯก็มีได้หมายถึง “การอุดหนุนโดยตรง” หากแต่เป็นรายรับที่ต้องนำไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมจากเดิม (ยกเว้นกรณีที่ผู้ขายใบอนุญาตฯนั้น เผชิญกับภาวะธุรกิจปกติที่ตกต่ำ หรือเศรษฐกิจชะลอตัว ทำให้มีการปล่อยก๊าซฯ ต่ำกว่าระดับที่ได้รับสิทธิการปล่อย ซึ่งก็มีได้เป็นความตั้งใจของภาครัฐที่จะให้เกิดเหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ)

- หากการจัดสรรสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบให้เปล่า ถูกกล่าวหาว่าเป็น “การอุดหนุน” ประเทศผู้นำเข้าอาจจะโต้แย้งได้ว่า เป็นการอุดหนุนที่ทำได้โดยไม่ถูกมาตรการต่อต้านการอุดหนุน หรือเป็นการอุดหนุน ประเภท Green Subsidy ภายใต้ความตกลง SCM ซึ่งประกอบด้วย “การอุดหนุนเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” มิใช่ การอุดหนุนที่ต้องห้าม (red subsidy) แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้า แต่ก็มีได้เป็นการอุดหนุนเพื่อลดต้นทุนการผลิต และไม่ได้เป็นการอุดหนุนเพื่อให้หันมาใช้สินค้าภายในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า

ยิ่งกว่านั้น ประเทศผู้นำเข้าอาจจะอนุมานว่า การไม่ดำเนินการใดๆ (inaction) ในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศผู้ส่งออกสินค้า อาจจัดได้ว่าเป็นการอุดหนุนการผลิตที่มีผลบิดเบือนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ (เพราะการไม่ดำเนินการใดๆ ซึ่งไม่เกิดต้นทุน นับว่าเป็นการได้รับผลประโยชน์หรือ “Benefit”) ซึ่งถือว่าเป็น Hidden Subsidy อันไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางการค้านั่นเอง [WTO & UNEP, 2009: 101]

อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่า “inaction” ของประเทศผู้ส่งออกจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติของ WTO หรือไม่นั้น ยังไม่มีการวิเคราะห์ให้ชัดเจน นอกจากนี้ การพิสูจน์เรื่อง Hidden Subsidy ก็มีข้อเรื่องง่าย และความหมายของ “Benefit” ในกรณีก็ยังไม่มีความชัดเจนเช่นกัน

ดังนั้น หากสมมติว่า มาตรการฉลากคาร์บอน กับ มาตรการ BCA (ซึ่งอาจเป็นภาษีคาร์บอน ณ จุดผ่านแดน หรือ การซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) ไม่ขัดกับบทบัญญัติของ WTO ดังกล่าวแล้ว การส่งออกสินค้าของไทยอาจจะมีอุปสรรคในการส่งออกไปยังประเทศที่มีการบังคับใช้มาตรการนี้ ซึ่งประเทศดังกล่าวอาจจะอ้างว่า กฎหมายนี้ดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้กรอบของ UNFCCC หรือ พิธีสารเกียวโต

โดยสรุป ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ และมาตรการในระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ความขัดแย้งระดับหนึ่ง ระหว่างหลักการพื้นฐานของระเบียบการค้าระหว่างประเทศ (WTO) ที่เน้นหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศ กับสินค้านำเข้า และระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน กับ หลักการพื้นฐานของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs) ที่เน้น

ประเด็นที่สอง ความเชื่อมโยงของมาตรการดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 2 มิติ คือ มิติความเชื่อมโยงทางกฎหมาย ที่ทั้งสององค์กรมีมาตรการคล้ายคลึงกันหรือสัมพันธ์กัน (ได้แก่ มาตรฐานการะบวนการผลิต มาตรการติดฉลากสิ่งแวดล้อม และมาตรการอุดหนุนสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม) และ มิติความเชื่อมโยงทางด้านการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ที่เน้นการใช้มาตรการกีดกันหรือควบคุมการค้าระหว่างประเทศของสินค้าและบริการที่ “ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” อีกทั้งยังมีมาตรการควบคุม “การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ” ด้วย ซึ่งย่อมขัดกับหลักการขององค์การการค้าโลก ที่ส่งเสริมการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ (สินค้าและบริการทั่วไป)

ประเด็นที่สาม มาตรการของ MEAs ขัดแย้งกับ “เป้าประสงค์” ขององค์การการค้าโลก ที่เน้นการขยายตัวทางการค้าสินค้าและบริการ โดยการลดหรือขจัดอุปสรรคทางการค้า (เช่น มาตรการด้านภาษีศุลกากร มาตรการด้านเอกสารและกระบวนการอนุมัติหรือรับรองสินค้า มาตรการห้ามค้าระหว่างประเทศ หรือห้ามเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ) อย่างไรก็ดี หากประเทศใดๆ เป็นสมาชิกของทั้ง WTO และ MEAs แล้ว โอกาสที่จะเกิดปัญหาทางการค้าระหว่างประเทศ ก็อาจจะลดลง

ถึงกระนั้น ความเชื่อมโยงของ WTO และ UNFCCC ยังมีความไม่ชัดเจนเท่าใดในปัจจุบัน เนื่องจากมาตรการของ UNFCCC และ พิธีสารเกียวโต ไม่มีมาตรการด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะด้านการค้าสินค้าและบริการ ถึงกระนั้น มาตรการส่งเสริมการค้าสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และมาตรการอื่นๆ ในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว นั้น ได้กลายเป็นประเด็นวิกฤตกังวลของประเทศกำลังพัฒนา ว่าประเทศพัฒนาแล้วจะดำเนินมาตรการอื่นใดเพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าและบริการจากประเทศกำลังพัฒนาที่ “แทบจะไม่มี” ต้นทุนการกำจัดก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากไม่มีพันธกรณีอย่างเป็นทางการ (ระหว่างประเทศ) ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ด้วยข้อวิตกกังวลดังกล่าวข้างต้นนี้ นำมาซึ่ง “การกำหนดท่าที” ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ในการกดดันให้ประเทศพัฒนาแล้ว “รับผิดชอบการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” อย่างจริงจัง และ “ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน” แก่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อสร้างศักยภาพในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือน

กระจกและเพื่อสร้างศักยภาพในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่แปรปรวนและปรับตัวต่อการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก

ดังนั้น เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในการกำหนดทำที หน่วยงานของภาครัฐอาจจะต้องคำนึงถึงการศึกษาวิจัยเชิงลึกในประเด็นดังต่อไปนี้

(ก) ศึกษาประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ (ทั้งด้านผลิตภัณฑ์และบริการ) สำหรับสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้า 2 กลุ่มใหญ่ คือ หนึ่ง “ผลิตภัณฑ์พืชและสัตว์” ซึ่งเกี่ยวข้องกับ CITES ทั้งนี้เพื่อนำผลการศึกษามาพิจารณาเจรจาในการปรับบัญชีรายชื่อ (บัญชี 3) และ สอง “สินค้าเกษตรอินทรีย์” หรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่ลดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทั้งการค้าในระดับภูมิภาค และในระดับโลก) ทั้งนี้เพราะสินค้าทั้งสองกลุ่มนี้เกี่ยวข้องกับการเอื้อประโยชน์ทางเศรษฐกิจสำหรับผู้ประกอบการรายเล็กและกลาง ที่มีอยู่จำนวนมาก

(ข) ศึกษาหรือหารือร่วมกับภาคเอกชนในประเทศไทย ในเรื่องความสามารถของภาคเอกชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะประเมินในมิติของสาขาการผลิตหรือระดับอุตสาหกรรม และระดับโรงงาน โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายเล็กและกลาง มิติของการผลิตเพื่อจำหน่ายภายในประเทศเป็นหลัก มิติของการผลิตเพื่อส่งออก และมิติความแตกต่างของเทคโนโลยีระหว่างนักลงทุนชาวไทยกับนักลงทุนชาวต่างชาติ (ทั้งนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทย และนักลงทุนต่างชาติในต่างประเทศ) ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณา “การให้เงินอุดหนุน” สำหรับกิจกรรม 2 ประเภท คือ หนึ่ง การพัฒนากิจกรรมหรือโครงการกำจัดสารมลพิษ (pollutant control/abatement) ในระดับโรงงานและระดับชุมชน โดยเฉพาะสารมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวสูงขึ้น (อันเนื่องมาจากการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก) และ สอง การพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ได้รับหรือเข้าข่ายข้อกำหนดด้านมาตรการสุขอนามัย มาตรการติดฉลาก และ มาตรฐานสินค้าที่ปลอดภัยสำหรับผู้บริโภค โดยการอุดหนุนในกรณีนี้ ควรจะเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และเพื่อป้องกันปัญหาการฟ้องร้องเรื่อง “การอุดหนุนที่ต้องห้ามสำหรับการค้าระหว่างประเทศ” ภายใต้ความตกลง Subsidy and Countervailing Measures (SCM) ขององค์การการค้าโลก

(ค) ศึกษาและติดตามหลักการของมาตรการ Border Tax Adjustment (BTA) ของ WTO ผนวกกับศึกษามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศคู่ค้าสำคัญ (เช่น ภาษีมลพิษ การจัดการขยะ ฯลฯ) และนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ “ล่วงหน้า” เป็นประโยชน์ต่อการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ค้า (แบบระบบทวิภาคีและพหุภาคี) แม้ว่ามาตรการ BTA จะได้รับการ “คัดค้าน” จากประเทศกำลังพัฒนาในขณะนี้ (โดยไม่มีหลักฐานการศึกษายืนยันว่าประเทศกำลังพัฒนาได้ดำเนินมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่ “เท่าเทียม” กับประเทศพัฒนาแล้ว)

3.6 ผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนของไทย ภายใต้กติกาของระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนของไทย จะจำแนกออกเป็น 2 กรอบแนวคิด กล่าวคือ กรอบแนวคิดแรก คือ การดำเนินการตามกติกาของระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (MEAs) จะส่งเสริมให้เกิดการส่งออกและการนำเข้าสินค้าและบริการของไทยอะไรบ้าง รวมถึงการเคลื่อนย้ายการลงทุนจากต่างประเทศมายังประเทศไทยจะเป็นอย่างไร และ การลงทุนของเอกชนไทยจะได้รับผลกระทบหรือไม่ และอย่างไร และ กรอบแนวคิดที่สอง คือ ความขัดแย้งระหว่างมาตรการของความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และ มาตรการของความตกลงด้านการค้าระหว่างประเทศ จะส่งผลกระทบต่อนำเข้าและส่งออกสินค้าและบริการของไทยอย่างไรบ้าง รวมถึง การลงทุนของเอกชนต่างชาติและเอกชนไทย

สำหรับกรอบแนวคิดแรกนั้น เป็นการวิเคราะห์ว่าการดำเนินการตามกติกาของระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้น จะนำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างกติกาของ MEAs ตัวอย่างเช่น อนุสัญญา CBD อนุสัญญา CITES อนุสัญญา Basel และ UNFCCC กับมาตรการด้านที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศมาพิจารณาและคาดการณ์ว่า (ก) จะส่งเสริมให้เกิดการส่งออกและการนำเข้าสินค้าและบริการของไทยอะไรบ้าง (ข) การเคลื่อนย้ายการลงทุนจากต่างประเทศมายังประเทศไทยจะเป็นอย่างไร และ (ค) การลงทุนของเอกชนไทยจะได้รับผลกระทบหรือไม่ และอย่างไร

กรณีของอนุสัญญา CBD (และพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ) นั้น เป็นการยากที่จะตรวจสอบข้อมูลการนำเข้าและการส่งออกตามระบบพิธีการศุลกากร (รวมถึงการเคลื่อนย้ายสินค้าประเภท GMO ให้ประเทศสมาชิกทราบ) และต้องมีกระบวนการตามข้อตกลงแจ้งข้อมูลล่วงหน้า (Advance Informed Agreement) หรือแม้ว่าจะมีการนำเข้าสินค้าอาหารทั่วไปที่มีส่วนประกอบของ GMO หรือสินค้าที่เป็น GMO ก็ต้องมีดำเนินการพิธีศุลกากรที่แตกต่างจากกรณีสินค้าทั่วไปเช่นกัน (แม้ว่าสินค้าที่มีฉลาก GMO ซึ่งเป็นฉลากที่มีข้อมูลว่าสินค้านั้น “อาจประกอบด้วยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (may contain GMO)” หรือ สินค้านั้น “ไม่ได้มีไว้เพื่อเผยแพร่สู่สิ่งแวดล้อม หรือระบุว่า สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม” ก็ตาม) ตัวอย่างของสินค้าพืชที่อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับ GMO มีอยู่ 9 รายการได้แก่ พืช วอลล์นัท มะละกอ ข้าวโพด มันฝรั่ง ถั่วเหลือง สโตเบอร์รี่ แอปเปิ้ล มะเขือเทศ และ ฝ้าย ส่วนตัวอย่างสัตว์ที่เกี่ยวกับ GMO เช่น ปลาซอลมอน เป็นต้น

