

บทที่ 3

ผลการศึกษาประเด็น (Issues) ที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ของ FTA ไทย-สหรัฐฯ

นอกเหนือจากการศึกษาในข้อบท (Context) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลักแล้ว การศึกษาในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่สหรัฐฯ และประเทศไทยให้ความสนใจเป็นพิเศษยังเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงของผลกระทบที่คาดว่าจะมีต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ประกอบด้วย

- เรื่องการค้าขายสัตว์ป่า
- เรื่องสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs)
- เรื่องพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก
- เรื่องสินค้าและเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม
- เรื่องสินค้าใช้แล้ว (Used Goods)
- เรื่องกุ้งทะเล
- เรื่องการท่องเที่ยว
- เรื่องแนวปะการัง
- เรื่องป่าไม้ และการค้าขายไม้อย่างผิดกฎหมาย
- เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ
- เรื่องของเสียอันตราย (Hazardous Waste)

3.1 ประเด็นทางการค้าสัตว์ป่า

รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง

1) ประเด็นการเจรจา

ทั้งประเทศไทยและสหรัฐต่างเป็นสมาชิกของสนธิสัญญา CITES ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิก 167 ประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นได้ลงสัตยาบันในวันที่ 21 มกราคม 2526 และนอกจากจะเป็นประเทศภาคีแล้วประเทศไทยยังมีสถานะเป็นประเทศผู้แทนของภูมิภาคเอเชีย ดังนั้นทั้งฐานะการเป็นประเทศภาคีและการเป็นผู้แทนของประเทศในเอเชียประเทศไทยจึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของสนธิสัญญา CITES อย่างเคร่งครัด

สหรัฐอเมริกาเป็นภาคีในสนธิสัญญา CITES ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ดังนั้นภายใต้กรอบการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาเงื่อนไขหนึ่งของการเจรจา คือการที่ประเทศทั้งสองจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในสนธิสัญญา CITES และมีความร่วมมือกันในเรื่องการควบคุมการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับพืชและสัตว์ป่าที่อยู่ภายใต้บัญชีการคุ้มครอง

2) สถานการณ์การค้าพืชและสัตว์ป่าระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา

การค้าสัตว์และพืชป่าในทวีปเอเชียนั้นทำกันอย่างแพร่หลาย โดยเส้นทางการค้ามีทั้งทางบกและทางทะเล ดังนั้นจึงมีความเห็นร่วมกันว่าจะต้องมีการร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคเพื่อการป้องกันไม่ให้มีการค้าพืชและสัตว์ป่าอย่างผิดกฎหมาย ในขณะนี้เป็นที่รับรู้กันว่าประเทศสิงคโปร์เป็นจุดศูนย์กลางของการค้าสัตว์และพืชป่าที่สำคัญในภูมิภาคเอเชีย (Regional Importer-Exporter Emporium) อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเล็ก การควบคุมและการบังคับใช้กฎหมายย่อมทำได้ยากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีขนาดใหญ่กว่าและมีจุดเข้าออกได้หลายเส้นทางดังเช่นประเทศไทย จึงมีการคาดการณ์กันว่าในอนาคตจุดศูนย์กลางของการค้าสัตว์และพืชป่าคงจะย้ายจากจุดที่ควบคุมง่ายไปยังจุดที่การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการควบคุมต่าง ๆ ดำเนินการได้ยากกว่าในเรื่องของการค้าสัตว์ป่าและพืชนั้นประเทศไทยมีบทบาททั้งในฐานะที่เป็นทั้งผู้นำเข้า (Importer) และผู้ส่งออก (Exporter) นอกจากนั้นประเทศไทยยังมีการนำเข้าสัตว์ป่าและพืชเพื่อการส่งออก re-export อีกด้วย

