

การค้าและสิ่งแวดล้อมใน WTO: มิติด้านฐานทรัพยากร

จักรกฤษณ์ ควรวจน์ และคณะ

ความสัมพันธ์ของการค้าและสิ่งแวดล้อม

องค์การการค้าโลก (World Trade Organisation) ก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการค้าภายใต้ระบบตลาดเสรี ความตกลงหลายฉบับภายใต้องค์การการค้าโลกสร้างขึ้นโดยสอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่ง การขยายตัวของการค้าอย่างรวดเร็ว และครอบคลุมสินค้าในแทบทุกด้าน ทำให้เกิดการเร่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ ทำความวิตกกังวลถึงการสูญสิ้นไปของทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งที่เกิดจากการสูญสลายของทรัพยากรธรรมชาติ และที่เกิดจากกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรม

ด้วยความวิตกกังวลดังกล่าว ความตกลงระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements หรือ MEAs) จึงได้ถูกจัดทำขึ้น ความตกลงเหล่านี้หลายฉบับได้ใช้มาตรการทางการค้า เช่น การห้ามนำเข้า ส่งออก หรือการระงับการค้า เป็นกลไกสำคัญในการบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของความตกลง และในหลายกรณีมีผลกระทบต่อประเทศอื่นที่ไม่ได้เป็นภาคี ความตกลงดังกล่าวด้วย เช่น การห้าม หรือระงับการค้าขายกับประเทศนอกภาคีที่มีได้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดในความตกลง

ประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศยังได้ประกาศใช้มาตรการทางการค้าที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมในกฎหมายภายในของตนด้วย เช่น การห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่นที่ไม่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เท่าเทียมกับตน ซึ่งทำให้เกิดข้อพิพาทหลายกรณีทั้งภายใต้ความตกลงแกตต์ และองค์การการค้าโลก เช่น คดีปลาทูน่า-โลมา ซึ่งสหรัฐอเมริกาอ้างการอนุรักษ์โลมาเป็นเหตุผลในการห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโก หรือคดีกุ้ง-เต่า ซึ่งสหรัฐอเมริกาอ้างเหตุผลการอนุรักษ์เต่าเพื่อห้ามนำเข้ากุ้งจากไทย เป็นต้น

ประเทศกำลังพัฒนาต่างวิตกกังวลว่าประเด็นสิ่งแวดล้อมที่ประเทศอุตสาหกรรมกล่าวอ้าง อาจเป็นเพียงเหตุผลบังหน้าเพื่อปิดกั้นการช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในประเทศของตนเอง เป็นมาตรการที่แอบแฝง และปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีการจัดทำ MEAs เพิ่มมากขึ้น จึงอาจเปิดโอกาสให้ประเทศอุตสาหกรรมผลักดันมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นโดยไม่คำนึง ถึงความแตกต่างของระดับเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และผลกระทบด้านสังคมของประเทศกำลังพัฒนา ท้ายที่สุดก็จะเป็นการกีดกันสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนา ก่อให้เกิดการจำกัดการค้าเสรีซึ่งขัดต่อหลักการขององค์การการค้าโลก

MEAs ที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อมโลกอาจแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

- กลุ่มที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ และสัตว์ป่า (Biodiversity and wildlife) ได้แก่ Convention on International Trade in Endangered Species (CITES), 1973, Convention on Biological Diversity, 1992, Cartagena Protocol on Biosafety, 2000
- กลุ่มที่เกี่ยวกับการปกป้องบรรยากาศ (Atmosphere) ได้แก่ Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1985, UN Framework Convention on Climate Change, 1992, Kyoto Protocol, 1997
- กลุ่มที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Marine environment) ได้แก่ Convention on the Law of the Sea, 1982,
- กลุ่มที่เกี่ยวกับการใช้สารเคมี (Use of chemical) ได้แก่ Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedures for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, 1998
- กลุ่มที่เกี่ยวกับขยะ (Waste) ได้แก่ Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Waste and their Disposal, 1989
- กลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ Espoo Convention on Environmental Impact Assessment, 1991, UN Convention to Combat Desertification, 1992

แม้ในอดีตจะไม่ปรากฏข้อพิพาทจากการใช้มาตรการทางการค้าใน MEAs โดยตรงก็ตาม และคำวินิจฉัยขององค์กรระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับมาตรการทางการค้าเพื่อวัตถุประสงค์สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายภายใน จะยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนว่า การใช้มาตรการดังกล่าวจะขัดต่อหลักการค้าเสรีขององค์การการค้าโลกหรือไม่ แต่ก็มีแนวโน้มว่าองค์การการค้าโลกจะเปิดกว้างยินยอมให้ใช้มาตรการดังกล่าวได้

หลายประเทศเสนอให้องค์การการค้าโลกเร่งหาข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของ MEAs กับกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกกับมาตรการทางการค้าเฉพาะ (Specific Trade Obligations หรือ STOs) ใน MEAs เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและการตอบโต้ทางการค้า อันจะกระทบต่อบรรยากาศการค้าระหว่างประเทศ

การค้าหรือสิ่งแวดล้อม: ทางสองแพร่งที่ต้องเลือก?