กรอบอนุสัญญา CBD และพิธีสารคาร์ตาเฮนาฯ จะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในกรณีที่จะช่วยให้ทราบล่วงหน้าถึงการควบคุมการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ยกเว้น อาหารและผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูป ยาสำหรับใช้กับมนุษย์ ที่อนุญาตให้เคลื่อนย้ายได้ และแม้ว่าประเทศไทยจะมีความจำเป็นในการพัฒนาพันธุ์พืชและอนุรักษ์แหล่งพันธุกรรมพืช แต่ก็ยังมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบเชิงลบจาก GMO ที่อาจจะแพร่สู่สิ่งแวดล้อม (อย่างไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม)

อย่างไรก็ดี การนำพันธุ์พืชที่ผ่านกระบวนการ GMO มาใช้เพื่อผลิต อาหาร อาหารสัตว์ และแปรรูปอาหารในประเทศไทย เพื่อผลิตสินค้าสำหรับส่งออก โดยสินค้านั้นที่มีส่วนผสม GMO (หรืออาจปนเปื้อน GMO) อาจจะไม่สามารถส่งออกไปมากเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีบางประเทศที่ต่อต้านการนำเข้าสินค้า GMO เช่น เยอรมนี (maize) ออสเตรเลีย ฮังการี ไอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย (มลรัฐ South Australia และมลรัฐ Tasmania) ห้ามการนำเข้าและการผลิตสินค้าอาหาร GMO (GM food) ในขณะที่แคนาดาและสหรัฐอเมริกายอมรับ GM Food อย่างกว้างขวาง (ยกเว้นบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกาที่เริ่มมีการห้ามการนำเข้าสินค้า GM Food เช่น แคริฟอร์เนีย) ในอีกด้านหนึ่ง บางประเทศในยุโรปมีการปลูกพืช GMO เช่น ข้าวโพด (maize) เช่น สเปน ฝรั่งเศส (corn) โปแลนด์ โปรตุเกส เป็นต้น (และประเทศเล็กอื่นๆในยุโรป) เยอรมนี (potato) สวีเดน (potato) และสหภาพยุโรปอนุญาตให้มีการปลูก Second Species of GMO (potato) เมื่อมีนาคม 2553 และ คณะกรรมาธิการยุโรป (Europe Commission) ให้คำแนะนำประเทศสมาชิกว่า แต่ละประเทศสามารถกำหนดมาตรการห้ามค้า (ban) สำหรับการปลูกพืช GMO บางชนิดได้ (ban the growing of specific GMO crops) ถึงกระนั้นก็ดี สหภาพยุโรปยังคงให้ใช้มาตรการควบคุมกระบวนการนำเข้า GMO Food และ การติดฉลากสำหรับสินค้า GMO

ดังนั้น หากต้องการส่งเสริมการส่งออกของสินค้าที่มี GMO เป็นส่วนผสมหรืออาจปนเปื้อน GMO ผู้ประกอบการไทยจะต้องดำเนินการติดฉลากด้าน GMO บนสินค้าด้วย ซึ่งอาจจะมีต้นทุนไม่สูงมากนัก แต่อาจจะมียอดขายไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น เพราะผู้บริโภคบางรายอาจจะไม่ซื้อสินค้าที่มี GMO เป็นส่วนผสม อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว สำหรับการส่งออกของประเทศไทย ที่กำลังให้ความสนใจการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ด้วยแล้ว ประเทศไทยควรจะเน้นการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์มากกว่า เพราะอาจจะเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคมากกว่า (ทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ) และต้องส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านพันธุ์พืชให้มากขึ้น (เพื่อให้พืชมีคุณสมบัติทนทานต่อโรคและต่อสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลง) เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพในการผลิตและการส่งออกพืชและผลิตภัณฑ์อาหารได้อย่างยั่งยืน (ทั้งนี้การวิจัยและพัฒนาดังกล่าว ต้องได้รับการสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง)

สำหรับกรณีของอนุสัญญา CITES เป็นการยากที่จะตรวจสอบข้อมูลการนำเข้าและการส่งออกตามระบบพิธีการศุลกากร เพราะสิ่งมีชีวิตที่เป็นสัตว์และพืชใกล้สูญพันธุ์ นั้น ส่วนใหญ่เป็นรายการห้ามค้าขายระหว่างประเทศ จนกว่าจะได้รับอนุญาต ถึงกระนั้น การส่งออกผลิตภัณฑ์จากสัตว์และพืช อาจจะได้รับผลกระทบ เนื่องจากประเทศคู่ค้ามีมาตรการที่ควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากสัตว์และพืชคุ้มครอง และสัตว์ป่าและพืชที่อยู่ในบัญชีรายการตามอนุสัญญา CITES ตัวอย่างมาตรการของประเทศคู่ค้า เช่น สหรัฐอเมริกา มีเงื่อนไขที่เข้มงวดในการห้ามนำเข้าและจำหน่ายผลิตภัณฑ์และเครื่องหนังที่ทำจากจระเข้เลี้ยงจากไทย 2 สายพันธุ์ ได้แก่ จระเข้สายพันธุ์ *Crocodylus Porosus* และ *Crocodylus Siamensis* ตามกฎหมายคุ้มครองพืชสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ (Endangered Species Act of 1973, as amended: 16 USC 1531-1544) ของสหรัฐอเมริกา นอกจากจระเข้ทั้ง 2 สายพันธุ์ข้างต้นแล้ว สหรัฐอเมริกายังห้ามการนำเข้าจระเข้อีก 17 สายพันธุ์ ที่มีอยู่ในกัมพูชา ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ ศรีลังกา และประเทศในอเมริกาใต้ และแอฟริกา [ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ ข้อมูล ณ กันยายน 2551] นอกจากเครื่องหนังและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากจระเข้แล้ว สหรัฐอเมริกายังมีมาตรการห้ามนำเข้าและจำหน่ายสินค้าประเภทเครื่องหนังที่ทำจากสัตว์เครื่องประดับมุก ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของ CITES เป็นต้น

ดังนั้น หากต้องการส่งเสริมการผลิตผลิตภัณฑ์จากสัตว์และพืชที่เป็นสัตว์ป่าและพืชป่าคุ้มครองภายใต้กฎหมายของไทย¹⁰ รวมทั้งสายพันธุ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ เช่น นกกระเจือกเทศ จิงโจ้ (ที่อาจจะ เป็นสัตว์ป่าและพืชคุ้มครองในประเทศผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์) เพื่อการส่งออกโดยตรงและเพื่อขายให้แก่ นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ หน่วยงานของไทยจะต้องมีการรับรองว่า ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวนั้นมาจากสัตว์และ พืชที่มีการเพาะพันธุ์เชิงพาณิชย์ได้ ดังเช่น กรณีปัญหาผลิตภัณฑ์หนังสัตว์ประเภทหนังจระเข้ นั้น พบว่า แม้ว่าจระเข้ที่จับได้ของไทย จะเข้ น้ำเค็ม และตะโขงทั้ง 3 ชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ กฎหมายไทยก็อนุญาตให้มีการเพาะเลี้ยงเชิงพาณิชย์ได้ และกรมประมงจะทำหน้าที่ออกใบรับรองให้แก่ เจ้าของฟาร์มจระเข้ที่มีการเพาะเลี้ยง เพื่อให้สามารถส่งออกหนังดิบ หนังฟอก และผลิตภัณฑ์จากจระเข้ที่ เกิดจากการเพาะเลี้ยงได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย (กรอบที่ 3.1)

อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบรายการบัญชีของไทยกับ CITES พบว่า รายการบัญชีของไทยส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับรายการของ CITES แต่ทั้งนี้ การเปรียบเทียบความแตกต่างของบัญชีทั้งสองทำได้ยากอย่างยิ่งเนื่องจากรายการบัญชียังมีความลักลั่นอยู่ในรายการทั้งสอง จึงทำให้ไม่สามารถสรุปถึงความแตกต่างได้อย่างชัดเจน

สำหรับการส่งออกสัตว์น้ำที่มีได้อยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญา CITES นั้น กรมประมงจะเป็นผู้ออก หนังสือรับรองให้แก่ผู้ส่งออก เพื่อมิให้ผู้ส่งออกไทยประสบปัญหามาตรการกีดกันการนำเข้าในประเทศผู้นำเข้า ทั้งนี้ “สัตว์น้ำ” หมายรวมถึง สัตว์น้ำมีชีวิต ซากของสัตว์น้ำ และ ผลิตภัณฑ์ (ตามปรากฏในระเบียบกรมประมง ว่าด้วยการยื่นคำขอและการออกหนังสือรับรองสัตว์น้ำที่มีได้อยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญา CITES พ.ศ. 2547)

¹⁰ สำหรับรายการสัตว์ป่าคุ้มครองภายใต้กฎหมายไทยนั้น มีอยู่มากมาย จำแนกเป็นสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม (รวมทั้งโลมา และวาฬ) 201 รายการ จำพวกนก (รวมทั้งตระกูลไก่ เป็ด ห่าน เหยี่ยว แร้ง) 952 รายการ จำพวกสัตว์เลื้อยคลาน (กิ้งก่า งู ตะกวด ตะพาบ ตุ๊กแก เต่า เขียด) 91 รายการ จำพวกสัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก (กบ คางคก) 12 รายการ จำพวกแมลงและผีเสื้อ (สัตว์ป่าไม่มี กระดุกสันหลัง) 20 รายการ จำพวกปลา 14 รายการ และจำพวกสัตว์ป่าไม่มีกระดูกสันหลังอื่นๆ (ปะการัง ปู หอย กัลปังหา ดอกไม้ทะเล) 12 รายการ [ข้อมูลจากบัญชีสัตว์ป่าคุ้มครอง ของกองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตส กรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช]

กรอบที่ 3.1 กรณีการเพาะเลี้ยงจระเข้ และการส่งออกผลิตภัณฑ์หนังจระเข้

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นี้ได้กำหนดให้จระเข้ น้ำจืดพันธุ์ไทย จระเข้ น้ำเค็ม และตะโขง ทั้ง 3 ชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายจะกำหนด ห้ามล่า ห้ามค้า ห้ามครอบครอง ห้ามเพาะพันธุ์ ห้ามนำเข้า ห้ามส่งออกจระเข้และผลิตภัณฑ์จระเข้ทั้งที่ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็มีเจตนารมณ์ที่จะอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงและค้าขายสัตว์ป่าคุ้มครองได้หากสัตว์ป่าชนิดนั้นสามารถทำการเพาะเลี้ยงในเชิงพาณิชย์ได้ โดยการออกประกาศกฎหมายกระทรวง ตามมาตรา 17 และมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดเพาะพันธุ์ได้ ซึ่งจะกำหนดให้จระเข้ น้ำจืดพันธุ์ไทยและจระเข้ น้ำเค็มเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดเพาะพันธุ์ได้ และเมื่อมีการประกาศดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบกิจการเพาะเลี้ยงและการค้าจระเข้และผลิตภัณฑ์จระเข้ของไทย ก็สามารถที่จะครอบครองเพาะพันธุ์ และค้าจระเข้ที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงได้ถูกต้องตามกฎหมาย

ในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์หรือ CITES นี้ได้กำหนดให้จระเข้ น้ำจืดพันธุ์ไทย จระเข้ น้ำเค็ม และตะโขง ทั้ง 3 ชนิดที่พบในประเทศไทยเป็นสัตว์ที่มีรายชื่ออยู่ใน CITES Appendix 1 ซึ่งต้องห้ามไม่ให้ทำการค้าระหว่างประเทศโดยเด็ดขาด ยกเว้นเพื่อการศึกษาวิจัยทางวิชาการเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม อนุสัญญานี้ได้กำหนดไว้ว่าหากเป็นสัตว์ที่มีรายชื่ออยู่ใน CITES Appendix 1 และสามารถทำการเพาะพันธุ์ได้จนถึงรุ่นที่ 2 ก็จะได้รับปฏิบัติเช่นเดียวกับสัตว์ที่มีรายชื่ออยู่ใน CITES Appendix 11 คือ อนุญาตให้ค้าระหว่างประเทศได้ ภายใต้การควบคุม ของ CITES

กรมป่าไม้ และ กรมประมง ทำหน้าที่รับผิดชอบทางด้านนี้ ประสานกับไซเตส เพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ของสัตว์ป่าคุ้มครองในเมืองไทย กล่าวเฉพาะจระเข้ หน่วยงานทั้งสองจะรายงานให้ไซเตสทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานภาพของจระเข้ในประเทศไทย โดยกรมป่าไม้จะรายงานในส่วนของจระเข้ตามแหล่งน้ำธรรมชาติ ส่วนกรมประมงจะรายงานในเรื่องการเพาะเลี้ยงจระเข้ในประเทศไทย โดยการประสานกับผู้เลี้ยงจระเข้ที่ประสงค์จะส่งจระเข้ซื้อขายในตลาดต่างประเทศ เพื่อประสานงานกับทางไซเตส ในการที่จะออกใบรับรองว่าการส่งออกนั้นเป็นการถูกต้องตามกฎหมายสากล