สำหรับสหรัฐอเมริกานั้น เป็นประเทศที่มีมูลค่าการค้าสัตว์และพืชป่าที่มากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก อีกทั้งในสหรัฐอเมริกาเองก็มีสถานะที่เพาะเลี้ยงสัตว์ป่าเพื่อการอนุรักษ์และเพื่อการพาณิชย์อยู่หลายแห่ง ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงมีบทบาทมากในเวทีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการค้าสัตว์และพืชป่าต่าง ๆ ซึ่ง CITES ก็เป็นหนึ่งในเวทีที่สหรัฐฯ มีบทบาทค่อนข้างมาก จะเห็นได้ว่ามาตรการควบคุมการค้าสัตว์ป่าในสหรัฐฯ มีความเข้มงวดมากกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ใน CITES เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงน่าจะคาดการณ์ได้ว่าสหรัฐฯ ย่อมมีความคาดหวังว่าประเทศไทยจะดำเนินการควบคุมมิให้มีการละเมิดข้อผูกมัดของ CITES ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ

ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา

ในรายงานฯ ได้อ้างถึงการค้าสัตว์ป่าระหว่างไทยและสหรัฐฯ ซึ่งมีปริมาณและมูลค่าสูงพอสมควร¹ แต่ส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าปลาสงขามที่ไม่ได้อยู่ในบัญชี CITES โดยในปี 2547 มูลค่าการนำเข้าจากประเทศไทยสูงถึง 8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของมูลค่าการนำเข้ารวม แต่ก็มีการค้าสัตว์ป่าที่นำเข้ามาเป็นสัตว์เลี้ยงและกล้วยไม้ซึ่งอยู่ในบัญชี CITES พืชที่นำเข้าส่วนใหญ่เป็นป่าไม้ที่เพาะเลี้ยงซึ่งในช่วง 2545 และ 2546 มีประมาณ 16.3 ล้านชิ้น รายการสัตว์ป่าอื่น ๆ มีทั้งประเภทที่ไม่ได้อยู่ในบัญชี 2 และที่อยู่ในบัญชี ซึ่งได้แก่ เปลือกหอย หนังกุ้งเลี้ยงคลาน ผีเสื้อ (ตากแห้งและใส่กรอบ) นก และสัตว์เลี้ยงคลานที่ยังมีชีวิตที่นำไปเป็นสัตว์เลี้ยง สินค้าอีกประเภทหนึ่งที่สหรัฐฯนำเข้าทางอ้อมคือ งามู (*Ptyas mucosus*) ซึ่งไทยส่งออกไปยังอิตาลีและประเทศอิตาลีนำไปผลิตเป็นรองเท้าและกระเป๋าถืออีกทอดหนึ่ง ในรายงานกล่าวว่าจากสถิติของฝ่ายบังคับใช้กฎหมายของ US. Fish and Wildlife Services ในปี 2547 สินค้าส่งออกประเภทสัตว์ป่าจากประเทศไทย 160 เทียบเรือถูกตีกลับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการส่งสัตว์ป่าที่มีการสั่งเข้าโดยบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ โดยที่ไม่ทราบว่าจะถูกกฎหมายหรือไม่ให้มีการนำเข้าสัตว์ประเภทนั้น ๆ ในมุมมองกับรายงานฯ ระบุว่าไม่เคยมีการแจ้งปัญหาการส่งออกสัตว์ป่าจากสหรัฐฯ มาประเทศไทยเพื่อการค้าที่ผิดกฎหมาย

ปัญหาของการค้าสัตว์ป่าของประเทศไทย

รายงานฯ ระบุว่ามีการค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมายเป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่งของประเทศไทย การค้าพืชและสัตว์ป่าเป็นสาเหตุสำคัญที่มีส่วนทำลายความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยเอง และประเทศเพื่อนบ้าน ในรายงานฯ ได้ระบุว่าประเทศไทยเป็นแหล่งการค้าพืชและสัตว์ป่าที่สำคัญ ทั้งในฐานะที่เป็นตลาดปลายทางและเส้นทางลำเลียงการค้าพืชและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ใช้พืชและสัตว์ป่าเป็นวัตถุดิบ เช่น เสือโคร่ง ช้าง และจระเข้ ในรายงานฯ ระบุว่าพืชและสัตว์ปายังคงดำเนินการค้าผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นสมาชิกของ CITES ก็ตาม

ตลาดภายในทั้งสำหรับสัตว์ป่าและพืชป่าเกิดจากความต้องการสัตว์ป่าเป็นอาหาร เป็นวัตถุดิบในการผลิตยา และมีการนำเอาสัตว์ป่ามาใช้ในพิธีกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับความเชื่อ วัฒนธรรม และศาสนา ฯลฯ และเมื่อพิจารณาถึงปริมาณและมูลค่าการค้าสัตว์และพืชป่าแล้ว ประเทศไทยอาจจะถูกขนานนามว่าเป็นศูนย์กลางการค้าสัตว์และพืชป่าทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย

¹ Interim Environmental Review United States – Thailand Free Trade Agreement, Office of US. Trade Representative, November 2005. เช่น สหรัฐฯมีการนำเข้า เยลลี่ผลิตในประเทศจีนที่ทำมาจากกระดองเต่าที่ส่งออกไปจากประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในทางบวกก็ได้กล่าวถึงความพยายามต่าง ๆ ของประเทศไทยรวมทั้งบทบาทของประเทศไทยที่จะผลักดันให้เกิดเครือข่ายของการบังคับใช้กฎหมายในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกี่ยวกับการป้องกันการค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย (Southeast Asian Law Enforcement Network to Combat Nature Crimes) สหรัฐฯรับรู้ว่าการที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการประสานเครือข่ายที่ว่่านี้และยอมรับว่าเป็นบทบาทที่เหมาะสมเนื่องจากประเทศไทยรับบทบาทเป็นศูนย์กลางของ Interpol ในทวีปเอเชียอยู่แล้วภายใต้กรอบของ ASEAN สหรัฐฯตระหนักว่าขอบข่ายของการประสานงานและความร่วมมือจะทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการค้าสัตว์ป่ารวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยกันจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) กรอบนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมการค้าสัตว์และพืชป่าระหว่างประเทศที่ผิดกฎหมาย

3.1) กลไกทางด้านสถาบัน

สำหรับกลไกทางด้านสถาบันนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้วางกรอบของการปฏิบัติงานไว้แล้วในระดับหนึ่งดังที่ได้ระบุรายละเอียดไว้ข้างล่าง แต่การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีลักษณะแบบ “แยกส่วน” คือ แต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทเฉพาะในส่วนที่ได้รับมอบหมาย การปฏิบัติงานจึงขาดหน่วยงานที่เป็น “เจ้าภาพ” ที่จะดูแลในภาพรวมตั้งแต่ระดับนโยบายมาจนถึงระดับปฏิบัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศไทยทั้งในด้านการจัดการและทั้งในด้านวิทยาศาสตร์ (Management and Scientific Authorities) ได้แก่

- ด้านสัตว์ป่า : กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งชาติ
- ด้านพืชป่า : กองอารักขาและคุ้มครองพันธุ์พืช ในกรมวิชาการเกษตร
- ด้านประมง : กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมง กรมประมง

หน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

- ทางด้านการจัดการ : Division of Management Authority, Fish and Wildlife Service, US Department of Agriculture (USDA) และ State Wildlife Management Agencies
- ทางด้านการบังคับใช้กฎหมาย : Division of Law
- ทางด้านการตรวจสอบและการควบคุมการนำเข้าและส่งออกทางเรือ : Animal and Plant Health Inspection Services ภายใต้ Plant and Inspection Quarantine, USDA
- หน่วยงานที่ดูแลทางด้านวิทยาศาสตร์ : Division of Scientific Authority ภายใต้ The US Fish and Wildlife Services

3.2) กลไกทางด้านกฎหมาย

เช่นเดียวกันกับที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของกลไกทางด้านสถาบันกฎหมายของประเทศไทยที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการค้าสัตว์และพืชป่ามีอยู่หลายฉบับด้วยกันดังนี้

- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีอะไรบ้าง (ใส่รูป)
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2452

สำหรับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่สำคัญ มีอยู่ 2 ฉบับ คือ US Endangered Species Act ค.ศ. 1973 และ US Marine Mammal Protection Act

4) ผลกระทบ

4.1) ผลกระทบทางด้านมาตรการการจัดการ (Regulatory)

โดยทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีความพร้อมในด้านสถาบันและกลไกทางด้านกฎหมายในการที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันของสนธิสัญญา CITES และในการประชุม COP 13 (Conference of Parties) ระหว่างวันที่ 2-14 ตุลาคม 2547 ที่ผ่านมารัฐมนตรีของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้ให้ข้อมูลแก่สื่อมวลชนว่าประเทศไทยมีหน่วยปฏิบัติการ 24 หน่วย ซึ่งเป็นหน่วยที่ปฏิบัติการในส่วนกลาง 3 หน่วย และเป็นหน่วยที่ปฏิบัติการในพื้นที่อีก 21 หน่วย ดังนั้นในทางเทคนิคแล้วจึงมีขีดความสามารถที่จะตอบสนองต่อข่าวสารเกี่ยวกับการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งผลของการปฏิบัติการที่ได้ชี้แจงต่อสื่อมวลชนคือได้มีการจับกุม 449 ราย และได้มีการยึดของกลางทั้งที่ยังมีชีวิตและที่เสียชีวิต 26,000 ตัว

นอกจากหน่วยงานปฏิบัติแล้วประเทศไทยยังมีกลไกทางด้านสถาบันเพื่อสนับสนุนการดำเนินการ กล่าวคือ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ CITES ใน พ.ศ. 2535 อีกทั้งในระดับภูมิภาคได้มีการตกลงกันระหว่างประเทศในกลุ่ม ASEAN เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือในการป้องกันการค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย โดยหลักการแล้วความร่วมมือระหว่างประเทศจะทำให้สามารถขยายขอบเขตของการปฏิบัติงานได้กว้างขวางขึ้นและอาจมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าการที่แต่ละประเทศดำเนินการตามลำพัง โดยภาพรวมแล้วในรายงานฯ ได้ยอมรับความพยายามของประเทศไทยในการที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของ CITES โดยอยู่ในประเทศกลุ่ม 1 ซึ่งรับรองว่าเป็นประเทศที่มีกรอบกฎหมายเพียงพอที่จะดำเนินการตามพันธะผูกพันต่าง ๆ ในสนธิสัญญา

สหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิกของสนธิสัญญา CITES ที่มีบทบาทมากประเทศหนึ่ง และที่ผ่านมามีส่วนสนับสนุนการดำเนินการของ CITES ในประเด็นทางด้านเทคนิคหลาย ๆ ประการ ในการประชุม COP 12 สหรัฐฯเป็นประเทศที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโควตาของการส่งออกสัตว์ป่าและพืชป่าที่อยู่ในบัญชี Appendix 2 โดยนำเอาหลักทางด้านวิทยาศาสตร์มาเป็นพื้นฐานของการพิจารณาและยังได้จัดทำเอกสารเพื่อการหารือ (discussion paper) เกี่ยวกับการดำเนินการและการติดตามการปฏิบัติการตามโควตาการส่งออกที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละประเทศ นอกจากนั้นสหรัฐฯยังเป็นประเทศที่ให้การสนับสนุนต่อโครงการเกี่ยวกับ ติดตามการฆ่าช้าง ที่ผิดกฎหมายหรือโครงการ Monitoring Illegal Killing of Elephants (MIKE) และยังมีบทบาทสำคัญในเวทีอื่น ๆ อีกหลายเวที เช่น International Commission for Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT) โดยในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 สหรัฐฯได้เสนอให้การล่าปลาค้างคาวเป็นสิ่งผิดกฎหมายซึ่งมีผลทำให้ประเทศสมาชิก 60 ประเทศจากสมาชิกทั้งหมด 63 ประเทศของ ICCAT ลงนามเห็นด้วยกับข้อเสนอของสหรัฐฯ

