

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลจากการเปิดเสรีการค้าบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ กรณีการจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย และกรณีการจัดการท่องเที่ยว โดยศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายใต้กรอบ 4 ประเด็น คือ 1) ความสามารถในการแข่งขัน 2) การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับสหรัฐฯ 3) ประสิทธิภาพการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น และ 4) ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งได้เสนอแนะแนวทาง มาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับภาคการลงทุนในลักษณะการลงทุนทางด้านการบริการ โดยเฉพาะการค้าบริการในรูปแบบที่ 3 (Commercial Presence) ตามข้อตกลงการค้าเสรีภาคบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ขององค์การการค้าโลก คณะผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาผลกระทบครอบคลุมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดอุปสรรคที่อาจเกิดจากความตกลงเขตการค้าเสรีฯ และยังเป็นการช่วยยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศอีกด้วย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดเรื่องความลับของข้อบทความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ จึงต้องศึกษาเทียบเคียงจากข้อบทการค้าบริการที่สหรัฐฯ ทำกับประเทศสิงคโปร์ ซิลิ และกลุ่มประเทศอเมริกากลาง (The Central America-Dominican Republic : CAFTA-DR) ซึ่งคาดว่าสหรัฐฯ จะใช้เป็นรูปแบบในกรอบความตกลงการค้า FTA กับประเทศไทย การศึกษาดำเนินการในระหว่างเดือนมีนาคม – เดือนตุลาคม 2549 ผลของการศึกษา วิเคราะห์เกิดจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากผู้มีบทบาทในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นักวิชาการ และองค์กรเอกชน สามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

7.1.1 อำนาจอธิปไตย กรอบกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการเปิดการค้าเสรี

แนวความคิดระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดน (Neo Liberalism) หรือ การเปิดเสรีแนวใหม่ เชื่อว่าการเปิดเสรีทำให้ระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน สามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนได้โดยเสรีไม่ตกอยู่ภายใต้อุปสรรคใดๆ ของรัฐต่างๆ อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดนตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นี้ ไม่สามารถที่จะพิจารณาด้านเศรษฐกิจบนพื้นฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economic Theoretical Aspects) เพียงส่วนเดียวได้ เนื่องจากพรมแดนทางการเมืองมิได้เปิดเสรีด้วย เขตแดนแห่งรัฐที่แยกประชากรออกจากกันยังเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้อย่างยิ่งตามอุดมคติเศรษฐกิจโลกที่ไร้พรมแดน ทั้งยังมีการกีดกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาในการเข้าถึงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประชากรข้ามแดนยังเป็นความห่างไกลต่ออุดมคติตลาดการค้าโลกเสรีอย่างแท้จริงที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์และเป็นสิ่งที่ยากยิ่งในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมรอบการเจรจา Doha Round ขององค์การการค้าโลกจึงไม่อาจบรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้วไม่อาจจะตกลงกันได้ อีกทั้งมีการก้าวล่วงไปสู่การลดทอนอำนาจอธิปไตยของประเทศในด้านต่างๆ เพื่อให้มีการเปิดเสรี ซึ่งกระทบต่ออำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ประเทศมหาอำนาจจึงเปลี่ยนยุทธศาสตร์การเจรจามาเป็นการเจรจาในระดับทวิภาคีโดยอาศัยอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่สูงกว่ามาเป็นแรงกดดัน ดังนั้นเมื่อศึกษาข้อบทในความตกลง FTA ทุกฉบับที่ทำหลังการเริ่มเจรจารอบ Doha Round อย่างลึกซึ้งจะพบความจริงว่า ความตกลงชนิดนี้มิได้มุ่งเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าอย่างจริงจัง แต่มีความซ่อนเร้นในเรื่องการกำหนดกรอบระเบียบ (Re-regulate) ของการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนและการค้าบริการ การคุ้มครองการลงทุนและนักลงทุน ตลอดจนกลไกการยุติข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การทำ FTA จึงเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรอง มิใช่ความตกลงทางเศรษฐกิจในการเปิดเสรี แต่เป็นการตกลงในการให้สิทธิพิเศษ (Preferential Arrangement) ในการทำให้ตลาดเสรียิ่งไม่เป็นจริงมากขึ้น

กรอบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อมาตรการทางการค้าที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ยอมรับมาตรการทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

1) มาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดนกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (มาตรา III ของ GATT) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการภายในประเทศ (Border Measures and National Treatment with respect to Internal Measures)

มาตรา I, II, และ มาตรา XI ของ GATT ห้ามการใช้มาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดนไม่ว่าจะเป็นการส่งออก หรือ การนำเข้าสินค้า เว้นแต่เป็นกรณีที่เกิดอยู่ภายใต้ข้อยกเว้น ในขณะเดียวกัน GATT ก็มีข้อห้ามในการใช้มาตรการภายในประเทศที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้า

นำเข้า ที่แตกต่างจากมาตรการที่บังคับใช้กับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ซึ่งก็คือ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ดังนั้นนโยบายหรือมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่รัฐจะนำมาใช้ควบคุมการนำเข้าสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมอาจขัดแย้งกับหลักการการค้าเสรีได้ ประเด็นปัญหาคือการพิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่เป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง มิใช่มาตรการกีดกันทางการค้าทางอ้อม จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา XX ของ GATT หรือไม่

รัฐภาคี GATT ได้พิจารณาและตกลงร่วมกันถึงความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางการค้าทางเทคนิค (Agreement on Technical Barriers to Trade) เพื่อเป็นมาตรการในการพิจารณา แยกแยะมาตรการกีดกันทางการค้าทางอ้อมจากมาตรการที่แท้จริงที่มีใช้การกีดกันทางการค้า¹ ดังนี้