ในส่วนของผู้เพาะเลี้ยงจระเข้ในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่มากมายหลายฟาร์มด้วยกัน มีทั้งฟาร์มขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ก็ได้มีการรวมตัวกันก่อตั้งองค์กรขึ้น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำแนะนำคำปรึกษาแก่ผู้ที่สนใจจะเลี้ยงจระเข้ ทำหน้าที่ประสานงานกับกรมป่าไม้ กรมประมง รวมทั้งไซเตส องค์กรดังกล่าวมีชื่อว่า สมาคมส่งเสริมการอนุรักษ์และเพาะเลี้ยงจระเข้แห่งประเทศไทย (Crocodile Management Association of Thailand หรือ CMAT) จนถึงปัจจุบัน CMAT ได้ดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ไซเตสได้จดทะเบียนรับรองให้ฟาร์มจระเข้ในประเทศไทยจำนวน 6 ฟาร์ม สามารถส่งออกหนังดิบ, หนังฟอก และผลิตภัณฑ์จากจระเข้ที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การจดทะเบียนรับรองนี้มีขึ้นเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2535 ฟาร์มจระเข้ดังกล่าว ได้แก่ ฟาร์มสมุทรปราการ ศรีราชาฟาร์ม (ชลบุรี) ฟาร์มจระเข้สวนสัตว์วิสอร์ท ชลบุรี (ฟาร์มจระเข้หนองใหญ่) ฟาร์มจระเข้พญา ฟาร์มจระเข้สันต์ (ชัยนาท) ฟาร์มจระเข้สามพราน (นครปฐม)

ที่มา: กรมประมง "กฎระเบียบในการเลี้ยงจระเข้" www.fisheries.go.th/if-nakhonsawan/ccd/ccd_lawforfarming.htm

สำหรับกรณีของอนุสัญญา **Basel** จะเห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางการค้าระหว่างประเทศที่ค่อนข้างชัดเจนเมื่อเทียบกับความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการควบคุมการเคลื่อนย้ายกากของเสียอันตรายจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา และมีการจัดทำรายการของเสียอันตราย (List A และ List B) ก็ตาม และ อนุสัญญานี้ไม่มีการห้ามค้าระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมถึงความตกลงร่วมกันแบบทวิภาคีในการเคลื่อนย้ายกากของเสียตามรายการ List A และ List B (กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นความสมัครใจค้าขายระหว่างประเทศภาคีนั้นๆ) ด้วยเหตุทั้งสองประการดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นต้นเหตุให้ปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าที่อยู่ในรายการ List A และ List B ของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ตัวอย่างเช่น การนำเข้า “เศษและของที่ใช้ไม่ได้ของเซลปรูมภูมิ แบตเตอรี่ปรูมภูมิและหม้อสะสมไฟฟ้า เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์” ของไทยมีมูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นจาก 2.2 พันล้านบาทในปี 2547 เป็น 28 พันล้านบาทในปี 2550 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าของแบตเตอรี่ที่ใช้แล้วก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน (ตารางที่ 3.2) อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการนำเข้าสินค้าทั้งสองชนิดเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา สินค้าทั้งสองชนิดดังกล่าวอาจตีความว่าเป็นของเสียอันตรายตาม List A (A1170 หรือ A1180) หรืออาจตีความว่าเป็นของเสียอันตรายตาม List B (B1090) ก็ได้ ส่วนการนำเข้า “เศษทองแดง” “เศษอลูมิเนียม” และ “เศษตะกั่ว” ของไทยก็มีมูลค่าเพิ่มขึ้นตลอดช่วงปี 2542-2552 ในขณะที่การนำเข้า “เศษกระดาษ” มีมูลค่าค่อนข้างคงที่ในช่วงเวลาเดียวกัน (ตารางที่ 3.3) ซึ่งการนำเข้ารายการเหล่านี้จัดเป็น “ของเสียที่ไม่อันตราย” ตาม List B ที่สามารถนำเข้าและส่งออกได้ค่อนข้างเสรี (ถ้าไม่มีการควบคุมโดยประเทศผู้นำเข้า)

ตารางที่ 3.2 การนำเข้าเศษและของที่ใช้ไม่ได้ของเซลปรูมภูมิ แบตเตอรี่ปรูมภูมิและหม้อสะสมไฟฟ้า และแบตเตอรี่ที่ใช้แล้ว ของประเทศไทย

ผลิตภัณฑ์	มูลค่าการนำเข้า (พันล้านบาท)						
	2542-46	2547	2548	2549	2550	2551	2552
เศษและของที่ใช้ไม่ได้ของเซลปรูมภูมิ แบตเตอรี่ปรูมภูมิ และหม้อสะสมไฟฟ้า เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์	214.2	2.2	16.3	29.8	28.0	6.0	2.1
แบตเตอรี่ใช้แล้ว (HS 85.48)	5,628.1	7,398.3	4,348.2	3,052.9	2,235.9	1,193.7	1,105.9

ที่มา: สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (www.thaieei.com) และ กรมศุลกากร (www.customs.go.th)

ตารางที่ 3.3 การนำเข้าของเสียบางประเภทของประเทศไทย ตาม List B
ของอนุสัญญาบาเซล

ผลิตภัณฑ์	มูลค่าการนำเข้า (ล้านบาท)						
	2542-46	2547	2548	2549	2550	2551	2552
เศษทองแดง	245.3	530.6	598.0	1,227.3	1,632.3	1,984.4	1,370.3
เศษอะลูมิเนียม	724.0	1,640.5	1,892.1	3,922.0	3,539.4	6,785.2	3,226.4
เศษกระดาษ	5,027.3	5,337.1	5,506.2	5,456.5	6,412.9	9,461.5	4,879.3
เศษตะกั่ว	2.4	1.1	2.0	0.0	225.0	126.9	8.4

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ (www.moc.go.th) และ กรมศุลกากร (www.customs.go.th)

เมื่อการนำเข้าสินค้า “ของเสียอันตราย” กระทำได้ยากมากขึ้น (เพราะมีกระบวนการตรวจสอบแหล่งกำเนิดและการยินยอมของรัฐบาลผู้นำเข้า) การใช้วัตถุดิบขั้นต้น (primary resources) ประเภทตะกั่ว แคดเมียม พลวง แบตเตอรี่ ฯลฯ อาจจำเป็นต้องนำเข้ามากขึ้น ดังเช่น การนำเข้าโลหะประเภทตะกั่วและพลวง ที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2542-2552 (ตารางที่ 3.4) ส่วนการนำเข้า “แบตเตอรี่” (เทียบเคียงกับของเสียอันตราย List A: A1170 และ List B: B1090) ของไทยเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเช่นกัน ในขณะที่การนำเข้ากระเปาะแก้วสำหรับหลอดไฟฟ้าและหลอดแคโทดเรย์ (อ้างอิงจากของเสียอันตราย List A: A2010) มีมูลค่าลดลงตลอดช่วงเวลาเดียวกัน

ผลพวงของการจำกัดการเคลื่อนย้าย “สินค้าอันตราย” ระหว่างประเทศ Annex 7 กับประเทศ Non-Annex 7 ทำให้ประเทศไทยมีการนำเข้าและส่งออกสินค้าประเภทนี้กับกลุ่ม Non-Annex 7 มากกว่ากลุ่ม Annex 7 กล่าวคือ จากข้อมูลการนำเข้าและส่งออกเศษและของที่ใช้ไม่ได้ของเซลปฐุมภูมิ แบตเตอรี่ปฐุมภูมิและหม้อสะสมไฟฟ้าของประเทศไทยจำแนกตามกลุ่มประเทศ ดังแสดงในตารางที่ 3.5 พบว่า การนำเข้าและการส่งออกไปยังประเทศกลุ่มอาเซียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงระยะปี 2542-2552 ในขณะที่การนำเข้าจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มลดลง แต่การส่งออกไปยังกลุ่มประเทศนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนการส่งออก “เศษตะกั่ว” ไปยังประเทศในกลุ่มอาเซียนก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน ดังแสดงในตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.4 การนำเข้าสินค้าบางประเภทที่อาจกลายเป็นของเสียอันตรายเมื่อเลิกใช้

ผลิตภัณฑ์	มูลค่าการนำเข้า (ล้านบาท)						
	2542-46	2547	2548	2549	2550	2551	2552
ตะกั่ว (HS 78—ไม่รวมเศษ)	1,582.3	3,521.6	3,611.7	4,766.3	7,328.9	5,847.8	5,241.3
แคดเมียม (HS 81.07—ไม่รวมเศษ)	0.3	0.3	0.2	0.0	4.0	0.2	0.1
พลวง (HS 81.10—ไม่รวมเศษ)	30.3	86.0	44.3	110.6	97.0	53.0	52.0
แบตเตอรี่ (แมงกานีสไดออกไซด์, พรอทออกไซด์, เงินออกไซด์, ลิเทียม, อากาศ-สังกะสี) เพื่ออุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์	1,261.6	1,752.1	1,533.3	1,822.9	2,221.9	2,681.7	1,811.2
กระเปาะแก้วสำหรับหลอดไฟฟ้าและหลอดแคโทดเรย์	2,504.8	2,540.6	1,260.0	559.5	385.7	223.5	177.4

ที่มา: สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ กรมศุลกากร และ กระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ 3.5 การนำเข้าและส่งออก เศษและของที่ใช้ไม่ได้ของเซลปฐุมภูมิ แบตเตอรี่ปฐุม-ภูมิและหม้อสะสมไฟฟ้า เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ของประเทศไทย

หน่วย : ล้านบาท

ประเทศ	2542		2545		2550		2552	
	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก
EU	275.1	348.4	654.9	399.9	105.2	3,714.2	79.7	2,084.7
USA	387.8	1,247.2	770.0	1,476.3	163.2	7,425.8	67.7	2,910.8
ASEAN	760.8	708.6	2,197.6	2,030.2	346.5	4,165.9	61.6	3,448.2
CHINA	205.9	100.6	555.5	340.0	695.3	1,883.8	176.8	1,066.1

ที่มา: สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (www.thaieei.com)

ตารางที่ 3.6 การส่งออก “เศษตะกั่ว” ของประเทศไทย จำแนกตามประเทศ

หน่วย : ล้านบาท และ ร้อยละ

ประเทศ	2542	2545	2550	2551	2552
รวมมูลค่าการส่งออก	47.2	44.4	57.7	77.4	95.2
ร้อยละ (%) ของการส่งออกรวม					
เบลเยียม	57.3	0.0	2.3	0.0	0.0
ญี่ปุ่น	0.6	0.0	0.0	34.8	25.5
ไต้หวัน	1.0	1.4	0.0	0.0	0.0
ฟิลิปปินส์	19.9	53.9	94.5	57.2	68.1
สิงคโปร์	9.8	40.2	0.5	0.1	0.0

ที่มา: กรมศุลกากร (www.customs.go.th)

รายการสินค้าที่อาจถูกควบคุมตามอนุสัญญาบาเซล (Ban Amendment) และกฎหมายภายในประเทศของไต้หวัน มีตัวอย่างของการศึกษาในประเด็นดังกล่าว คือ สุจิตรา วาสนาดำรงดี (2551) ได้วิเคราะห์ประเด็นรายการสินค้านำเข้าดังกล่าวภายใต้กรอบการเจรจาข้อตกลงการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่น (หรือ JTEPA) และได้แสดงมูลค่าการนำเข้ารายการสินค้านำเข้าดังกล่าวในปี 2549 ไว้ด้วย ดังแสดงในตารางที่ 3.7 ข้อมูลมูลค่าการนำเข้าของบางรายการสินค้าแสดงให้เห็นว่า ไทยยังมีการนำเข้ารายการสินค้าที่เป็นอันตรายตามอนุสัญญาบาเซลและกฎหมายภายในประเทศอยู่ ซึ่งเป็นผลมาจากการบังคับใช้อนุสัญญาบาเซลยังคงไม่มีผลบังคับใช้อย่างเต็มที่ (เนื่องจากต้องรอให้ประเทศสมาชิกต่างๆ ลงนามอนุสัญญาให้ครบสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น) นอกจากนี้ การวิเคราะห์แนวโน้มการนำเข้ารายการสินค้านำเข้าดังกล่าว ไม่อาจดูเพียงมูลค่าการนำเข้าเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึง “ปริมาณการนำเข้า” ด้วย เนื่องจากปริมาณการนำเข้าน่าจะสะท้อนถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มากกว่า และโดยทั่วไปรายการสินค้าเหล่านี้ค่อนข้างมีมูลค่าที่ไม่สูง จึงทำให้มูลค่าการนำเข้าสามารถบิดเบือนการวิเคราะห์ผลกระทบของการนำเข้าต่อสิ่งแวดล้อมภายในประเทศได้

อย่างไรก็ดี โดยหลักการของ Prior Informed Consent ตามอนุสัญญา CITES CBD และ Basel ที่ใช้ปฏิบัติในประเทศไทยนั้น จะมีความโปร่งใสและตรวจสอบข้อมูลได้มากน้อยเพียงใดนั้น ยังจะต้องมีการประเมินต่อไป เพราะยังพบปัญหาด้านการคอร์ปชั่นและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการปรากฏการณ์ที่อาจเกิดขึ้นตามมาก็คือ

(ก) การลักลอบค้า (underground trade) ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบส่งออกสินค้าตามรายการของ CITES และตามความต้องการของบริษัทต่างชาติที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ (ตามอนุสัญญา CBD) หรือจะเป็นการลักลอบนำเข้าสินค้าตามรายการของอนุสัญญา Basel หากมีความต้องการใช้สินค้าใช้แล้วในประเทศเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปริมาณ “ของเหลือใช้อันตราย” ภายในประเทศมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ อันจะส่งผลให้ราคา “ของเหลือใช้อันตราย” ภายในประเทศสูงขึ้น จนอาจกระตุ้นให้มีการนำเข้า “ของเหลือใช้อันตราย” อย่างผิดกฎหมาย