ในด้านความรับผิดชอบในการดำเนินการตามเงื่อนไขของสนธิสัญญา CITES หน่วยงานที่รับผิดชอบของสหรัฐฯ คือ USFWS Division of Management Authority (DMA) ซึ่งเครื่องมือในการดำเนินการของสหรัฐฯคือ Endangered Species Act (ESA) นั้นให้การคุ้มครองสัตว์ป่าในระดับที่สูงกว่าที่กำหนดไว้โดย CITES ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการผลักดันข้อผูกพันในสนธิสัญญา CITES ในแต่ละประเทศ ทั้งนี้สหรัฐฯยังได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องของการยกระดับความสามารถของ เจ้าหน้าที่ CITES โดยการจัดฝึกอบรมในหลาย ๆ ประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศ ในอเมริกากลาง และอเมริกาใต้ ประเทศในกลุ่มซิมบับเว แอฟริกา (Sub-sahara) ประเทศ คาซัคสถาน อีกทั้งยังให้ความร่วมมือในด้านการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการควบคุมต่าง ๆ โดยจัดให้เวทีของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นมาแล้ว เช่นในประเทศบราซิล สหรัฐฯ ได้ร่วมมือกับสมาชิกของกลุ่มอาเซียนประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ฝ่ายเลขานุการของ CITES องค์กร WILDAID และ TRAFFIC ในการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายการควบคุมการค้าสัตว์ป่าของอาเซียน นอกจากนั้นสหรัฐฯยังได้สร้างเครือข่ายในระดับโลกที่ชื่อว่า Coalition Against Wildlife Trafficking (CAWT)² สร้างจิตสำนึกในระดับนโยบายและสาธารณชนโดยทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาของการลักลอบค้าสัตว์ป่าอย่างผิดกฎหมาย ทั้งนี้ทั้งนั้น เอเชียจัดว่าประเทศในทวีปเอเชียจะเป็นพื้นที่ที่จะเริ่มดำเนินการ

² ซึ่งมีพันธมิตรที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนรวมถึงภาคธุรกิจในสหรัฐฯ เช่น Conservation International, Save the Tiger Fund, The Smithsonian Institution, Traffic International, Wild Aid, Wildlife Conservation Society และ American Forest & Pafor Association

4.2) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Impact)

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจอาจจะเกิดขึ้นได้ 2 ด้าน ด้านแรกคือผลกระทบทางตรงที่เกิดจากสถานการณ์ของการค้าสัตว์ป่า และด้านที่สองเป็นผลกระทบทางอ้อมซึ่งเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยกระบวนการผลิตที่อาจจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมซึ่งถูกนำมาเป็นเงื่อนไขของการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยและจะเป็นประเด็นในการต่อรองทางการค้าของสหรัฐอเมริกา

ผลกระทบทางตรงที่เกี่ยวกับสถานการณ์ของการค้าสัตว์ป่า

เนื่องจากทั้งประเทศไทยและสหรัฐเป็นประเทศภาคีของสนธิสัญญา CITES การไม่ปฏิบัติตามข้อผูกมัดต่าง ๆ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจในด้านลบ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ประเทศภาคีขาดกลไกทางด้านกฎหมายในการที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีในการควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่อยู่ในบัญชี CITES ก็จะมีมาตรการยกเลิกการค้ากับประเทศภาคีสำหรับสัตว์และพืชป่านั้น ๆ เช่นกรณีของประเทศปานามา คณะกรรมการ CITES (CITES Standing Committee) ได้แจ้งให้ประเทศภาคีระงับการค้ากับประเทศปานามาจนกว่าจะมีกฎหมายที่คณะกรรมการ CITES เห็นว่าเหมาะสมมาบังคับใช้ ประเทศสหรัฐ โดยองค์การ USFWS จึงได้มีการประกาศให้ผู้ประกอบการภายในประเทศสหรัฐระงับการค้ากับประเทศปานามาตามคำสั่งของคณะกรรมการ CITES ในกรณีของประเทศไทยก็เช่นกัน คณะกรรมการ CITES เคยแจ้งให้ประเทศภาคีระงับการค้ากับประเทศไทยเนื่องจากความเข้าใจว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าพืชป่าที่ CITES เห็นว่าเหมาะสม และเช่นเดียวกันกับประเทศปานามา ในช่วงระหว่างการแก้ไขข้อกล่าวหาประเทศไทยก็สูญเสียมูลค่าการค้าของพืชป่ากับประเทศภาคีต่าง ๆ ในช่วงนั้น อย่างไรก็ตามผลกระทบโดยตรงทางด้านเศรษฐกิจนั้นจะเกี่ยวข้องกับพืชและสัตว์เฉพาะอย่างและเฉพาะในเวลาທີ່ประเทศที่ถูกกล่าวหาจะจัดการแก้ไขสถานการณ์ในประเด็นที่ถูกท้วงติงมาเท่านั้น