- (1) จะตกลงใช้มาตรฐานสากลระหว่างประเทศ (International Standards) อันเป็นที่ยอมรับแทน มาตรฐานเฉพาะพิเศษภายในประเทศที่แปลกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ (Idiosyncratic national standards) หากสามารถกระทำได้ในการพิจารณาใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อม
- (2) หากรัฐภาคีใดใช้มาตรการที่แตกต่างไปจากมาตรฐานสากลระหว่างประเทศนี้ รัฐนั้นจะต้องพิสูจน์ว่ามาตรการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่จำเป็น “an unnecessary obstacle to trade”

อย่างไรก็ตาม ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางการค้าทางเทคนิคข้างต้น ยินยอมให้มี “ข้อกำหนด และมาตรฐานทางเทคนิค” (Technical Regulations and Standards) เพื่อที่จะป้องกัน “ความปลอดภัย หรือสุขอนามัยของมนุษย์ สุขอนามัยหรือชีวิตของพืชและสัตว์ หรือ สิ่งแวดล้อม” ตามข้อยกเว้นมาตรา XX ของ GATT

2) กรณีศึกษาและแนวทางปฏิบัติของ GATT รวมทั้งการตีความบทบัญญัติของ GATT ภายใต้ FTA ระหว่าง แคนาดา – สหรัฐฯ

การพิจารณาคดีต่างๆ ภายใต้กรอบของ GATT/WTO และคณะกรรมการการยุติข้อพิพาท ภายใต้ FTA แคนาดา – สหรัฐฯคดี *Herring and Salmon case*² จะพบความสอดคล้องกันในเรื่อง มาตรการสิ่งแวดล้อมกับมาตรา III และมาตรา XI ของ GATT ในการพิจารณาคดี รวมถึงการปรับใช้มาตรา XX ในกรณีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการฯ ได้มุ่งชี้ประเด็นที่ว่ามาตรการใดๆ ที่จะกล่าวอ้างนำมาใช้ในการจำกัดทางการค้า (Trade Restriction) ต้องเป็นมาตรการที่ “เป็นหนทางที่น้อยที่สุดในการจำกัดทางการค้า” ดังนั้น มาตรการตามหลักการ “A least- restrictive

¹ To address the task of distinguishing genuine non-protectionist measures from disguised trade protection through a multi-faceted approach.

² Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon, BISD 355 (1988) 98.

means test” จึงถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ทุกรัฐภาคีสมาชิกพึงต้องตระหนักเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดในการใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ว่าในกรณีใดๆก็ตาม

3) ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระดับพหุภาคีซึ่งประกอบด้วยสาระของกฎหมายและพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม ในกรณีนี้มีที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่หลายฉบับ เช่น Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal , Convention on Biological Diversity (CBD) and the Cartagena Protocol on Biosafety, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) เป็นต้น รวมทั้งเครือข่าย ความตกลงการค้าเสรี และความตกลงว่าด้วยการร่วมมือทางเศรษฐกิจซึ่งในปัจจุบันนี้มีประมาณ 300 ความตกลงที่ได้แจ้งต่อ GATT/WTO

7.1.2 กรอบกฎหมายภายในประเทศกับการรับรองพันธกรณีความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา

1) กฎหมายรองรับพันธกรณีทั่วไป (general commitment)

(1) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มีข้อพิจารณาประกอบกับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ คือ

(1.1) สหรัฐฯ เรียกร้องให้ภาคีสัญญาให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติกับนักลงทุนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทั้งในส่วนของ pre-establishment (คือในส่วนของการเปิดเสรี) และ post-establishment (คือในส่วนของการคุ้มครองการลงทุน) กล่าวคือ คนต่างด้าวซึ่งประกอบธุรกิจตามพันธกรณีที่ไทยมีตามสนธิสัญญาฯ ได้รับการยกเว้นการห้ามประกอบธุรกิจตามบัญชีท้าย ทำให้นักลงทุนสหรัฐฯ สามารถเข้ามาประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงภาคผนวกข้อผูกพันที่รัฐบาลไทยจะทำกับสหรัฐฯ ซึ่งคาดว่า สหรัฐฯจะต้องขอจากที่เคยได้รับแล้วตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ นั่นคือ เปิดเสรีเกือบทุกสาขายกเว้นสาขาที่จำกัดไว้ตามสนธิสัญญาฯ และสหรัฐฯน่าจะเรียกร้องเพิ่มในสาขาที่สนใจ เช่น การเงินการธนาคาร การสื่อสารและไปรษณีย์ด่วนพิเศษ เป็นต้น นอกจากนี้ความตกลงฯ ได้ขยายครอบคลุมถึงนักลงทุนของประเทศที่ไม่ใช่ภาคีสัญญา (non-party) ด้วย ดังนั้น กรณีนิตินุคคลของสหรัฐฯ ถูก own หรือ control โดยบุคคลจากประเทศที่ไม่ใช่ภาคีสัญญา (non-party) แต่เป็นผู้มีการประกอบธุรกิจอย่างแท้จริงในสหรัฐฯ และประเทศไทยไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย ไทยจะต้องให้สิทธิการเปิดเสรีด้วย

(1.2) สหรัฐฯ เรียกร้องให้ภาคีสัญญาจะต้องไม่กำหนดเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่มากเกินไปพันธกรณีตาม TRIMs ขององค์การ