(ข) ข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วนและความไม่สมมาตรด้านข่าวสาร (imperfect and asymmetrical information) ระหว่างประเทศผู้ส่งออกและประเทศผู้นำเข้าที่เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา CITES CBD และ Basel อาจทำให้เกิดปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศได้

(ค) หากข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน อาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมได้ และผลกระทบนี้อาจจะแก้ไขไม่ได้ (uncertain and irreversible environmental consequences) กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงาน (เช่นเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น) อาจมีข้อมูลเกี่ยวกับ “ทรัพยากรชีวภาพ” (ภายใต้อนุสัญญา CBD) หรือ “ของเสียอันตราย” (ภายใต้อนุสัญญา Basel) ไม่ครบถ้วน หรืออาจมีประสบการณ์น้อย อาจจะทำให้มีการส่งออก “ทรัพยากรชีวภาพ” ที่สำคัญของไทย หรือ อาจจะทำให้ “การแยกแยะสินค้าของเสียอันตราย” ไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจจะนำไปสู่ผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศได้¹¹ เป็นต้น

¹¹ “การปฏิเสธ” สินค้าที่เข้าใจว่าเป็นของเสียอันตรายตาม List A (ของเสียที่มีคุณลักษณะเป็นอันตราย) ทั้งๆที่สินค้านั้นนั้น แท้ที่จริงถูกจัดเป็นสินค้าใน List B (ของเสียที่ยังไม่เป็นอันตราย จนกว่าจะแสดงคุณสมบัติอันตราย) หรือ อาจมีความเป็นไปได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย อาจพิจารณา “รับ” สินค้าที่เข้าใจว่าเป็นของเสียตาม List B โดย แท้ที่จริงถูกจัดเป็นสินค้าใน List A

ตารางที่ 3.7 ตัวอย่างพิกัทรายการสินค้าที่อยู่ใน Annex 1 Schedule of Thailand ที่อาจเข้าข่ายของ
 เสียอันตรายซึ่งถูกควบคุมตามอนุสัญญาบาเซลและกฎหมายภายในประเทศ

ประเภท	พิกั 6 หลัก (10 หลัก)	คำอธิบายรายการ	ปริมาณ (กิโลกรัม) และ มูลค่าการนำเข้าปี พ.ศ.2549	
			ทั้งหมด	ญี่ปุ่น
25.24	2524.00	Asbestos แอสเบสตอส	140,861,289 (1,709,820,109)	-
2620	ถั่วและกาก (นอกจากที่ได้จากการผลิตเหล็กหรือเหล็กกล้า) ที่มีอาร์เซนิก โลหะหรือสารประกอบของของดังกล่าว		-	-
	2620.21	--ที่มีตะกั่วเป็นส่วนใหญ่ตะกอนของน้ำมันเบนซินชนิดเติมสารตะกั่วและตะกอนของสารกันเครื่องยนต์เคาะที่มีตะกั่ว	-	-
	2620.29	--ที่มีตะกั่วเป็นส่วนใหญ่ --อื่น ๆ	-	-
	2620.60 (2620.600.002)	-- มีอาร์เซนิก ปรอท แทลเลียมหรือของผสมของของดังกล่าวชนิดที่ใช้ เพื่อการสกัดแยกอาร์เซนิกหรือโลหะเหล่านั้น หรือใช้สำหรับการผลิตสารประกอบทางเคมีของของดังกล่าว	2 (113,622)	-
	2620.91	-- มีพลวง เบริลเลียมแคดเมียม โครเมียม หรือของผสมของของดังกล่าว	-	-
	2620.99 (2620.990.000)	-- อื่นๆ	4,189,899 (488,374,628)	-
26.21	ซีแร่และถั่วอื่นๆ รวมถึงถั่วสาหร่ายทะเล (เคลป์) ถั่วและกากที่ได้จากการเผายะเทศบาล		-	-
	2621.10	-- ถั่วและกากที่ได้จากการเผายะเทศบาล	-	-
	2621.90 (2621.900.907)	-- อื่นๆ	445,244,148 (483,939,234)	442,553,873 (399,742,497)
27.10	น้ำมันปิโตรเลียมดิบและน้ำมันดิบที่ได้จากแร่ปิทุมินัส และเศษน้ำมัน		-	-
	2710.91	-- เศษน้ำมันที่มีโพลีคลอรีเนเต็ดไบฟีนิล (พีซีบีเอส) โพลีคลอรีเนเต็ดเทอร์ฟีนิล (พีซีทีเอส) หรือ โพลีโบรมิเนเต็ดไบฟีนิล (พีบีบีเอส)	-	-
	2710.99 (2710.990.000)	-- เศษน้ำมันอื่นๆ	43,225,912 (227,818,770)	409,222 (57,714,041)
28.44	ธาตุเคมีกัมมันตรังสีและไอโซโทปกัมมันตรังสี (รวมถึงธาตุทางเคมี และไอโซโทป ชนิดฟิสไซล์หรือเฟอร์ไทล์) และสารประกอบของของดังกล่าว รวมทั้งของผสมและกากที่มีผลิตภัณฑ์เหล่านี้		-	-

ประเภท	พิกัด 6 หลัก (10 หลัก)	คำอธิบายรายการ	ปริมาณ (กิโลกรัม) และ มูลค่าการนำเข้าปี พ.ศ.2549	
			ทั้งหมด	ญี่ปุ่น
	2844. 401 (2844.401.940)	---ธาตุกัมมันตรังสี ไอโซโทปกัมมันตรังสี และ สารประกอบกัมมันตรังสี รวมทั้งกากกัมมันตรังสี	4,058,521 (176,940,736)	-
	2844.409 (2844.409.940)	---อื่นๆ	2,069 (41,798,339)	42 (2,709,751)
	2844.50 (2844.500.950)	-- แท่งเชื้อเพลิง (คาร์ทริดจ์) ที่ ใช้แล้ว (แผ้วรังสีแล้ว) ของเครื่อง ปฏิกรณ์นิวเคลียร์	-	-
30.06	ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรมที่ระบุไว้ในหมายเหตุ 4 ในตอนนี้		-	-
	3006.80	--ของเสียทางเภสัชกรรม	-	-
38.25	ผลิตภัณฑ์ที่เหลือจากอุตสาหกรรมเคมีหรือจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง กันที่ไม่ได้ระบุหรือรวมไว้ในที่อื่น ขยะเทศบาล ตะกอนจากน้ำเสียของเสีย อื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในหมายเหตุ (6) ของตอนนี้		-	-
	3825.10	-- ขยะเทศบาล	-	-
	3825.20	-- ตะกอนจากน้ำเสีย	-	-
	3825.30 (3825.300.000)	-- ของเสียจากสถานพยาบาล	42 (37,105)	42 (37,105)
38.25	3825.41	-- ของเสียที่เป็นตัวทำลายอินทรีย์ชนิดฮาโลเจน เต็ด	-	-
	3825.49	-- ของเสียที่เป็นตัวทำลาย อินทรีย์ -- ชนิดอื่น ๆ	-	-
	3825.50	-- ของเสียที่เป็นของเหลวกัดล้างโลหะ น้ำมันไฮดรอลิก น้ำมันเบรคและของเหลวกันการเยือกแข็ง	-	-
	3825.61	-- ของเสียอื่นๆ จากอุตสาหกรรมเคมีหรือจาก อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกัน ที่มีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นสารอินทรีย์	-	-
	3825.69	-- ของเสียอื่นๆ จากอุตสาหกรรมเคมีหรือจาก อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกัน ที่มีองค์ประกอบอื่นๆ	-	-
	3825.90	-- อื่น ๆ	44,892 (1,253,693)	3 (1,330)
39.15	เศษ เศษตัดและของที่ใช้ไม่ได้ที่เป็นพลาสติก		-	-
	3915.10 (3915.100.004)	-- ของโพลิเมอร์ของเอทิลีน	647 (90,960)	-
	3915.20	-- ของโพลิเมอร์ของสไตรีน	-	-
	3915.30 (3915.300.008)	-- ของโพลิเมอร์ของไวนิลคลอไรด์	312,794 (8,363,098)	303,300 (8,075,862)
	3915.90 (3915.900.009)	-- ของพลาสติกอื่นๆ	270,195 (9,295,226)	80,344 (3,759,542)
40.04	4004.00 (4004.000.008)	เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ที่เป็นยาง (นอกจาก ยางแข็ง) รวมทั้งผงและเม็ดที่ได้จากสิ่งดังกล่าว	3,109,148 (49,933,566)	110,574 (2,338,557)

ประเภท	พิกัด 6 หลัก (10 หลัก)	คำอธิบายรายการ	ปริมาณ (กิโลกรัม) และ มูลค่าการนำเข้าปี พ.ศ.2549	
			ทั้งหมด	ญี่ปุ่น
40.12	ยางนอกชนิดอัดลมที่หล่อตอกใหม่หรือที่ใช้แล้ว ยางตัน หรือยางคู่ชั้น ดอกยางและยางรองยางใน		-	-
	4012.11 (4012.110.000)	-- ยางที่หล่อตอกใหม่ชนิดที่ใช้กับรถยนต์ (รวมถึงสเต ชันแวกอนและรถแข่ง)	9,375 (3,233,071)	842 (294,998)
40.12	4012.12 (4012.120.409)	-- ชนิดใช้กับรถบัสหรือรถบรรทุก	248,662 (19,900,213)	300 (7,860)
	4012.192 (4012.192.009)	-- ชนิดใช้กับรถจักรยาน	684,219 (41,237,421)	660 (145,061)
	4012.199 (4012.199.400, 4012.199.409)	-- อื่นๆ	1,991 (2,903,152)	804 (34,910)
	4012.202 (4012.202.000)	-- ยางนอกชนิดอัดลมที่ใช้แล้ว ชนิดที่ใช้กับ รถจักรยาน	3 (3,822)	-
	4012.209 (4012.209.400, 4012.209.409)	-- อื่นๆ	380,023 (431,975,811)	214 (2,647,899)
41.15	4115.20	-- เศษตัดและเศษอื่นๆ ของหนังฟอกหรือของหนังอัด ที่ไม่เหมาะสมสำหรับการผลิตเครื่องหนัง รวมทั้งฝุ่น หนัง ผงหนัง และหนังป่น	523,236 (2,870,534)	-
70.11	7011.20 (7011.200.001)	-- กระเปาะแก้ว (รวมถึงที่เป็นรูป กลมและเป็นหลอด) ที่มีปลายเปิดและส่วนประกอบ ของกระเปาะดังกล่าวที่ทำด้วยแก้วไม่มีอุปกรณ์ติดตั้ง (พิดตั้ง) สำหรับใช้ทำหลอดไฟฟ้าหลอดแคโทดเรย์ หรือหลอดที่คล้ายกัน สำหรับทำหลอดแคโทดเรย์	11,203,280 (334,607,176)	387,542 (15,810,072)
71.12	7112.30	-- แก้วที่มีโลหะมีค่าหรือสารประกอบโลหะมีค่า	-	-
78.02	7802.00 (7802.000.003)	-- เศษและของที่ใช้ไม่ได้ที่เป็นตะกั่ว	1,160 (17,989)	-
79.02	7902.00 (7902.000.004)	-- เศษและของที่ใช้ไม่ได้ที่เป็นสังกะสี	222,567 (14,146,583)	-
81.07	8107.30	-- แคดเมียมและของทำด้วยแคดเมียม รวมถึงเศษ และของที่ใช้ไม่ได้ เศษและของที่ใช้ไม่ได้	-	-
81.10	8110.20	-- พลวงและของทำด้วยพลวง รวมถึงเศษและของที่ใช้ ไม่ได้ เศษและของที่ใช้ไม่ได้	-	-
81.12	8112.13 (8112.130.003)	-- เบริลเลียมที่เป็นเศษและของที่ใช้ไม่ได้	1,200 (198,159)	1,200 (198,159)
	8112.22	-- โครเมียมที่เป็นเศษและของที่ใช้ไม่ได้	-	-
	8112.52	-- แทลเลียมที่เป็นเศษและของที่ใช้ไม่ได้	-	-

ประเภท	พิกัด 6 หลัก (10 หลัก)	คำอธิบายรายการ	ปริมาณ (กิโลกรัม) และ มูลค่าการนำเข้าปี พ.ศ.2549	
			ทั้งหมด	ญี่ปุ่น
85.48	เศษและของที่ใช้ไม่ได้ ของเซลปรูมภูมิ แบตเตอรี่ปรูมภูมิและหม้อสะสมไฟฟ้าเซลปรูมภูมิที่ใช้แล้ว แบตเตอรี่ปรูมภูมิที่ใช้แล้วและหม้อสะสมไฟฟ้าที่ใช้แล้ว รวมทั้งส่วนประกอบทางไฟฟ้าของเครื่องจักรหรือเครื่องอุปกรณ์ที่ไม่ได้ระบุหรือรวมไว้ในที่อื่นในตอนนี		-	-
	8548.101	-- เศษและของที่ใช้ไม่ได้ที่เป็นโลหะ	-	-
	8548.109 (8548.109.000)	-- อื่นๆ	984 (29,758,235)	20 (3,110,220)
	8548.90 (8548.900.000)	-- อื่นๆ	888,415 (3,367,779,571)	160,573 (1,154,606,455)