ส่วนผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจจากการเจรจาการค้าเสรีกับสหรัฐนั้น เช่นเดียวกับประสบการณ์ของการเจรจาการค้าเสรีระหว่างสหรัฐและประเทศปานามา และระหว่างสหรัฐกับประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากอัตราภาษีนำเข้าของประเทศคู่ค้าต่าง ๆ อยู่ในเกณฑ์ต่ำอยู่แล้ว การเจรจาในระดับทวิภาคีจึงไม่น่าที่จะมีผลในการเพิ่มปริมาณและมูลค่าการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐ³ ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของรายงานด้านแวดล้อมของสหรัฐว่าการเปลี่ยนแปลงของอัตราภาษีอันเนื่องมาจากการเจรจาจะไม่มีผลโดยตรงต่อปริมาณและมูลค่าการค้าสัตว์ป่าระหว่างทั้งสองประเทศ เนื่องจากว่าอัตราภาษีนำเข้าของสินค้าประเภทเหล่านี้ต่ำมากอยู่แล้วหรือไม่ก็ไม่มีภาษีนำเข้าเลย

³ p.22

การที่ปริมาณการค้าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นน่าจะเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านทัศนคติของผู้บริโภคมากกว่า กล่าวคือ เมื่อตลาดของผู้บริโภคที่มี “จริยธรรม” (Ethical Consumers) เพิ่มขึ้น อุปสงค์สำหรับสัตว์ป่าและพืชป่าจะมีแนวโน้มที่ลดลง ยกตัวอย่างเช่น ในเมืองนิวยอร์ก รัฐบาลท้องถิ่นได้ประกาศว่าสินค้าที่มีการปิดฉลากว่าผลิตมาจากชิ้นส่วนของสัตว์ป่าเป็นสินค้าที่ผิดกฎหมาย การประกาศใช้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อปริมาณมูลค่าการค้าเนื่องจากเมืองนิวยอร์กเป็นตลาดที่สำคัญตลาดหนึ่งสำหรับสินค้าที่นำมาจำหน่ายที่มีชิ้นส่วนของสัตว์ป่าที่แปงตัวมาในรูปของยาจีนโบราณ ในการประชุม COP 13 ประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งที่มีการหารือคือการใช้กลไกทางด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) และมาตรการทางการค้าในการควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันหลาย ๆ ประเทศขาดข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณและมูลค่าการค้าสัตว์ป่าและพืชป่า จึงได้มีตกลงในหลักการว่าประเทศภาคีควรจะทำการศึกษาเพื่อทบทวนนโยบายการค้าสัตว์ป่าและวิเคราะห์ผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการประเมินต้นทุนและผลตอบแทนในการนำเอามาตรการต่าง ๆ มาบังคับใช้ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ในการหางบ-ประมาณจากภายนอกมาสนับสนุนการศึกษาดังกล่าว นอกจากนี้ยังได้มีการขอความร่วมมือจากประเทศภาคีในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกลไกทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่จะนำมาใช้เพื่อให้การค้าสัตว์ป่าและพืชป่าไม่มีผลทำให้ฐานทรัพยากรขาดความยั่งยืน

ผลกระทบทางอ้อม

สำหรับผลกระทบทางอ้อมนั้นเกิดจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกระบวนการผลิตที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคของสิ่งแวดล้อมและย้อนกลับมามีผลต่อความสามารถในการเข้าถึงตลาดของสหรัฐอเมริกา (Market Access) ประเด็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงคือคุณภาพของระบบนิเวศชายฝั่งซึ่งในรายงาน Environmental Review ของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่าผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการลงทุนที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจาก FTA ต่อระบบนิเวศชายฝั่งนั้นอาจจะกำหนดได้ยาก รายงานเพียงแต่ตั้งข้อสังเกตว่า FTA ไทย-สหรัฐอาจจะสร้างโอกาสในการจัดการประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเลรวมถึงสถานการณ์ป่าชายเลนและแหล่งอาศัยและหากินของสัตว์น้ำต่าง ๆ ในระบบนิเวศชายฝั่ง ซึ่งอาจจะเกิดความร่วมมือขึ้นได้ภายใต้กรอบของข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต่าง ๆ (International Wetlands Convention, RAMSAR) ซึ่งก็เป็นอีกสนธิสัญญาหนึ่งที่ทั้งไทยและสหรัฐเป็นสมาชิก ตัวอย่างของผลกระทบทางอ้อมที่เห็นได้ชัดคือกรณีของการทำการประมงซึ่งมีผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงโดยเฉพาะกุ้งจากประเทศไทยไปสหรัฐอเมริกา คือกรณีของเต่าทะเล