การค้าโลกในหลายประเด็น เช่น การห้ามกำหนดเงื่อนไขให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี การจำกัด การวางตลาดสินค้าและบริการที่ผลิตในตลาดใดตลาดหนึ่ง หรือ การกำหนดสัดส่วนยอดขายกับ ปริมาณการส่งออกหรือมูลค่าเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการขาย รวมทั้งจะต้องไม่มีข้อกำหนด บังคับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเป็นคนสัญชาติหนึ่งสัญชาติใด และจะไม่ให้การจำกัด จำนวนคณะผู้บริหารในสัดส่วนที่อาจกระทบอำนาจในการบริหารจัดการของบริษัท ซึ่งหากไทย รับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในข้อนี้จะทำให้ไทยไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขการลงทุนตาม ม. 18 (พรบ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว) กับการลงทุนของประเทศอื่นในประเทศไทยด้วย ซึ่ง เท่ากับจะทำให้มาตรา 18 ของไทยไม่สามารถใช้บังคับได้อีกต่อไป

(2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคน เข้าเมือง พ.ศ. 2522 พิจารณาตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ คนสหรัฐฯ ก็ไม่ได้รับสิทธิ ยกเว้นให้สามารถประกอบอาชีพสงวน 39 อาชีพได้อยู่แล้ว ซึ่งก็น่าเป็นไปได้ว่าสหรัฐฯ อาจเจรจา ขอให้สามารถประกอบอาชีพสงวนบางอาชีพได้ เช่น สถาปนิก นักกฎหมาย วิศวกร หรือบริการทาง บัญชี ฯลฯ

(3) พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485

สหรัฐฯ เรียกร้องภาคีสัญญาให้สิทธิการโอนเงินลงทุนตามคำนิยามการลงทุน ออกนอกประเทศได้โดยเสรีและไม่ชักช้า (without delay) โดยรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุน จะสามารถจำกัดการโอนเงินลงทุนออกได้เฉพาะในบางกรณี เช่น เป็นไปเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในคดี ล้มละลาย เป็นการจัดการเกี่ยวกับการค้าหลักทรัพย์ เป็นคดีความอาญา หรือ เป็นไปตามคำ พิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวมีความเข้มงวด และไม่เปิดช่องให้รัฐบาล สามารถออกมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อป้องกันและสร้างเสถียรภาพทางการเงินได้

(4) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

สหรัฐฯ เรียกร้องห้ามภาคีสัญญายึดทรัพย์หรือเวนคืนทรัพย์สินอันเป็นการลงทุน ทั้งโดยตรงและทางอ้อม (direct or indirectly through measures equivalent to expropriation or nationalization) เว้นแต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และมีการชดเชย ในราคาตลาดพร้อมดอกเบี้ยค่านานนับแต่วันที่เวนคืนจนกระทั่งวันที่มีการชำระค่าชดเชยจริง พิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

(4.1) การยึดทรัพย์หรือเวนคืนทางตรง (direct expropriation) หมายถึง การยึดเอา กรรมสิทธิมาเป็นของรัฐโดยตรง ข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ เกินไปกว่ากฎหมายไทย เช่น การให้ ชดเชยดอกเบี้ยนับแต่วันเวนคืน เพราะตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะให้ดอกเบี้ยเฉพาะ กรณีเมื่อมีการผิคนัดเท่านั้น

(4.2) การยึดทรัพย์หรือเวนคืนทางอ้อม(indirect expropriation) หมายถึง การกระทำใดๆ ของรัฐซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการยึดเอากรรมสิทธิ์ในการลงทุนมาเป็นของรัฐ แต่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของการลงทุน ซึ่งรวมหมายถึงการบังคับขายหรือการบังคับใช้สิทธิบางประการ เช่น การบังคับขายหุ้น หรือ การบังคับให้เปิดให้บริการทางด่วนฯ ถึงแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ การบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น เหล่านี้ ถือเป็นหลักการใหม่ และยังไม่เคยมีกฎหมายภายในของไทยบัญญัติไว้

(5) พระราชบัญญัติอนุญาติตุลาการ พ.ศ. 2545

สภารัฐฯเรียกร้องให้นักลงทุนสามารถฟ้องร้องรัฐในกรณีมีข้อพิพาทการลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนได้ โดยกำหนดให้ ภาคิคู่สัญญาให้ความยินยอมล่วงหน้าให้นักลงทุนสามารถยื่นเสนอข้อพิพาทให้อนุญาติตุลาการพิจารณาได้ ซึ่งการกำหนดให้ความยินยอมล่วงหน้าดังกล่าวขัดกับแนวปฏิบัติของไทย นอกจากนี้ ยังระบุว่าภาคิคู่สัญญาจะต้องบังคับให้ตามคำชี้ขาดของอนุญาติตุลาการโดยไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ ซึ่งขัดกับ พรบ. อนุญาติตุลาการฯ เนื่องจาก พรบ. อนุญาติตุลาการฯ เปิดช่องให้ศาลอาชปฎิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาติตุลาการในต่างประเทศได้ หากคำชี้ขาดดังกล่าวขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

(6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. 2520

หากประเทศไทยรับไม่มีข้อยกเว้นในความตกลงฯเกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษตามพรบ. เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนฯว่าเป็นสิ่งที่รัฐจะสามารถกระทำได้ จะส่งผลต่อไปในอนาคต คือ การบังคับใช้เงื่อนไขบางประการในพรบ.กับนักลงทุนที่ขอรับการส่งเสริม จะเป็นสิ่งที่ขัดกับพันธกรณีของความตกลงฯ

(7) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

ผลจากการเปิดเขตเสรีการค้าฯย่อมทำให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น และด้วยเหตุที่นักลงทุนต่างชาติมีเงินทุน ความชำนาญ เทคโนโลยี และการบริหารจัดการที่ดีกว่านักลงทุนท้องถิ่น จึงเป็นไปได้ว่า นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาผูกขาดตลาด และทำให้นักลงทุนท้องถิ่นต้องล้มละลาย