ที่มา: สุจิตรา วาสนาดำรงดี (2551)

การจัดการของเสียอันตรายย่อมสร้างต้นทุนในการจัดการ โดยทั่วไป ค่าใช้จ่ายในการจัดการเศษเหลือทิ้งจากผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายด้านการขนส่ง (ร้อยละ 37) และ ค่าจ้างแรงงาน (ร้อยละ 30) ส่วนอีกที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายด้านการจัดเก็บและบรรจุ [เบญจพร พวงจำปี, 2547: 7] แต่ขณะเดียวกัน การจัดการซากของเสีย อาจจะทำให้เกิด “รายได้” ได้ หากมีการนำชิ้นส่วนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูป ดังนั้น การนำเข้าและส่งออกของเสียอันตราย จะสามารถสร้างต้นทุนและประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศ มากน้อยแค่ไหน ยังต้องขึ้นอยู่กับอีกหลายปัจจัย เช่น ปริมาณของเสียที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ต่อ (นำกลับมาใช้ใหม่ และ แปรรูป)¹² อย่างไรก็ตาม ข้อมูลด้านต้นทุนและประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวของประเทศไทย ยังต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ถึงกระนั้น การศึกษาในต่างประเทศมีการประเมินต้นทุนการกำจัดซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (e-waste) อาจจะสามารถใช้เป็นแนวทางในการประเมินต้นทุนการกำจัดของเสียอันตรายของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การศึกษาของ Widmer et. al. (2005) พบว่าซากอิเล็กทรอนิกส์เหล่านี้ประกอบด้วยโลหะหนักประเภท แก้ว เหล็ก ทองแดง อลูมิเนียม เงิน แพลตตินัม ทองคำ และอื่นๆ ประมาณร้อยละ 60 และมีสารพิษอีกประมาณร้อยละ 2.7 ของซากอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด (เช่น ตะกั่ว แคดเมียม โพลีไวนิลคลอไรด์ (PVC) หรือสารประกอบทนไฟต่างๆ ประเภทโบรมีน (BFRs) เป็นต้น) สารพิษจากซากอิเล็กทรอนิกส์นี้เกิดจากสารที่ใช้เป็นองค์ประกอบในการผลิตสินค้า และเกิดจากกระบวนการกำจัดซากอิเล็กทรอนิกส์ (เช่น การเผาชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ (burning) หรือ กระบวนการนำโลหะหนักของซากอิเล็กทรอนิกส์กลับมาใช้ใหม่ (recycling) อย่างไม่ถูกวิธี เป็นต้น)¹³ ซากอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว

¹² เช่น ในอดีต เครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล มีทองคำประมาณ 4 กรัมต่อเครื่อง แม้ว่าต่อมาจะมีทองคำเหลือเพียง 1 กรัมต่อเครื่องเท่านั้น ส่วนทองแดงนั้น มีปริมาณมากถึง 0.2 ตันต่อซากอิเล็กทรอนิกส์ 1 ตัน ซึ่งสามารถนำเศษทองแดงเหล่านี้กลับมาขายได้ในราคาประมาณ 500 ยูโร ณ ปี ค.ศ. 2004 [Widmer et al., 2005: 444]

¹³ J. Puckett and T. Smith, “Exporting harm: the high-tech trashing of Asia” The Basel Action Network, Seattle: Silicon Valley Toxics Coalition, 2002. [อ้างใน Widmer et. al., 2005: 437] นอกจากนี้ ยังพบว่า ในสหรัฐอเมริกา ขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ฝังกลบนั้น มีโลหะหนักที่เป็นพิษ (ปรอทและแคดเมียม) มากถึงร้อยละ 70 และในบรรดาซากเครื่องใช้ไฟฟ้าใน

ข้างต้น สามารถก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังเช่น กรณีปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำแม่น้ำ Lianjiang และแม่น้ำ Nanyang ของเมือง Guiyu ในเขต Chaozhon มลรัฐกวางตุ้ง (Guangdong) ของจีน ที่เกิดการนำเข้าซากอิเล็กทรอนิกส์มาจากสหรัฐอเมริกา เพื่อมากำจัดและคัดแยกวัสดุเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ โดยวิธีการกำจัดและแยกเศษโลหะจากซากอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชา (เช่น การใช้สารเคมีที่มีฤทธิ์เป็นกรด เพื่อสกัดโลหะมีค่า การแยกโลหะ (grilling) จากแผงวงจรพิมพ์ การเผาขยะประเภทพลาสติก เพื่อลดปริมาณขยะ และการเผาชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำทองแดงกลับมาใช้ใหม่ ฯลฯ) กระบวนการดังกล่าวได้ดำเนินการมาแล้วมากกว่า 10 ปี และเป็นกระบวนการที่ไม่มีมาตรฐานและยังขาดการควบคุมจากภาครัฐจนก่อให้เกิดปัญหาการปลดปล่อยสารพิษ (toxic pollutants) ไปยังแหล่งน้ำสำคัญของเมือง มีการปนเปื้อนแคดเมียม ทองแดง นิกเกิล ตะกั่ว สังกะสี ในระดับที่ค่าเฉลี่ยเกินกว่าค่ามาตรฐานระดับสากล [Wong et.al. 2007a และ 2007b] การศึกษาของสวีเดน พบว่า สาร PBDEs ที่ตกค้างในห่วงโซ่อาหาร สามารถก่อให้เกิดปัญหาโรคไทรอยด์ได้ และเป็นอันตรายต่อเด็กมากกว่าต่อผู้ใหญ่¹⁴

สำหรับประเทศไทย ขยะอิเล็กทรอนิกส์อาจจะได้ว่าเป็น “ของเสียอันตราย” ประเภทหนึ่ง¹⁵ ซึ่งในขณะนี้ กรมควบคุมมลพิษกำลังดำเนินการที่จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว รวมถึงการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ภายใต้กฎหมายและกรอบยุทธศาสตร์นี้จะมีการกำหนดระบบการคัดแยก การเรียกคืนซาก การรวบรวม และการกำจัดขยะอันตราย แบบครบวงจร (เพื่อป้องกันมิให้เกิดการปนเปื้อนของสารอันตรายในสภาพแวดล้อม และในห่วงโซ่อาหาร)

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการบริหารนโยบายการนำเข้า สังกัดกระทรวงพาณิชย์ ได้เสนอมาตรการการนำเข้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 โดยมีหลักการที่ไม่ควรให้มีการนำเข้าเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ใช้แล้วจะเป็นเศษเหลือทิ้ง หรือ จะมีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม หรือ เป็นอันตรายต่อ คน สัตว์ พืช

กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ยกร่างกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย กำหนดให้ซากผลิตภัณฑ์เป็นวัตถุอันตราย ชนิดที่ 3 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง มาตรฐานโรงงานคัดแยกขยะรีไซเคิล กำหนดลักษณะที่ตั้งของโรงงานการจัดของเสีย และการประกอบกิจการ การกำหนดให้โรงงานประเภท 105 และ 106 ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ได้ออกประกาศกรมศุลกากร ที่ 50/2546 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมรหัสสถิติสินค้า เพื่อเพิ่มเติมรหัสสินค้าให้ครอบคลุมซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ได้ทุกประเภท

ครัวเรือน (consumer electronics) มีโลหะตะกั่วมากถึงร้อยละ 40 ของโลหะตะกั่วในขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ฝังกลบ [Puckett and Smith, 2000 อ้างใน Widmer et. al., 2005: 444]

¹⁴ G.D. Meironytė, K. Norėen and Å. Bergman, 1999, "Analysis of polybrominated diphenyl ethers in Swedish human milk. A time-related trend study, 1972-1997," Journal of Toxicology and Environmental Health, Vol. 58, pp. 329-341 อ้างใน Wang et.al. (2005: 810)

¹⁵ ขยะของเสียอันตราย ประกอบด้วย ของเสียอันตรายจากชุมชน และของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม ของเสียอันตรายจากชุมชน ได้แก่ แบตเตอรี่โทรศัพท์เคลื่อนที่ แบตเตอรี่รถยนต์ ถ่านไฟฉาย น้ำมันหล่อลื่น และหลอดฟลูออเรสเซนต์

สำหรับการลงทุนของเอกชนไทยและการลงทุนของต่างชาติในประเทศไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรพืชและสัตว์ (ตามกรอบของ CITES และ CBD) นั้น ยากเกินกว่าจะมีการประเมินได้ เนื่องจากการนำพืชและสัตว์ที่คุ้มครองมาเป็นประโยชน์เชิงพาณิชย์นั้นกระทำได้อย่างยาก และต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ และบางกิจการก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างถูกกฎหมาย เช่น การแกะสลักงาช้าง การลักลอบเลี้ยงสัตว์ป่าคุ้มครอง ฯลฯ

สำหรับการลงทุนในประเทศไทยด้านอุตสาหกรรมยาและเภสัชกรรมในประเทศไทย อาจจะเกี่ยวข้องกับอนุสัญญา CBD ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงถึง “การเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ” ในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะ “ทรัพยากรพันธุกรรม” ได้เปลี่ยนสภาพจาก “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใครๆก็สามารถเข้าถึงได้ (open access resource)” เพราะคิดว่าเป็นทรัพยากรของมนุษยชาติทุกคน (common heritage of humankind) กลายเป็น “การให้สิทธิอธิปไตย” แก่ประเทศที่เป็นแหล่งทรัพยากรในการปกป้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศของตน และ “ไม่อนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้อย่างเสรี” ดังนั้น เมื่อความหลากหลายทางชีวภาพเป็น “สินค้าสาธารณะ (public goods)” ที่เป็นประโยชน์ต่อมวลมนุษย (โดยเฉพาะเมื่อมีการนำทรัพยากรพันธุกรรมมาวิจัยและพัฒนา เพื่อประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรมและเภสัชกรรม¹⁶) การเข้าถึง (access) แหล่งทรัพยากรขององค์กรต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานจากต่างประเทศ จึงต้องมีระบบการแจ้งความจำนงค์ล่วงหน้า (prior informed consent: PIC) ให้แก่ประเทศแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ พิจารณายินยอม ตลอดจนต้องมีระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ (benefit sharing) จากการศึกษาวิจัยและพัฒนาจนกลายเป็นผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์ (เช่น พืช สัตว์ และ ผลิตภัณฑ์ยา) โดยการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ เป็นการแบ่งปันระหว่าง “ประเทศที่เป็นแหล่งทรัพยากรพันธุกรรม” กับ “บริษัทต่างชาติที่เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม” ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ว่า ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์จะเป็นเป็นการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (โดยเฉพาะที่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา)¹⁷

การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (ABS: access and benefit sharing) จะนำไปสู่ปัญหาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพภายในประเทศไทยได้ เช่น ประเด็นเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (property rights) ว่าใครเป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรม ใครถือสิทธิ์ในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพหรือแหล่งทรัพยากรพันธุกรรม (เช่น พื้นที่ป่าไม้) และ ประเด็นการเข้าถึงแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ ที่อาจจะสามารถเข้าถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น (เช่น สมุนไพร และ องค์ความรู้ในการพัฒนาสายพันธุ์พืชทางการเกษตร เป็นต้น) ซึ่งหากประเทศไทยประสบปัญหาการจัดการเหล่านี้ อาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทต่างชาตินำองค์ความรู้หรือทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ประโยชน์โดยมิได้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ (ที่เหมาะสม) ตามเจตนารมณ์ของมาตรการ ABS

¹⁶ “...The contribution of natural products to sales in the world's top pharmaceutical companies ranges from 10 to more than 50%. Of the 25 best-selling drugs worldwide in 1997, 42% of sales came from natural products, with a total value of US\$ 17.5 billion....The economic values of genetic resources as inputs for medicine, products from material sciences, genes for resistance to plant pathogens, and crop pests was estimated at US\$ 79 per hectare per year...” [Richerzhagen and Holm-Mueller, 2005: 448]

¹⁷ โดยผ่านระบบการจัดการด้านสิทธิ์ในทรัพยากรพันธุกรรม (genetic resource) และ การจัดการสิทธิ์ในพื้นที่สถานแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งผ่านระบบการกำหนดแหล่งที่มา (disclosure of origin requirement) ของทรัพยากรพันธุกรรมหรือวัตถุดิบและแหล่งผลิตในผลิตภัณฑ์สินค้าที่วางจำหน่ายในท้องตลาด

แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา อยู่แล้ว เช่น พ.ร.บ. สิทธิบัตร พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ฯลฯ โดยกฎระเบียบเหล่านี้ได้ส่งเสริมให้มีการยื่นแจ้งข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่นไทยไว้กับกรมทรัพย์สินทางปัญญา ในการผลิตผลิตภัณฑ์ยารักษาโรคและบำรุงร่างกายและเครื่องสำอาง (ที่มีการใช้สมุนไพรไทย) แต่ก็มีจำนวนไม่มากเท่าใดนัก (มีน้อยกว่า 100 รายการ) และอาจจะยังไม่สามารถมั่นใจได้ว่า ประเทศไทยจะแสวงหาประโยชน์จากระบบ ABS ได้อย่างเต็มที่ ถ้าตราใบประชาชนในพื้นที่แหล่งความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรม ยังไม่เข้าใจหลักการและระบบ ABS อย่างถูกต้อง (เพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลผลประโยชน์ของชุมชนและของประเทศ)