เต่าทะเลทั้ง 7 ชนิดที่ยังเหลืออยู่ใน Appendix ของ CITES และในบัญชีแดง (Red List) ของ IUCN และเต่าทะเลทุกชนิดยกเว้น Flatback Turtle เป็นสัตว์ที่อยู่ภายใต้คุ้มครองของ US Endangered Species Act สหรัฐฯได้มีการออกกฎบังคับให้เรืออวนลากใช้เครื่องมือ TED

(Turtle Exclusion Device) เพื่อที่จะช่วยให้เต่าทะเลหลุดออกจากอวน และตั้งแต่ 1989 เป็นต้นมา สหรัฐฯก็พยายามผลักดันให้ประเทศอื่นที่ผลิตและส่งออกกุ้งใช้มาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลที่มีมาตรฐานเท่าเทียมกับสหรัฐอเมริกา ใน Public Law มาตรา 609 มีการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งที่ได้มาจากวิธีการประมงที่จะมีผลกระทบต่อความอยู่รอดของเต่าทะเล โดยมีการออกใบรับรองมาตรฐานให้กับประเทศที่มีแผนงานอนุรักษ์เต่าทะเลประสิทธิภาพเท่าเทียมกับแผนงานที่ดำเนินการอยู่ในสหรัฐฯ

การออกใบรับรองนี้ขึ้นอยู่กับผลการตรวจสอบซึ่งเจ้าหน้าที่ของ Department of State และ National Marine Fisheries Service Personnel จะเดินทางมาประเทศคู่ค้า 2 ครั้งต่อปี เงื่อนไขหนึ่งของการออกใบรับรองคือประเทศคู่ค้าจะต้องมีระเบียบที่กำหนดให้ผู้ประกอบการติดเครื่อง TED รวมทั้งมีระบบการบังคับใช้ที่น่าเชื่อถือหรือมีมาตรการอื่นในการป้องกันที่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับการบังคับใช้ TED ในสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทยนั้นรายงานระบุว่าแม้ประเทศไทยจะมีระเบียบเกี่ยวกับการติด TED มาตั้งแต่ปี 2540 แต่ยังไม่เคยได้รับใบรับรองภายใต้มาตรา 609 ของ Public Law ของสหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯเห็นว่าประสิทธิภาพของการบังคับใช้ยังไม่ได้อยู่ในมาตรฐานที่ประเมินว่ายอมรับได้ ซึ่งการประเมินนี้จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการส่งออกกุ้งของประเทศไทย ทั้งนี้ในรายงานฯได้ระบุชัดเจนว่าการเจรจา FTA จะไม่มีผลต่อการจำกัดการนำเข้าที่กำหนดโดยมาตรา 609 อีกทั้งจะไม่มีผลต่อวิธีการและเกณฑ์ในการที่ Department of State จะประเมินประสิทธิภาพของรัฐบาลในประเทศคู่ค้าในการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเต่าทะเล จากแง่มุมของสหรัฐฯ FTA จะเป็นการสร้างโอกาสในการผลักดันมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์เต่าทะเล โดยเงื่อนไขที่ประเทศคู่เจรจาจะต้องบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของงาน โดยประโยชน์อีกด้านหนึ่งคือเปิดช่องทางที่จะร่วมมือกันเพื่อผลักดันมาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อม

4.3) ผลกระทบทางด้านสังคม

โดยทั่วไปแล้วประชาชนขาดข้อมูลข่าวสารจึงทำให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่ามีอยู่จำกัด การให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้จึงจะมีผลในการสร้างจิตสำนึก การเพิ่มจิตสำนึกของสาธารณชนเกี่ยวกับความสำคัญของสัตว์ป่าและพืชป่า และความจำเป็นในการที่จะลดการค้าที่ผิดกฎหมายนั้น ได้มีการดำเนินการไปในระดับหนึ่งโดยสื่อต่างๆ และโดยองค์กรพัฒนาทั้งในและต่างประเทศแต่ก็มีขีดจำกัดในการกระตุ้นความร่วมมือในวงกว้างที่เป็นรูปธรรม