2) กฎหมายเฉพาะรายสาขา

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การเปิดการค้าเสรีฯ อาจมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การบำบัดน้ำเสียและสารมีพิษของไทยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพราะเป็นการกระตุ้นผู้ประกอบการ/นักลงทุนให้เห็นโอกาสของการเปิดเสรีและเข้ามาลงทุนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์มากขึ้น หากไม่ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(2) พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

กฎหมายนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้เปิดช่องยกเว้นข้อจำกัดใน ม. 16 ซึ่งเท่ากับให้นักลงทุนต่างชาติสามารถขออนุญาตประกอบการได้ อย่างไรก็ตาม สันนิษฐานว่าทางไมตรีที่ไทยทำกับสหรัฐก็ได้อนุญาตอยู่แล้ว

(3) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

หลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไม่ได้บัญญัติห้ามคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน จึงมีลักษณะที่ค่อนข้างเปิดเสรีในระดับหนึ่ง นับเป็นภาคธุรกิจที่มีความเสรีและสามารถแข่งขันได้อยู่แล้วแม้จะมีการเปิดเสรีฯ

(4) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

เป็นกฎหมายรองรับพันธกรณีการเปิดเสรี เพื่อชดเชยช่องว่างที่จำกัดนักลงทุนต่างชาติไม่ให้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยไม่จำเป็นที่ไทยจะต้องขยายพันธกรณีเปิดเสรีให้กับนักลงทุนต่างชาติในเรื่องดังกล่าวอีก

7.1.3 ผลกระทบการเปิดเสรีการบริการน้ำ

1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

คาดการณ์ได้ว่าจะมีการเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจบริการน้ำในสาขาต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากข้อกำหนดในเรื่อง Market Access ในบทการเปิดเสรีการค้าบริการ และข้อกำหนดให้ประเทศไทยต้องยกระดับการคุ้มครองนักลงทุนให้สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อนักลงทุนต่างชาติอย่างมาก แต่จะก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ เช่น กลไกด้านสถาบัน (เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้า นโยบายของรัฐ) ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทธุรกิจไทย เป็นต้น แต่จากสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ยังไม่หลักประกันที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะมีการแข่งขันเสรีมากขึ้น นอกจากนี้ จากข้อกำหนดต่างๆ ในบทว่าด้วยการ

คุ้มครองการลงทุน มีผลให้นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิพิเศษหลายประการมากกว่านักลงทุนไทย ทำให้นักลงทุนไทยแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติได้ยาก

2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ฝ่ายไทยมีความคาดหวังว่า เมื่อมีการเปิดเสรีด้านการบริการน้ำสาขาต่างๆ มี “นักลงทุน” ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น จะเป็นผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทยดีขึ้น ในประเด็นนี้มีข้อควรพิจารณา 5 ประการ คือ

(1) นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจบริการด้านน้ำในประเทศไทย มุ่งประโยชน์ในทางธุรกิจเป็นสำคัญ จึงเป็นเรื่องที่ยากในทางปฏิบัติหากจะเรียกร้องให้บริษัทต่างชาติดำเนินการปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ามาตรฐานปัจจุบันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) ประเด็นเรื่องผลประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศไทย เพื่อให้ทั้งภาครัฐและเอกชนไทยสามารถพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นได้นั้น เป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อกำหนดในบทการลงทุนเรื่อง Performance Requirement ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขบังคับการถ่ายทอดเทคโนโลยีไว้

(3) แม้ว่าในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม สหรัฐฯมีข้อกำหนดในทำนองว่าการลดระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเพื่อยุติการลงทุนเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาว่า ในบทสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีข้อบัญญัติที่ชัดเจนในอีกทางหนึ่งว่า ประเทศคู่สัญญาสามารถเพิ่มระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นได้โดยไม่ถือว่าเป็นการสร้างผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ทางการค้าของนักลงทุนต่างชาติ และไม่สามารถยกเป็นเหตุผลฟ้องร้องต่อรัฐบาลได้

(4) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลสำเร็จนั้น แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญ แต่ผลสำเร็จของการดำเนินงานยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอื่นๆ อีกหลายประการ ดังนั้น การมีเทคโนโลยีที่สูงขึ้นจึงไม่ได้เป็นหลักประกันได้ว่า จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสมอไป

(5) หากฝ่ายไทยมีการปรับปรุงกฎหมาย มาตรฐานสิ่งแวดล้อม หรือ ออกนโยบายมาตรการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้สูงขึ้น หากการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบในทางลบต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจของ “ผู้ประกอบการ” อาจเกิดการฟ้องร้องต่อรัฐบาลภายใต้บทว่าด้วยการลงทุนได้

3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

การเปิดเสรีการค้าบริการด้านน้ำจะมีผลก่อให้เกิดการเข้ามาลงทุนของธุรกิจเอกชนต่างชาติ ดังที่ปรากฏในหลายประเทศที่ได้ทำข้อตกลงเปิดเสรีการค้ากับสหรัฐฯ และรัฐบาลของประเทศจำนวนมากก็มีความต้องการที่จะให้ธุรกิจเอกชนต่างชาติเข้ามาดำเนินงานในกิจการสาธารณูปโภคด้านต่างๆ ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินงานด้านน้ำ ดังนี้

(1) รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านน้ำ จะเปลี่ยนรูปจากเดิมที่เป็นบทบาทของหน่วยงานรัฐหรืออยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐ จะเปลี่ยนการดำเนินงานในลักษณะของธุรกิจเอกชนที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในการจัดหาและบริการน้ำ