ส่วนการลงทุนของเอกชนไทยและการลงทุนของต่างชาติที่เกี่ยวกับการจัดการและการแปรรูปของใช้แล้วและการกำจัดของเสียอันตรายนั้น (เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา Basel) โดยปกติแล้ว เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมโดยภาครัฐ เพราะภาครัฐเล็งเห็นว่ากิจการดังกล่าวไม่สมควรจัดตั้งได้อย่างเสรี ดังนั้น การจัดตั้งกิจการดังกล่าวจะต้องขอใบอนุญาต (license) หากรัฐพบว่าผู้ใดดำเนินกิจการดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาต ย่อมถือว่ากระทำความผิดกฎหมาย การควบคุมในลักษณะนี้ จะเป็นผลดีอย่างมากถ้ามีการตรวจสอบกระบวนการผลิตเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมโดยรวม

ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยมีกิจการอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์มือสองอยู่มากมาย เช่น กิจการคัดแยกวัสดุที่ไม่ใช้แล้วเพื่อจัดจำหน่ายต่อไป กิจการที่นำเครื่องใช้ไฟฟ้าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ผ่านการใช้งานแล้วมาปรับปรุงซ่อมแซมและประกอบเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ กิจการจัดเก็บน้ำมันใช้แล้วมาแปรรูปใหม่ ฯลฯ ซึ่งกิจการเหล่านี้มีกระจายอยู่ทั่วประเทศไทย โดยโรงงานประเภท 105 (คัดแยกหรือฝักรวมสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว) ประมาณ 1,321 แห่ง (19 พ.ย. 2553) และ โรงงานประเภท 106 (นำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม) ประมาณ 586 แห่ง (19 พ.ย. 2553)

ทั้งนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องตรวจสอบสถานการณ์การใช้ผลิตภัณฑ์มือสอง (เช่น น้ำมันเครื่องที่ใช้แล้ว แบตเตอรี่มือสอง เครื่องคอมพิวเตอร์มือสอง โทรศัพท์มือถือ ยางรถยนต์ที่ใช้แล้ว) เพื่อจกได้ทำการอนุญาตการจัดตั้งกิจการนี้ให้เพียงพอแก่ความต้องการและตามความจำเป็น เพราะ หากจำนวนผู้ประกอบการธุรกิจผลิตภัณฑ์มือสอง หรือธุรกิจ “ของเสียอันตราย” (ตาม List A) และ ธุรกิจ “ของเสียที่ไม่อันตราย” (ตาม List B) มีน้อยเกินไป อาจหมายถึง กำลังความสามารถ (capacity) (ทั้งในรูปของกำลังการผลิตและเทคโนโลยี) ของผู้ประกอบการเหล่านี้ในการจัดเก็บ “ของเสียหรือของเหลือใช้อันตราย” มิได้เพียงพอหรือมีจำกัด อันอาจส่งผลให้ไม่สามารถจัดเก็บ “ของเหลือใช้อันตราย” ได้ครบถ้วน และในที่สุดอาจก่อให้เกิดการสะสม “ของเหลือใช้อันตราย” ตามสถานที่เก็บขยะต่างๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาสารเคมีหรือสารพิษปนเปื้อนในดินและแหล่งน้ำได้

สำหรับกรณีของอนุสัญญา UNFCCC นั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าสินค้าระหว่างประเทศโดยตรง แต่มีการส่งเสริมการค้าสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (environmental friendly products) โดยอ้อม เช่น อุปกรณ์และเครื่องจักรที่เกี่ยวข้องกับพลังงานหมุนเวียน เช่น กังหัน แพนวงจรไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ และเครื่องจักรสำหรับการผลิตไฟฟ้าชีวภาพและชีวมวล ฯลฯ ดังรายการที่

ปรากฏในตารางที่ 3.8 โดยประเทศไทยมีสถานะทางการค้าที่มี มูลค่าการนำเข้า มากกว่ามูลค่าการส่งออก (หรือขาดดุลการค้า) ดังแสดงในตารางที่ 3.9 และการขาดดุลการค้าดังกล่าวนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังแสดงในภาพที่ 3.1 ซึ่งประเทศไทยมักพึ่งพิงการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีระดับปานกลาง-สูง จากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศเยอรมนี ญี่ปุ่น และ สหรัฐอเมริกา และต่อมาก็มีการนำเข้าสินค้าจากจีนและไต้หวัน เนื่องจากมีราคาถูกกว่าเมื่อเทียบกับสินค้าจากประเทศพัฒนาแล้ว (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าพลังงานชีวมวล)

ตารางที่ 3.8 รายการสินค้าด้านพลังงานหมุนเวียนและด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

HS	คำอธิบาย	ประเภท
392010	PVC or polyethylene plastic membrane systems to provide an impermeable base for landfill sites and protect soil under gas stations, oil refineries, etc. from infiltration by pollutants and for reinforcement of soil	การจัดการขยะ
560314	Non-wovens, whether or not impregnated, coated, covered or laminated: of manmade filaments; weighing more than 150 g/m2 for filtering wastewater	บำบัดน้ำเสีย
701931	Thin sheets (voiles), webs, mats, mattresses, boards, and similar nonwoven products	บำบัดน้ำเสีย
730820	Towers and lattice masts for wind turbine	พลังงานหมุนเวียน
730900	Containers of any material, of any form, for liquid or solid waste, including for municipal or dangerous waste.	การจัดการขยะ
732111	Solar driven stoves, ranges, grates, cookers (including those with subsidiary boilers for central heating), barbecues, braziers, gas-rings, plate warmers and similar non-electric domestic appliances, and parts thereof, of iron or steel	พลังงานหมุนเวียน
732490	Stoves, ranges, grates, cookers (including those with subsidiary boilers for central heating), barbecues, braziers, gas-rings, plate warmers and similar non-electric domestic appliances, and parts thereof, of iron or steel—Parts	พลังงานหมุนเวียน
761100	Water saving shower.	ทรัพยากร
761290	Aluminium reservoirs, tanks, vats and similar containers for any material (specifically tanks or vats for anaerobic digesters for biomass gasification)	พลังงานหมุนเวียน
840219	Containers of any material, of any form, for liquid or solid waste, including for municipal or dangerous waste	การจัดการขยะ
840290	Vapor generating boilers, not elsewhere specified or included hybrid	พลังงานหมุนเวียน
840410	Super-heated water boilers and parts of steam generating boilers	พลังงานหมุนเวียน
840490	Auxiliary plant for steam, water, and central boiler	พลังงานหมุนเวียน
840510	Parts for auxiliary plant for boilers, condensers for steam, vapor power unit	พลังงานหมุนเวียน
840681	Producer gas or water gas generators, with or without purifiers	พลังงานหมุนเวียน
840681	Turbines, steam and other vapor, over 40 MW, not elsewhere specified or included	พลังงานหมุนเวียน
841011	Hydraulic turbines and water wheels of a power not exceeding 1,000 kW	บำบัดน้ำเสีย
841090	Hydraulic turbines and water wheels; parts, including regulators	บำบัดน้ำเสีย

HS	คำอธิบาย	ประเภท
841181	Gas turbines of a power not exceeding 5,000 kW	พลังงานหมุนเวียน
841182	Gas turbines of a power exceeding 5,000 kW	พลังงานหมุนเวียน
841581	Air conditioners nes. with reverse cycle refrigaion	ประหยัดพลังงาน
841861	Compression refrigeration equipment with heat exchange	พลังงานหมุนเวียน
841869	Refrigerating or freezing equipment nes.	ประหยัดพลังงาน
841919	Solar boiler (water heater)	พลังงานหมุนเวียน
841940	Distilling or rectifying plant	พลังงานหมุนเวียน
841950	Solar collector and solar system controller, heat exchanger	พลังงานหมุนเวียน
841989	Machinery, plant or laboratory equipment whether or not electrically heated (excluding furnaces, ovens etc.) for treatment of materials by a process involving a change of temperature such a heating, cooking, roasting, distilling, rectifying, sterilizing, steaming, drying, evaporating, vaporizing, condensing or cooling.	พลังงานหมุนเวียน
841990	Medical, surgical or laboratory stabilizers	ประหยัดพลังงาน
848340	Gears and gearing and other speed changers (specifically for wind turbines)	พลังงานหมุนเวียน
848360	Clutches and universal joints (specifically for wind turbines)	พลังงานหมุนเวียน
850161	AC generators not exceeding 75 kVA (specifically for all electricity generating renewable energy plants)	พลังงานหมุนเวียน
850162	AC generators exceeding 75 kVA but not 375 kVA (specifically for all electricity generating renewable energy plants)	พลังงานหมุนเวียน
850163	AC generators not exceeding 375 kVA but not 750 kVA (specifically for all electricity generating renewable energy plants)	พลังงานหมุนเวียน
850164	AC generators exceeding 750 kVA (specifically for all electricity generating renewable energy plants)	พลังงานหมุนเวียน
850231	Electric generating sets and rotary converters; wind-powered	พลังงานหมุนเวียน
850680	Fuel cells use hydrogen or hydrogen-containing fuels such as methane to produce an electric current, through a electrochemical process rather than combustion	พลังงานหมุนเวียน
850720	Other lead acid accumulators	พลังงานหมุนเวียน
853710	Photovoltaic system controller	พลังงานหมุนเวียน
854140	Photosensitive semiconductor devices, including photovoltaic cells whether or not assembled in modules or made up into panels; light emitting diodes	พลังงานหมุนเวียน
900190	Mirrors of other than glass (specifically for solar concentrator systems)	พลังงานหมุนเวียน
900290	Mirrors of glass (specifically for solar concentrator systems)	พลังงานหมุนเวียน
903210	Thermostats	ประหยัดพลังงาน
903220	Manostats	ประหยัดพลังงาน

ที่มา: World Bank (2008)

ตารางที่ 3.9 มูลค่าการนำเข้าและส่งออก ด้านสิ่งแวดล้อม

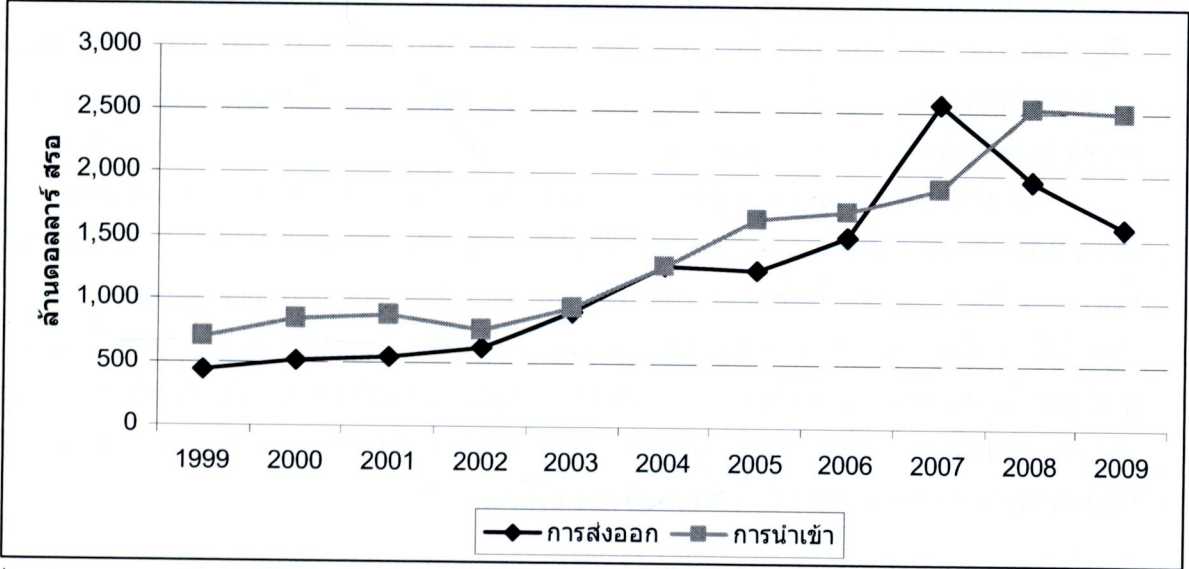
หน่วย: ล้านดอลลาร์ สรอ.