กรณีการค้าก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน การกำหนดมาตรการให้ประเทศภาคีต้องปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดมาตรการทางการค้าเพื่อตอบโต้ประเทศที่ไม่ปฏิบัติตาม มักไม่ค่อยเกิดปัญหาโต้เถียง เช่น การกำหนดมาตรฐานในการขนส่งน้ำมัน เพื่อป้องกันการรั่วไหลของน้ำมันดิบลงสู่แหล่งน้ำ หรือการห้ามทิ้งขยะพิษในมหาสมุทร การห้ามค้าสัตว์ป่า หรือพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ แต่ในหลายกรณีนี้

สินค้าหรือพืชตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีนี้ และก่อให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างแนวคิดอนุรักษ์ธรรมชาติและแนวคิดการค้าเสรี และเป็นประเด็นที่สหรัฐอเมริกาฟ้องร้องสหภาพ ยุโรป ต่อองค์การการค้าโลก และยังคงเป็นข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบัน

หลักการที่มีวิทยาศาสตร์รองรับ VS หลักการเตือนภัยล่วงหน้า

ปมปัญหาหลักของข้อโต้แย้งในเรื่องนี้ คือ หลักการที่มีวิทยาศาสตร์รองรับ (Scientifically based Principle) ในความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures หรือ SPS) ที่อนุญาตให้ใช้มาตรการทางการค้ากับสินค้าที่มีความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมต่อเมื่อมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้ถึงอันตรายดังกล่าว อีกหลักหนึ่งคือ หลักเตือนภัยล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity) ที่อนุญาตให้ใช้มาตรการทางการค้าได้ในกรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม แม้จะยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนทางวิทยาศาสตร์ก็ตาม

ข้อโต้แย้งยังขยายไปยังการกำหนดรายละเอียดของมาตรการปิดฉลากสินค้า GMOs ตามความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade หรือ TBT) ทั้งความตกลง SPS และความตกลง TBT ต่างเป็นความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก

ขณะนี้ไทยเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ยังมีได้เป็นภาคีของพิธีสารคาร์ตาเฮนา และแม้จะมีความพยายามผลักดันจากหลายฝ่าย แต่ปัจจุบันไทยเพียงแต่อนุญาตให้วิจัยทดลองพืช GMOs ได้ในระดับห้องปฏิบัติการเท่านั้น และสินค้าที่มีส่วนผสมของ GMOs เกินกว่าปริมาณที่กำหนดต้องปิดฉลากแจ้งเตือนให้ผู้บริโภคทราบ

สถานการณ์ปัจจุบัน: ไทยภายใต้แรงบีบของประเทศอุตสาหกรรม

การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างสหรัฐอเมริกาและไทย เชื่อว่าประเด็นการเปิดตลาดสินค้า GMOs รวมทั้งให้ไทยยึดหลักการที่มีวิทยาศาสตร์รองรับ (Scientifically based Principle) ตามความตกลง SPS อย่างเคร่งครัดเพื่อเป็นช่องทางให้สินค้า GMOs เข้าสู่ตลาดของไทยได้ง่ายขึ้นจะเป็นหัวข้อสำคัญในการเจรจา หากไทยยอมตามข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาย่อมจำกัดทางเลือกของไทยที่จะใช้หลักเตือนภัยล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของ

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

การให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความเข้มงวดขึ้นในอนาคต และภายใต้แนวคิดที่เห็นว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเป็นภาระของทุกประเทศร่วมกัน เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจะไม่กระทบแต่เฉพาะประเทศที่เป็นต้นเหตุเท่านั้น การปรับระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทยให้สูงขึ้น รวมทั้งการระแวดระวังปัญหาที่อาจจะกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่นกรณีสินค้าหรือพืช GMOs จึงเป็นสิ่งที่ไทยควรให้ความสำคัญ ทั้งในฐานะสมาชิกของประชาคมโลก และฐานะภาคีสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่การยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตในทางอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนา ต้องพึ่งพาเงินทุน และเทคโนโลยี สาเหตุที่บางประเทศไม่อาจปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงได้ และเป็นเหตุกระทบต่อสินค้าส่งออกของประเทศนั้น มิได้เป็นเพราะไม่ต้องการปฏิบัติ แต่มีปัจจัยจากความไม่พร้อม การขาดแคลนเงินทุน เทคโนโลยีเป็นด้านหลัก

ข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับไทยต่อปัญหาการค้าและสิ่งแวดล้อมมีดังนี้

- เรียกร้องให้ใช้มาตรการทางการค้าเพื่อวัตถุประสงค์สิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงเท่านั้น ควรให้มีกลไกประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ และประสิทธิผลของการใช้มาตรการ
- เรียกร้องให้องค์การการค้าโลกหาข้อสรุปที่ชัดเจนว่า การใช้มาตรการทางการค้าขัดต่อกฎขององค์การการค้าโลกหรือไม่
- ให้ยึดหลักเตือนภัยล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในกรณียังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยเฉพาะกรณีสินค้าหรือพืช GMOs
- เรียกร้องให้กำหนดเป็นพันธะที่ชัดเจนที่ประเทศพัฒนาต้องช่วยเหลือด้านเงินทุน เทคโนโลยีที่เหมาะสมแก่ไทยในการปรับเปลี่ยนมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น และพันธะดังกล่าวต้องได้สัดส่วนกับพันธะของไทยในการยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม
- ควรเตรียมความพร้อมด้วยการศึกษาแนวคำตัดสินข้อพิพาทในอดีตเพื่อใช้เป็นแนวทางต่อสู้ กรณีมาตรการทางการค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมของไทยถูกฟ้องต่อองค์การการค้าโลก

หมายเหตุ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของข้อตกลงพหุภาคีขององค์การการค้าโลกต่อฐานทรัพยากรของประเทศไทย” โดย จักรกฤษณ์ ควรพจน์, ศิริพร สัจจามันท์, บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์, สมชาย รัตน์เชื้อสกุล และ นันทน อินทนนท์ สนับสนุนโครงการโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)