(2) แม้ว่าในหลายแห่งรูปแบบของการให้บริการด้านน้ำจะอยู่ในรูปของการลงทุนร่วมระหว่างธุรกิจเอกชนต่างชาติกับธุรกิจเอกชนภายในหรือหน่วยงานของรัฐ แต่โอกาสที่จะยกระดับและพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการขององค์กรภายในยังเกิดขึ้นได้ยาก

4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดลักษณะของความเป็นเจ้าของหรือระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำ ต้องมีความชัดเจนขึ้น แม้ว่าการกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำของกฎหมายไทยเป็นของหน่วยงานรัฐมีอำนาจดูแลในแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนในแหล่งน้ำหลายประเภท จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีบทบัญญัติเพื่อทำความเข้าใจของทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภท

(2) ถึงแม้จะมีความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ก็เพื่อให้ธุรกิจเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้

(3) ความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำ อาจมีผลกระทบต่อระบบการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝาย เพราะจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ชัดเจนเกิดขึ้น

7.1.4 ผลกระทบการเปิดเสรีการจัดการขยะและน้ำเสีย

1) การจัดการขยะและของเสียอันตราย

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

เนื่องจากความรู้ด้านเทคโนโลยีตลอดจนด้านการจัดการขยะอันตรายของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำกว่าสหรัฐฯ ดังนั้น การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการแข่งขันอาจทำได้ลำบาก ซึ่งส่งผลไปถึงการลงทุน และแนวโน้มในการนำบริษัทต่างชาติเข้ามาเปิดบริการในประเทศมากขึ้น

เปิดโอกาสให้กับบริการในรูปแบบที่ 3 (Commercial Presence) และ รูปแบบที่ 4 (Movement of Natural Persons) อย่างชัดเจน และหากต้องการให้ไทยสามารถแข่งขันได้ ต้องบังคับให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือ เกิดกระบวนการ reverse technology ขึ้น

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย การเปิดเสรีทางการค้าบริการกับสหรัฐซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการบริการ การกำจัดของเสียอันตรายน่าจะทำให้มีบริการดังกล่าวเพิ่มขึ้น เปิดช่องทางให้ของเสียอันตรายถูกบำบัด ได้มากขึ้น กรณีการปล่อยมลพิษในประเทศ จะช่วยลดปริมาณการปล่อยให้น้อยลงซึ่งเป็นโอกาสที่ประเทศจะได้พัฒนามาตรฐานการปล่อยให้ได้ตามสากลเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าในอนาคต แต่ควรต้องระวังของเสียที่อาจเกิดนอกระบบ เช่นจากการนำเข้าสินค้าใช้แล้ว มาตรฐานด้าน สิ่งแวดล้อมอาจไม่ส่งผลกระทบแต่คุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจดีขึ้น

(3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการ ท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องของการประกอบกิจการเอง ดังนั้น โอกาสที่เป็นไปได้คือ ร่วมลงทุนกับเอกชน หรือ ให้เอกชนดำเนินการ โดยท้องถิ่นอาจดำเนินการ ด้านรวบรวมขนส่งเองเนื่องจากใช้เพียงแค่การบริหารจัดการ และสนับสนุนการจ้างงาน ในขณะที่ การบำบัด ให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบหรือร่วมลงทุนเพื่อให้สามารถมีส่วนในการกำหนดราคาค่าบริการได้

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึง ทรัพยากรธรรมชาติ การให้บริการด้านการบำบัดของเสียอันตราย หมายรวมถึง โรงงานบำบัดของเสีย ซึ่งควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงงานที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำท่าและน้ำใต้ดิน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา กับชุมชน

2) การจัดการน้ำเสีย

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน การแข่งขันในด้านนี้ มีทั้งการแข่งขันด้านบริการ และการแข่งขันทางเทคโนโลยี ด้านบริการ คาดว่าคงมีบริษัทเอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทร่วมทุนที่มีผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติ หรือ มีบริษัทแม่อยู่ต่างประเทศเข้ามามากขึ้น ท้องถิ่นควรต้องมีมาตรการและระเบียบรองรับการ กำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม เพื่อไม่ให้เอาเปรียบและผูกขาด ในส่วนเทคโนโลยีที่มีการ พัฒนาในประเทศไทยและมีศักยภาพแข่งขันในตลาดโลกได้ เช่น ถังบำบัดน้ำเสีย ถังดักไขมัน ฯลฯ รัฐต้องให้การสนับสนุนให้สามารถแข่งขันได้ในการเปิดเขตการค้าเสรี

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ในภาพรวมการเปิดการค้าเสรีกระตุ้นให้มีการบำบัดน้ำเสียได้ครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องการมากขึ้นแบบครบถ้วนในเวลาที่สั้นกว่า การบริการด้านน้ำเสียชุมชน ควรได้ตามมาตรฐานของประเทศ ซึ่งหากทำได้ ก็จะช่วยให้คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่ควรให้เงื่อนไขของการค้าเสรีกำหนดมาตรฐานใหม่โดยที่ประเทศยังไม่พร้อม

(3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

ประสิทธิภาพการจัดการน้ำจะขึ้นกับเทคโนโลยีที่เลือกใช้ อย่างไรก็ตามหากมีการนำเข้าบริการบำบัดแบบเบ็ดเสร็จ ถึงแม้จะมีประสิทธิภาพสูง แต่ไม่ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี การบำบัดน้ำเสียรวมท้องถิ่นควรนำหลักการ “Polluters Pay Principal” มาใช้ เพื่อป้องกันการผูกขาดการเก็บค่าบริการในการบำบัด

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การให้บริการด้านการบำบัดน้ำเสียควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงบำบัดที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับชุมชน

3) ผลกระทบด้านกฎหมาย

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

การเปิดเสรีการค้าจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของชุมชนท้องถิ่นไทย เพราะชุมชนท้องถิ่นไทยมีความสามารถในการกำจัดของเสียและน้ำเสียค่อนข้างจำกัดโดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยี จึงต้องกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย มาตรการเข้ามาลงทุนของบริษัทข้ามชาติให้มีลักษณะเป็นความร่วมมือมากกว่าการเข้ามามีครองตลาด

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

น่าจะส่งผลดีในแง่ของเป็นธุรกิจที่ช่วยยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย ให้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทยโดยรวมสูงขึ้นได้ ประเด็นสำคัญคือ ไทยจะต้องพยายามเจรจาให้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ขององค์การการค้าโลก ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ พรบ.ว่าด้วยวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งตามกฎหมาย การจัดการ การ

ควบคุมของเสียอันตรายนั้นมิได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่ถูกหมายให้อำนาจไว้มีเพียงการให้ความร่วมมือกับส่วนกลาง คือ “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” เท่านั้น แต่มิได้ให้อำนาจอื่นใดในการร่วมจัดการวัตถุของเสียอันตราย ดังนั้น หากจะวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียอันตรายนั้น น่าจะพิจารณาถึงบทบาทของอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ช่วยอุตสาหกรรมจังหวัด ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่งและวรรคสองของพรบ.ว่าด้วยวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

มีความเป็นไปได้สูงว่า นักลงทุนสหรัฐฯจะเข้ามาในธุรกิจนี้อย่างจริงจัง และไทยคงยากที่จะรักษาความเป็นเจ้าของธุรกิจ (ownership) เอาไว้ได้ เพราะปรากฏในกฎหมายปัจจุบันให้นักลงทุนสหรัฐฯได้รับสิทธิเทียบเท่ากับคนชาติ รวมทั้งธุรกิจการใช้น้ำเสียไม่ใช่ธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบการตามบัญชีท้ายพ.ร.บ.ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ จึงสามารถถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 50 ในส่วนของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เอกชนสหรัฐฯย่อมอาจเข้ามามีบทบาทในชุมชนท้องถิ่นเพื่อจัดสร้างโรงงานกำจัดของเสียและน้ำเสีย และกระทบกับวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นได้ รวมทั้งอาจนำไปสู่การผูกขาดการบริการและรัฐสูญเสียอำนาจในการกำหนดราคา

7.1.5 ผลกระทบการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

ประเทศไทยมีแนวโน้มความสามารถในการแข่งขันลดลงจากที่เคยสูงมาโดยตลอด ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลสะท้อนจากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพ ทำให้และรายได้ต่อหัวลดลงโดยเปรียบเทียบกับรายได้ต่อหัวของโลก การเปิดเสรีภาคบริการการท่องเที่ยวระหว่างไทยและสหรัฐฯไม่ได้ช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของไทยได้มากนัก เนื่องจากไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เป็นเสรีมากอยู่แล้ว อีกทั้งมีความพยายามในการส่งเสริมการขายที่อาจจะสุ่มเสี่ยงต่อหลักการค้าที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นกรณีของ Thailand Elite Card เป็นต้น

2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

FTA อาจจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการกระตุ้นให้เกิดการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมของไทยให้ดีขึ้น หาก

- ปัจจัยภายในไม่เอื้อให้ประเทศไทยไม่อาจจะยกระดับการดูแลสิ่งแวดล้อมให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ได้โดยลำพัง

- ถ้ามีช่องทางที่ดีขึ้นในการส่งเสริมให้มีการผลิต การใช้และการค้าเทคโนโลยีที่ดีขึ้นกว่าเดิม
- ถ้ามีการผูกผลประโยชน์และความต้องการของประเทศที่ชัดเจนไว้ในบทความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Cooperation) ในลักษณะที่เกิดผลทางการดำเนินงานได้จริง
- มีผลเอื้อให้นักลงทุนต่างชาติแสดงความเป็นผู้นำในการดูแลสิ่งแวดล้อม ผ่านการยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น
- มีการสร้างเงื่อนไขไม่ให้ประเทศไทยเป็นที่รองรับขยะ ของเสีย และ สินค้าไม่พึงประสงค์ของต่างชาติ
- การแข่งทางการค้าและการลงทุนนำไปสู่การแข่งขันทางการผลิตและการบริโภค “สีเขียว”
- ถ้าหากมีระบบการกระจายผลประโยชน์ที่ดีขึ้นแก่สังคมและการดูแลสิ่งแวดล้อม

3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น
ควรให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนี้

- ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ไม่ส่งเสริมนโยบายเชิงปริมาณที่เน้นการนับจำนวนนักท่องเที่ยวและการแข่งขันด้านราคา
- เพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่ของบริการการท่องเที่ยว
- ทำการตลาดเชิงรุกที่เน้นตลาดคุณภาพ (Proactive marketing for valued markets) ไม่หวังผลระยะสั้นเท่านั้น

4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

หากนักลงทุนต่างชาติขาดความรับผิดชอบในการดำเนินธุรกิจ โดยใช้กำลังเงินมหาศาลในการบิดเบือนการตัดสินใจและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ บริษัทเหล่านี้ก็สามารถทำได้ดีรุนแรงกว่า เมื่อพิจารณาถึงความสามารถทางธรรมชาติ (Carry capacity) พฤติกรรมเช่นนี้ของบริษัทต่างชาติจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาจเกิดความขัดแย้งทางสังคมที่ยากแก่การเยียวยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคนในชุมชนได้รับประโยชน์หรือผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวที่ไม่เท่าเทียมกัน