HS code	2550 (ค.ศ. 2007)		2551 (ค.ศ. 2008)		2552 (ค.ศ. 2009)	
	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก
392010	63.045	80.891	75.592	113.047	57.209	125.223
560314	8.164	5.537	9.207	2.856	7.579	2.021
701931	7.441	1.271	8.626	1.003	6.911	0.013
730820	0.272	6.552	10.659	22.098	4.383	14.583
730900	31.163	10.604	44.385	24.861	106.522	9.872
732111	4.913	2.210	8.712	0.807	8.723	1.081
732490	3.922	6.779	3.086	6.100	2.647	5.729
761100	2.741	86.662	3.483	2.814	4.249	2.823
761290	3.221	0.874	2.239	1.241	6.268	0.963
840219	24.596	57.111	24.472	102.694	17.669	79.072
840290	13.688	2.205	14.959	4.172	61.435	1.327
840410	9.658	3.129	23.819	2.408	24.537	19.622
840490	10.421	8.581	5.833	4.198	5.587	27.666
840510	1.067	1.045	1.125	4.216	12.650	0.779
840681	12.731	3.353	8.310	1.242	6.232	0.149
840681	50.435	5.737	5.850	0.646	3.406	0.063
841011	0.019	0.123	0.025	0.049	0.005	0.017
841090	0.518	0.143	0.062	0.292	0.087	0.334
841181	92.706	3.806	7.647	2.943	32.725	1.200
841182	16.947	6.021	33.208	14.747	71.920	37.347
841581	3.506	340.703	8.424	271.749	7.441	203.915
841861	32.319	0.973	3.607	0.993	8.749	1.346
841869	41.004	30.199	72.789	33.607	84.089	26.698
841919	16.400	0.808	19.682	0.478	6.281	0.184
841940	80.258	5.002	366.008	7.762	209.319	2.319
841950	00.654	49.324	163.237	47.672	207.899	77.769
841989	68.577	16.449	73.459	27.495	62.480	46.599
841990	79.299	1,061.803	37.618	307.613	61.373	95.535
848340	72.807	37.141	99.208	43.609	85.800	29.849
848360	41.088	5.980	47.293	6.679	28.913	5.407
850161	1,330.48	137.5	1,448.24	47.4	2,614.35	61.0
850162	1,859.07	1,007.1	,643.32	166.6	1,327.89	958.2
850163	979.04	1,137.3	1,022.10	374.4	651.63	n.a.
850164	4.681	0.309	5.322	0.938	67.319	0.362
850231	37.756	0.037	5.649	0.255	56.748	0.227
850680	20.372	13.428	25.172	28.847	17.354	38.873
850720	24.589	32.326	4.437	38.153	24.800	20.865

HS code	2550 (ค.ศ. 2007)		2551 (ค.ศ. 2008)		2552 (ค.ศ. 2009)	
	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก
853710	628.964	445.397	898.747	575.247	855.676	491.088
854140	162.786	213.622	169.127	241.214	114.776	192.935
900190	69.253	0.373	124.456	2.914	103.572	1.819
900290	26.065	6.609	26.369	5.667	20.549	5.161
903210	20.257	7.419	32.013	7.929	25.667	7.175
903220	1.856	0.063	0.989	0.088	1.319	0.121
รวม	1,894.327	2,562.879	2,529.026	1,961.929	2,495.469	1,579.152

ที่มา: UN Comtrade

ภาพที่ 3.1 มูลค่าการส่งออกและนำเข้ารายการสินค้าด้านสิ่งแวดล้อม



ที่มา: UN Comtrade (รวมรายการสินค้าดังปรากฏในตารางที่ 3.7)

อย่างไรก็ดี คำนิยามของสินค้าด้านสิ่งแวดล้อม (environmental goods) ที่มีการกล่าวถึงในแวดวงของอนุสัญญา UNFCCC นั้นไม่มีปรากฏ แต่จะปรากฏในกรอบของ WTO ที่มีบทบัญญัติในการให้ประเทศสมาชิกของ WTO ลดอุปสรรคทางการค้าในการนำเข้าสินค้าด้านสิ่งแวดล้อมได้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในประเทศผู้นำเข้า (และผู้ส่งออกก็ได้รับประโยชน์ที่สามารถส่งออกได้โดยมีอุปสรรคทางการค้าน้อย เช่น อัตราภาษีศุลกากรนำเข้าต่ำ หรือเท่ากับศูนย์) ดังนั้น ในขณะนี้ หลายประเทศพยายามใช้ช่องทางของ WTO ในการส่งเสริมการส่งออกสินค้าของตน โดยการกำหนด “รายการสินค้า” ที่ใช้ประโยชน์เพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในระยะที่ผ่านมา นั้น รายการสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมนี้ จะเน้นที่รายการสินค้าเพื่อการจัดการมลพิษ (ทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และขยะ) และเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศ ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ จึงมีการเรียกร้องให้มีการขยายขอบเขตของ “รายการสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม” ออกไปให้ครอบคลุม “รายการสินค้าเพื่อลดโลกร้อน” หรือรายการสินค้าที่มีกระบวนการผลิตหรือกระบวนการใช้ที่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ทางด้าน

ลดภาษีศุลกากรนำเข้า) เพื่อจกได้มีการค้าสินค้าดังกล่าวอย่างเสรี (ถูกกีดกันจากภาษีศุลกากรน้อย หรือ ไม่มีเลย)

ด้วยเหตุนี้ ประเทศสมาชิก WTO จึงมีการถกเถียงกันว่าจะนำสินค้าประเภทใดให้เข้ากลุ่ม “สินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม” ตัวอย่างของรายการสินค้าที่ยังเป็นข้อถกเถียงในปัจจุบัน (กรอบ WTO) ได้แก่ รถยนต์ Hybrid รถยนต์ไฟฟ้า หรือ Electric Car น้ำมันไบโอดีเซล น้ำมันไบโอแก๊ส สินค้าเกษตรอินทรีย์ (organic food) และผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งปัญหาการนิยามสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการผลิต (process and production methods: PPMs) ย่อมเป็นการสร้างปัญหาการตีความในการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่เหมือนกัน (like product) แต่มี PPM แตกต่างกัน อันอาจนำไปสู่ข้อพิพาททางการค้าได้ในอนาคต (ถ้าประเทศผู้นำเข้า ใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อเป็นอุปสรรคหรือกีดกันทางการค้า)

สำหรับประเด็นด้านการค้าบริการ (service) ที่เกี่ยวกับอนุสัญญา UNFCCC นั้น อาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีการส่งออก “คาร์บอนเครดิต” ให้กับประเทศ Annex 1 ไปโดยผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด หรือ โครงการ CDM นั้นเอง กล่าวคือ เจ้าของโครงการ CDM ได้ให้บริการ “ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” หรือ “การทำความสะอาดอากาศ” ให้แก่ประเทศ Annex 1 ที่ยังไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (หรือทำความสะอาดอากาศ) ได้ไม่เต็มที่

อย่างไรก็ดี คำนิยาม “การค้าบริการ คาร์บอนเครดิต” นี้ ยังไม่มีการกล่าวถึงอย่างเป็นทางการในกรอบ WTO เนื่องจาก WTO แบ่งประเทศของภาคบริการออกเป็น 12 สาขา โดยมีสาขาการบริการเพื่อสิ่งแวดล้อมเป็น 1 ใน 12 นี้ แต่กระนั้น การบริการเพื่อสิ่งแวดล้อม (environmental services) หมายถึง บริการเพื่อการจัดการมลพิษ (ทางอากาศ ทางน้ำ และ ชยะ) มิได้หมายรวมถึงการจัดการก๊าซเรือนกระจกแต่ประการใด และประเด็นเรื่อง “บริการ” ในกรอบของ WTO ก็ยังเป็นประเด็นที่ยังต้องมีการเจรจาและพัฒนาากกว่านี้ อีกทั้ง เรื่อง “คาร์บอนเครดิต” ก็เป็นเรื่องใหม่สำหรับ WTO (ซึ่งอาจจะอนุโลมอยู่ในกลุ่มของการค้าบริการด้านธนาคาร ที่มีการซื้อขายสังหาริมทรัพย์ ก็ได้)

สำหรับประเด็นการลงทุนนั้น อนุสัญญา UNFCCC ระบุอย่างชัดเจนที่จะส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจกรรมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยผ่านโครงการ CDM (นอกจากนี้ ยังเน้นการถ่ายโอนเทคโนโลยีจากประเทศ Annex 1 ไปยังประเทศ Non-Annex 1 ด้วย) อย่างไรก็ดี ประเด็นการลงทุนโครงการ CDM นั้น ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนโดยเอกชนไทย หรือ มีการร่วมทุนระหว่างเอกชนไทยกับเอกชนต่างชาติก็ตาม ยังต้องมีข้อพึงระวังบางประการโดยเฉพาะการพึ่งพิงการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์จากต่างประเทศ (ดังปรากฏในมูลค่าการนำเข้าสินค้าในตารางที่ 3.9) กล่าวคือ ประเทศไทย อาจจะไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากกลไก CDM ยังต้องพึ่งพิงการลงทุนของต่างชาติ (อาศัยการเงินและเทคโนโลยีจากประเทศพัฒนาแล้ว) จนอาจจะเลยการส่งเสริมการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของภาคเอกชนไทยและของภาครัฐบาลไทย และอาจจะไม่ใช่เทคโนโลยีที่เกี่ยวกับโครงการดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ (carbon sequestration) นอกจากนี้ ยังพบว่า ประเทศที่จะได้รับประโยชน์และดึงดูดการลงทุนในโครงการ CDM มากที่สุด ประกอบด้วย จีน บราซิล เม็กซิโก แอฟริกาใต้ อินโดนีเซีย และ ไทย ดังนั้น ประเทศเหล่านี้ อาจกลายเป็นคู่แข่งกันเองในการดึงดูดเงินทุน (สำหรับโครงการ CDM) จากประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม Annex 1 มาลงทุนในประเทศตน

นอกจากนี้ ภายใต้กระแสการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลก และ การเพิ่มศักยภาพในการใช้พลังงานหมุนเวียนมากขึ้น ภาคเอกชนไทยหลายรายได้เริ่มดำเนินการลงทุนโครงการอนุรักษ์พลังงานโดยการจัดหาแหล่งพลังงานทดแทนและการใช้พลังงานชีวมวล มากขึ้น ทั้งนี้อาศัยข้อมูลของสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งพบว่า ในช่วงปี 2548-2553 (ณ เดือนตุลาคม) เป็นโครงการลงทุนทางด้านการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน และการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพโดยการลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI นี้ส่วนใหญ่เป็นการร่วมลงทุน (ตารางที่ 3.9) ดังนั้น หากประเทศไทยสนับสนุนการนำเข้าสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมอย่างเสรี ย่อมส่งผลดีต่อธุรกิจประเภทนี้ (ทั้งที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน) และถ้าหากรัฐบาลไทยมีการส่งเสริมการผลิตและการใช้พลังงานหมุนเวียนมากขึ้น แนวโน้มการลงทุนจากต่างประเทศจะเข้ามายังประเทศไทยมากขึ้น

ตารางที่ 3.10 ข้อมูลโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมจาก BOI (ในช่วงปี 2548-2553)

ประเภทโครงการ	ชื่อโครงการ	เงินลงทุน (ล้านบาท)
กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า Solar Power	พัฒนาพลังงานธรรมชาติ จำกัด (ไทย,ฮ่องกง)	7,960 (2553)
กิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์	พัฒนาพลังงานธรรมชาติ จำกัด (ไทย,ฮ่องกง)	1,163 (2553)
กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า Natural Gas	นวนครการไฟฟ้า จำกัด (ไทย,จีน)	6,121 (2553)
กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า Natural Gas	โรจนะเพาเวอร์ จำกัด (ไทย,ญี่ปุ่น)	5,200 (2553)
กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า	โกส่ว พลังงาน จำกัด (มหาชน) (ไทย, ต่างชาติอื่นๆ)	7,755 (2550)
		16,896 (2551)
กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า	ไทย วินด์ เอ็นเนอร์ยี จำกัด	6,563 (2550)
กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า	เนชั่นแนล วินด์ เพาเวอร์ จำกัด	4,424.7 (2550)
กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า	ไทย วินด์เพาเวอร์ จำกัด	3,570 (2550)
กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า	ปตท. เคมิคอล จำกัด (มหาชน) (ไทย,ต่างชาติอื่นๆ)	6,002 (2551)
ผลิตพลังงานไฟฟ้าจาก Waste Heat	ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด (มหาชน) (ไทย,ต่างชาติอื่นๆ)	1,840 (2552)
ผลิต Ethanol	บุญเอนก จำกัด	5,383.8 (2550)
ผลิต Ethanol	พลังเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด	4,229.7 (2550)
ผลิต Ethanol	อิมเพรสเทคโนโลยี จำกัด	1,500 (2550)
ผลิต Ethanol	ไบโอ เอทธานอล (ประเทศไทย) จำกัด	1,274 (2550)
ผลิตไบโอดีเซล	กรีน อัลไลแอนซ์ จำกัด (ไทย,ญี่ปุ่น)	1,590 (2551)
Solar Power Equipment	CENTURY SUN CO., LTD. (สิงคโปร์)	70 (2549)
Biogas และ ผลิตไฟฟ้าจากไบโอแก๊ส	MR.DAVID A. DONNELLY (UK)	170 (2548)
		225 (2548)
		66 (2548)

ที่มา: สถิติการลงทุนจากต่างชาติ รายเดือนสะสม (ม.ค.-ต.ค. 2553), ปี 2552, ปี 2551, ปี 2550

ส่วนกรอบแนวคิดที่สอง เรื่องความขัดแย้งระหว่างมาตรการของความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และ มาตรการของความตกลงด้านการค้าระหว่างประเทศ จะส่งผลต่อการนำเข้าและส่งออกสินค้าและบริการของไทยอย่างไรบ้าง รวมถึง การลงทุนของเอกชนต่างชาติและเอกชนไทยนั้น จะอาศัยการประมวลข้อมูลข้างต้นและได้ข้อสรุปในเบื้องต้น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ในประเด็นความขัดแย้งเรื่องการส่งเสริมการค้าเสรีของอนุสัญญา CITES CBD และ Basel กับความตกลงการค้าระหว่างประเทศนั้น ย่อมส่งผลให้รายการสินค้าที่ถูกควบคุมนั้นไม่สามารถเคลื่อนย้าย (นำเข้าและส่งออก) ได้อย่างเสรี รวมทั้งไม่มีการส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้องอีกด้วย นอกจากนี้ กติกาของ CBD ยังไม่มีการระบุชัดเจนเรื่องการส่งออกทรัพยากรชีวภาพเพื่อการพาณิชย์ แต่อาจจะมีการนำออกนอกประเทศเพื่อการศึกษาวิจัย แต่กระนั้น การลงทุนของเอกชนไทยในประเทศอาจจะมีการผลิตสินค้าประเภท GMO มากขึ้น ถ้ามีการยอมรับทางวิทยาศาสตร์ว่า GMO ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศไทย

สำหรับการจัดการของเสียอันตรายและผลิตภัณฑ์มือสอง (ของใช้แล้ว) นั้น การส่งออกสินค้าของไทยภายใต้กรอบอนุสัญญา Basel อาจจะมีการค้าในรายการ List A และ List B มากขึ้น (แม้ว่าจะเป็นสินค้าควบคุมการเคลื่อนย้าย) แต่จะเป็นการค้ากับประเทศ Non-Annex 7 ด้วยกันมากขึ้น หรือ กับประเทศที่มีความตกลงทวิภาคี และอาจจะมีการค้าภายในประเทศและการลงทุนภายในประเทศอาจจะมีการขยายตัว ถ้ามีการผลิตและการบริโภคสินค้ามากขึ้น ย่อมทำให้เกิดของเหลือใช้ และของเสียอันตรายเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ประเด็นที่สอง การค้าพืชและสัตว์ภายในประเทศนั้นจะถูกควบคุมด้วยกฎหมายภายในประเทศ รวมทั้ง การซื้อขายสินค้าอันตรายและของเสียอันตราย ตลอดจนการลงทุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ย่อมได้รับการควบคุมไปด้วย อย่างไรก็ตาม การควบคุมการค้าขายดังกล่าวภายในประเทศ อาจจะประสบปัญหา มากกว่าการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้อาจเกิดขึ้นอย่างผิดกฎหมาย (ลักลอบดำเนินการ) และยากเกินกว่าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าควบคุมได้อย่างเต็มที่ (ทราบได้แต่ ความต้องการบริโภคอุปโภคยังคงดำรงอยู่) ดังนั้น การจัดการเรื่องการค้าอย่างผิดกฎหมายนี้จะต้องรณรงค์ที่ด้านอุปสงค์มากกว่า (ยกเว้นก็ต่อเมื่อมีการปรับเปลี่ยนรายการพืชและสัตว์คุ้มครอง กล่าวคือ สามารถขยายพันธุ์ได้ จนไม่เป็นปัญหาการสูญพันธุ์)

ประเด็นที่สาม ความขัดแย้งและความสอดคล้องระหว่างกติกาของอนุสัญญา UNFCCC กับกรอบการค้าระหว่างประเทศ ทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนในประเทศไทย ยังไม่สามารถเห็นภาพชัดในขณะนี้ เนื่องด้วยเหตุปัจจัย 4 กรณี ได้แก่

(ก) การนำเข้าและการส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการผลิตและการใช้พลังงานหมุนเวียน ยังคงเผชิญกับปัญหาการขาดดุลการค้า แต่ การส่งออกสินค้าที่มีฉลากคาร์บอนหรือฉลากสิ่งแวดล้อมนั้น ยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูล “ลึก” เพียงพอที่ทราบได้ว่า สินค้าที่มีฉลากคาร์บอนโดยรวมแล้ว ประเทศไทยเผชิญกับการเกินดุลหรือขาดดุลทางการค้า¹⁸

¹⁸ ฉลากคาร์บอน ในที่นี้หมายถึง ฉลากลดคาร์บอน และ ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ ซึ่งฉลากทั้งสองประเภทเป็นฉลากที่สะท้อนการค้าถึงปัญหาโลกร้อน เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าที่ไม่มีฉลาก ในความเป็นจริงแล้ว ฉลากลดคาร์บอน (Carbon Reduction Label) แสดงถึง “ตัวเลขการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิต” ของสินค้าชิ้นนั้น ในอีกด้านหนึ่ง ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ (Carbon Footprint Label) แสดงถึง “ตัวเลขการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” ในการผลิตสินค้านั้น (ตั้งแต่วัตถุดิบ จนถึง

(ข) การนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการใช้พลังงานหมุนเวียน ย่อมหมายถึง การลดการพึ่งพิงการนำเข้าน้ำมันและการลดการใช้ก๊าซธรรมชาติ ดังนั้น หากสมมติความ ต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงโดยรวมคงที่ นั้นย่อมหมายถึง การนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติจาก ต่างประเทศน่าจะมีแนวโน้มลดลง แต่หากสมมติว่าความต้องการใช้พลังงานและเชื้อเพลิงเพิ่มมากขึ้น (เนื่องจากจำนวนประชากรมากขึ้น การผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น) ในอัตราที่สูงกว่า การเพิ่มขึ้นของปริมาณไฟฟ้า หรือพลังงานจากพลังงานหมุนเวียน นั้นย่อมหมายถึง การนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติจาก ต่างประเทศก็จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

(ค) การขยายตัวของการค้าภายในประเทศที่เกี่ยวกับสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือสินค้า และบริการที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นั้น ยังไม่สามารถบ่งบอกความชัดเจนได้ในขณะนี้ เนื่องจากสินค้าที่ได้รับการรับรองเพื่อติดฉลากลดคาร์บอนและฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์นั้น ยังมีจำนวนน้อย (25 รายการ อ้างจาก www.tgo.or.th) และยังไม่ใช้สินค้าที่ประชาชนใช้ในชีวิตประจำวัน หรือไม่สามารถหาซื้อได้โดยทั่วไป นอกจากนี้ สินค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศ (โดยเฉพาะประเทศในยุโรปที่ผู้ซื้อมีความสนใจที่จะซื้อสินค้าที่ติดฉลากคาร์บอน)

(ง) การลงทุนที่เกี่ยวกับกิจกรรมเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวม (ทั้งการลงทุนของ ชาวไทย และการลงทุนจากชาวต่างชาติ) ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าทิศทางจะเป็นอย่างไรในระยะยาว เนื่อง ด้วยเหตุผล 4 ประการ ได้แก่

ประการแรก การลงทุนโดยตรง (direct investment) ที่เกี่ยวกับกิจกรรมการลดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกที่เห็นชัดเจนที่สุดคือ การลงทุนในโครงการ CDM (ภายใต้การกำกับของ องค์การบริหาร จัดการก๊าซเรือนกระจก หรือ อบก) และ การลงทุนในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ทั้งจาก ก๊าซชีวภาพ และวัตถุดิบชีวมวล พลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์ (ภายใต้การกำกับของสำนักงาน ส่งเสริมการลงทุน หรือ BOI) แต่การลงทุนเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังมีอีกหลายประเภท เช่น การลงทุนเปลี่ยนเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีในการผลิต การลงทุนในการปรับเปลี่ยนผลิตภัณฑ์สินค้าอุปโภค บริโภคที่มีกระบวนการผลิตและการบริโภคที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยลง เป็นต้น ซึ่งการลงทุนใน ประเภทเหล่านี้ยังไม่มี การจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ

ประการที่สอง ภาครัฐมีนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนด้านพลังงานหมุนเวียนอย่าง ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน หรือ การออกกฎระเบียบให้รถโดยสารมวลชน (เช่น รถประจำทางในกรุงเทพฯ) และรถบรรทุก ติดตั้งอุปกรณ์และหันมาใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงจากก๊าซ ธรรมชาติและไบโอดีเซลมากขึ้นก็ตาม แต่ภาครัฐยังไม่มียุทธศาสตร์หรือสิ่งจูงใจอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับภาค ธุรกิจประเภทอื่น ๆ มีการลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนเครื่องจักรและเทคโนโลยีสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจก

ประการที่สาม การลงทุนของต่างชาติในประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดในเรื่อง สัดส่วนการถือ หุ้น (คนไทย : ต่างชาติ ต้องไม่เกิน 51:49) ดังนั้น ข้อมูลการลงทุนโดยตรงของต่างชาติในประเทศไทย ที่ เกิดขึ้นจริงนั้น ยังต้องมีการจัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม การลงทุนโดยตรงของต่างชาติในด้านบริการ สิ่งแวดล้อม ประเภทธุรกิจการให้คำแนะนำทางเทคนิคและธุรกิจการค้าคาร์บอนเครดิต ในประเทศไทย

อาจจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ถ้าประเทศไทยยังต้องพึ่งพิงบริการเหล่านี้จากนักลงทุนต่างชาติ (ซึ่งมีความได้เปรียบด้านภาษา ทักษะทางเทคนิค และ ความใกล้ชิดกับผู้ซื้อคาร์บอนเครดิต)

ประการที่สี่ ศักยภาพของเอกชนไทยที่จะไปลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้น ยังไม่มีข้อมูลอย่างเป็นทางการ หรืออาจจะมีกรณีน้อยมาก ตัวอย่างเช่น โครงการ CDM ในประเทศกัมพูชา เป็นโครงการลงทุนของธุรกิจในเครือ SCG เป็นต้น (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่บริษัทในเครือ SCG)

โดยภาพรวม การวิเคราะห์เรื่องผลกระทบของการปฏิบัติตามพันธะของ MEAs จะมีผลต่อการค้าและการลงทุนในประเทศไทยในเบื้องต้นอย่างไรนั้นสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 3.11

ตารางที่ 3.11 มาตรการ MEAs ที่มีผลต่อการค้าและการลงทุนในประเทศไทย

ผลกระทบต่อ การค้าและการลงทุน	มาตรการของอนุสัญญาเพื่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ			
	CITES	CBD	Basel	UNFCCC/KP
การส่งออก	รายการสินค้าบัญชี 1 และ 2 จะต้องมียุทธศาสตร์ลดลง	อาจจะมีการส่งออกทรัพยากรชีวภาพ เพื่อการศึกษาวิจัย	อาจจะมีการค้าในรายการ List A และ List B มากขึ้น (แม้ว่าจะเป็นสินค้า)	การส่งออกโดยรวมยังไม่มีแนวโน้มชัดเจนขึ้นอยู่กับชนิดของสินค้า
การนำเข้า	รายการสินค้าบัญชี 1 และ 2 จะต้องมียุทธศาสตร์ลดลง	สินค้าที่มี GMO จะต้องมีการระบุไว้ในฉลากสินค้า	ควบคุมการเคลื่อนย้าย) แต่จะเป็นการค้ากับประเทศ Non-Annex 7 ด้วยกันมากขึ้น หรือ กับประเทศที่มีความตกลงทวิภาคี	อาจมีการนำเข้าสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพิ่มขึ้น และอาจมีการนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติลดลงหรือเพิ่มขึ้นก็ได้
การค้าภายในประเทศไทย	อาจจะมีการขยายตัว ถ้ามีการปรับเปลี่ยนรายการสัตว์และพืชคุ้มครอง	อาจจะมีการขยายตัว ถ้ามีการยอมรับสินค้าที่มี GMO	อาจจะมีการขยายตัว ถ้ามีการผลิตและการบริโภคสินค้ามากขึ้น ย่อมทำให้เกิดของเหลือใช้ และของเสียอันตราย เพิ่มขึ้นตามไปด้วย	ไม่มีความแน่ชัดเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความเข้าใจและเข้าถึงสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
การลงทุนจากต่างประเทศในไทย	ไม่เกี่ยวข้อง	ไม่เกี่ยวข้อง	ยังไม่ชัดเจนเนื่องจากกิจการด้านของเสียอันตรายและการแปรรูปของเหลือใช้ มักถูกควบคุมโดยรัฐ	ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในด้านการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน และอาจจะมีแนวโน้มในการลงทุนตั้งธุรกิจให้

ผลกระทบต่อการค้าและการลงทุน	มาตรการของอนุสัญญาเพื่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ			
	CITES	CBD	Basel	UNFCCC/KP
			ที่ต้องออกใบอนุญาต	คำแนะนำทางเทคนิคและธุรกิจการค้าคาร์บอนเครดิต
การลงทุนของไทยไปต่างประเทศ	ไม่เกี่ยวข้อง	ไม่เกี่ยวข้อง		ยังไม่มีข้อมูล
การลงทุนภายในประเทศไทย	ไม่เกี่ยวข้อง	อาจจะมีการผลิตสินค้าประเภท GMO มากขึ้น ถ้ามีการยอมรับทางวิทยาศาสตร์ว่า GMO ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม	อาจจะมีการขยายตัว ถ้ามีการผลิตและการบริโภคสินค้ามากขึ้น ย่อมทำให้เกิดของเหลือใช้ และของเสียอันตราย เพิ่มขึ้นตามไปด้วย	ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในด้านการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

ที่มา: ผู้วิจัย