5) ผลกระทบด้านกฎหมาย

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

พิจารณาในแง่ นักลงทุนไทยไปลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในสหรัฐฯ พบว่ายังมีโอกาสน้อย เพราะข้อจำกัดในเรื่องทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการตลาดที่ด้อยกว่าเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สาขาที่นักลงทุนไทยน่าจะได้ประโยชน์จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี น่าจะเป็นสาขากักตุนและร้านอาหาร รวมทั้งการที่คนไทยเข้าไปทำงานเป็นพ่อครัวในสหรัฐฯ หรือ เข้าไปทำงานในธุรกิจสปา (mode 4) เป็นหลัก แต่สิ่งที่สำคัญคือ ฝ่ายไทยต้องสามารถเจรจาทำให้มาตรการต่างๆ ของสหรัฐฯ มีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

หากกฎหมายภายในของไทยมีความชัดเจนในเรื่องการควบคุมและยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนและมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ไม่น่าเชื่อว่า การลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากสหรัฐฯ จะยังผลให้เกิดการลดต่ำลงของคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

(3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

ควรต้องมีการเสนอผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศเพื่อกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 รวมทั้ง หากการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ของรัฐไม่เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เป็นไปได้ว่า การเปิดเสรีเต็มรูปแบบในสาขาการท่องเที่ยวอาจนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ธุรกิจท่องเที่ยวบางสาขาซึ่งเป็นสาขาที่นักลงทุนต่างชาติมองเห็นโอกาส และใช้ประโยชน์ของการเปิดเสรีเข้ามาประกอบการและผู้ประกอบการไทยก็แข่งขันได้ยาก เช่น การบริหารจัดการโรงแรม นำเที่ยว และอาจขยายไปในสาขากักตุนและร้านอาหาร จึงมีความเป็นไปได้สูงว่านักธุรกิจไทยจะต้องล้มสลายไป (marginalize) และสูญเสียความเป็นเจ้าของให้กับนักลงทุนต่างชาติ นอกจากนี้ อาจส่งผลให้ผู้ประกอบการสหรัฐฯ ที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับสภาพธรรมชาติโดยตรง และอาศัยประโยชน์จากความงดงามตามธรรมชาติบุกกรุกเข้าไปในพื้นที่ที่เป็นแหล่งอนุรักษ์และมีความงดงามเป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงนับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของไทย

7.2 ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเหล่านี้ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทาง มาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบดังกล่าว โดยแบ่งเป็น ข้อเสนอแนะรายภาคบริการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3 กรณี คือ กรณีการจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีการจัดการท่องเที่ยว และกรณีการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย ดังนี้

7.2.1 ข้อเสนอแนะต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ

น้ำทุกประเภทไม่เหมาะสมและไม่สามารถที่จะจัดการในฐานะที่เป็น “สินค้า” (Commodity) ได้ แต่ควรมองทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงรักษา “ความมั่นคงของชาติ” (National Security) ต้องสงวนและรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐในการบริหารจัดการน้ำไว้

1) การเจรจาในหัวข้อ “ข้อยกเว้น” (General Exceptions)

ในกรณีที่การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ จะยึดถือตามข้อยกเว้นในความตกลง US.-CAFTA-DR (Article 21.1 ข้อ 2) ประเทศไทยควรพิจารณา ดังนี้

(1) ข้อยกเว้นดังกล่าวมีเนื้อหาค่อนข้างเฉพาะเจาะจง มีขอบเขตที่จำกัด และไม่รวมเรื่อง “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในข้อยกเว้น

(2) ถ้านำข้อยกเว้นดังกล่าวมาใช้ในกรณีเรื่องทรัพยากรน้ำ จะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้กับการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช ด้วย

(3) หลักการทั่วไปของ WTO การใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อการค้าตามข้อยกเว้นทั่วไปใน Article XX ของความตกลง GATT นั้น เป็นการใช้กับผลิตภัณฑ์ (Product-Based) ไม่สามารถใช้ได้กับกระบวนการและวิธีการผลิต (Production Process and Methods: PPMs) และหากจะมีการเจรจาเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้รวมถึง Article XX (g) ของความตกลง GATT เพื่อรวมถึงเหตุผลการใช้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (Exhaustible Natural Resources) ก็จะไม่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเท่าใด

2) การเจรจาในประเด็นความเชื่อมโยงกับบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter)

คำนิยามของ “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ตามคำนิยามในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ระบุว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐฯ เสนอนั้น ไม่รวมถึงกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการการแสวงหา การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่เป็นที่ชัดเจนว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของไทยซึ่งมีกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ จะอยู่ในประเภท “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” หรือไม่ และสามารถนำมาใช้กำกับดูแลกิจกรรมด้านการค้า การบริการและการลงทุนที่จะมีเพิ่มมากขึ้นจากข้อตกลงเขตการค้าเสรีได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมาย

ดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป และอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม

3) การเจรจากำหนดรายการมาตรการที่มีลักษณะขัดกับกติกาเปิดเสรีการค้า (Non-Conforming Measures)

ต้องมีกระบวนการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้าน (ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม) เกี่ยวกับผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการผ่านกระบวนการปรึกษาและร่วมตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้เสีย

7.2.2 ข้อเสนอแนะต่อการจัดการท่องเที่ยว

1) ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญต่อการเปิดเสรีการบริการการท่องเที่ยว

- (1) การต้องลงทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำเสียและขยะ
- (2) การต้องจัดให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและทางการเงินของโครงการด้านสิ่งแวดล้อม
- (3) การมีหลักประกันให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก
- (4) การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและปัจเจกชนในชุมชนที่อยู่ในแหล่งทรัพยากร
- (5) การจัดให้มีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเอื้ออำนวยและเชื่อมโยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (6) การส่งเสริมให้มีระบบธรรมาภิบาลที่ดีในระดับท้องถิ่นและระดับของการจัดทำนโยบาย

2) การเจรจา FTA ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียมาก รวมทั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม และนักวิชาการ อีกทั้งต้องให้รัฐสภามีส่วนร่วมและให้ความเห็นชอบ

3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องเปลี่ยนจากปริมาณไปสู่มิติของคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ของการท่องเที่ยว มิฉะนั้นจะเป็นการยากที่ไทยจะรักษาความสามารถในการแข่งขันเอาไว้ได้เมื่อเทียบกับความสดใหม่ของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค

4) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

(1) ไทยน่าจะต้องกำหนดข้อสงวนบางประการ เช่น การมีบัญชีแนบท้ายไว้สำหรับอาชีพหรือธุรกิจท่องเที่ยวบางประเภทที่ไทยยังต้องการสงวนไว้ หรือ การระบุสิทธิในการให้ priority กับการลงทุนบางประเภทที่เป็นประโยชน์มากกับประเทศไทยไว้ในข้อบทเรื่อง non-confirming measures ไว้ด้วย

(2) ควรเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจท่องเที่ยวที่ไทยมีโอกาสเข้าทำตลาดในสหรัฐฯ เช่น ธุรกิจผลิตสินค้า/ของที่ระลึก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยมีความถนัด จะเป็นการเพิ่มโอกาสและสร้างตลาดให้กับวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดย่อมและเพิ่มรายได้ให้กับประเทศทางอ้อมได้อีกด้วย

(3) ควรเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมถึงความสามารถในการร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติ (ไม่จำกัดว่าต้องเป็นสหรัฐฯ) ในการบำบัดน้ำเสีย และขยะมูลฝอย

7.2.3 ข้อเสนอแนะต่อการจัดการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย

1) การจัดการขยะและของเสียอันตราย

(1) การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีมีช่องว่างอยู่ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(2) การลงทุนในด้านการบริการจากสหรัฐอเมริกาอาจมีแนวโน้มสูงขึ้น ต้องระวังการผูกขาดการบริการและรัฐอาจสูญเสียอำนาจในการกำหนดราคาค่าบริการ

(3) รัฐควรให้ความสำคัญ การนำเข้าสินค้า ที่เพิ่มปริมาณขยะอันตราย สินค้ามือสองหรือสินค้าเพื่อการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยอาจผลักดันให้บริษัทผู้ผลิตรับผิดชอบขยะอันตรายที่เกิดขึ้น

(4) เข้มงวดเรื่องการตั้งโรงงานกำจัดของเสียให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและต้องได้รับการยอมรับจากชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

2) การจัดการน้ำเสีย

(1) การนำเข้าเทคโนโลยีต้องเปิดโอกาสให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาแบบ reverse engineering ได้ เพื่อให้สามารถเกิดการพัฒนาเทคโนโลยีได้เองในประเทศ และไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดเทคโนโลยี

(2) สนับสนุนเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต โดยกำหนดมาตรการให้สามารถใช้ในท้องตลาด เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้าได้

(3) สร้างมาตรการและกฎหมายในการจัดซื้อและนำเข้าเทคโนโลยีให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ที่อาจขึ้นภายหลัง

(4) นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ และสร้างรูปแบบการบริหารจัดการการจัดเก็บค่าบริการให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาด้านการคิดค่าบริการที่ไม่เป็นธรรม

(5) เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นให้มีความรู้ด้านการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสีย เพื่อสามารถติดตามการทำงานของเอกชน

(6) ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสียในชุมชนของตนเอง

(7) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

(7.1) ในพรบ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ควรกำหนดค่านายหน้าชัดเจนเรื่อง การมีสัญชาติต่างด้าวนั้น ไม่ควรพิจารณาแค่เพียงสัดส่วนของการถือหุ้นเท่านั้น แต่ควรต้องพิจารณาสัดส่วนของกรรมการด้วยว่า บุคคลสัญชาติใดที่มีอำนาจในการบริหารองค์กร

(7.2) รัฐบาลควรคัดกรองการลงทุนด้วยความรอบคอบให้เป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์จริงๆ และไม่ก่อภาระให้กับสิ่งแวดล้อม

(7.3) การเพิ่มขึ้นของการนำเข้าผลิตภัณฑ์ใช้แล้ว หรือ ผลิตภัณฑ์คุณภาพต่ำซึ่งเป็นผลทางอ้อมของการเปิดเสรีฯ ซึ่งจะทำให้ไทยมีภาระต้องกำจัดของเสียอันตรายประเภทนี้เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงควรตระหนักและมีมาตรการรองรับที่เข้มงวด โดยอาจใช้ประโยชน์จากอนุสัญญาบาเซล

(7.4) เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั่น ไทยจะต้องพยายามเจรจาให้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยี

7.3 ภาพรวมข้อเสนอแนะ

1) สร้างความมั่นใจได้ว่า มาตรการต่างๆ ในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ ต้องมีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมาย สามารถนำไปบังคับใช้ได้ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

2) ระบุเพิ่มใน “วัตถุประสงค์” ของตัวบทสิ่งแวดล้อม ดังนี้

“ Prevent the relocation and transfer to the other Party’s territory of any activities and substances that may cause severe environment degradation or may be found to be harmful to human health. ”

3) ระบุเพิ่มใน “Preamble” ของความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ ดังนี้

“ Use sustainable trade and responsible investment to promote sustainable development.”

4) ระบุประเด็นการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน (Rights for Livelihood) ใน Non-Conforming Measures (NCMs)

5) มีมาตรการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้า

6) มีกลไกและมาตรการการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