ผลกระทบทางด้านสังคม มีอยู่หลายๆ ด้าน เช่น

- การรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกอาจจะมีผลในการลดอุปสงค์สำหรับสัตว์ป่าและพืชป่าของตลาดภายในประเทศ แต่เป็นการยากที่จะประเมินผลกระทบที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากขาดข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนของความ

ต้องการสัตว์ป่าและพืชป่า และสินค้าที่ผลิตจากสัตว์ป่าและพืชป่าของตลาดภายในประเทศกับตลาดต่างประเทศ

- ผลที่คาดว่าจะได้จากการณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกน่าจะจำกัดเนื่องจากผู้บริโภคที่มีจริยธรรมแม้ในประเทศที่พัฒนาแล้วยังมีจำกัด ส่วนในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นแทบจะไม่มีเลย ในประเด็นนี้ TRAFFIC ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทมากในการควบคุมการค้าสัตว์ป่าได้ให้ความเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจว่าทำไมผู้บริโภคถึงต้องการที่จะบริโภคสัตว์ป่าและพืชป่า โดยเฉพาะประเทศในทวีปเอเชีย ซึ่งมีวัฒนธรรมของการบริโภคสัตว์ป่าไม่ว่าจะเป็นการบริโภคเป็นอาหารหรือเป็นยา
- โดยหลักการแล้วการเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมควรจะต้องดำเนินการไปควบคู่กับการสร้างแรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจในการที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จากการล่าและการฆ่ามาเป็นการใช้แบบอื่น เช่นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น

4.4) ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม

ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมทางด้านสัตว์ป่า มีดังนี้ ประการแรกสถานภาพของการเป็นสมาชิกของสนธิสัญญา CITES โดยหลักการแล้วน่าจะมีผลกระทบทางด้านบวกต่อสภาพแวดล้อม การให้สัตยาบันอย่างน้อยก็สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะป้องกันการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมายและเป็นก้าวแรกที่ดีว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นการเป็นสมาชิกของสนธิสัญญา CITES มีประโยชน์ในแง่ที่ว่ามีการระหว่างประเทศทั้งทางด้านการกฎหมายและทางด้านการจัดการที่จะมาช่วยผลักดันให้การดำเนินการควบคุมเป็นไปอย่างเข้มงวดมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเท่ากับเป็นการเพิ่มโอกาสและความเป็นไปได้ในการที่จะนำเอามาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่อยู่ใน Appendix 1 และที่จะสร้างแนวทางในการที่จะให้มีการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่อยู่ใน Appendix 2 อย่างยั่งยืน

ประการที่ 2 ในประเทศไทยเองมีการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะมาสนับสนุนการดำเนินการตามข้อผูกพันของสนธิสัญญา CITES เช่น โครงการเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เพื่อให้สามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ในด้านการเงิน (Financial Sustainability of Protected Areas) ซึ่งเป็นโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนจาก UNDP โครงการดังกล่าวจะมีผลในการที่จะรักษาพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งในหลาย ๆ พื้นที่ก็จะเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่สำคัญของประเทศไทย

และประการสุดท้าย การตกลงกันทางด้านสิ่งแวดล้อมเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสในการที่จะระดมความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและสหรัฐฯในการควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมาย ดังเช่นในกรณีของประเทศสิงคโปร์และสหรัฐฯ ซึ่งการเจรจาการค้าเสรีมีผลทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับพิธีการทางศุลกากรและสถิติการค้าสัตว์ป่าที่จะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาการค้าที่ผิดกฎหมายของทั้งสองประเทศ

3.2 ประเด็นเรื่องสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs)

บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

1) ประเด็นการเจรจาใน FTA

ในหัวข้อการเจรจา FTA ระหว่างไทย-สหรัฐ ทางสหรัฐไม่ได้มีข้อเรียกร้องเรื่องสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) แยกออกมาเป็นหัวข้อเฉพาะ แต่ในการเจรจาหัวข้อการเกษตร มีประเด็นข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง GMOs ในลักษณะที่นำไปสู่การเปิดเสรีการค้าขายสินค้า GMOs มากขึ้น

ประเด็นข้อเรียกร้องของสหรัฐในด้านการเกษตร ที่เกี่ยวข้องต่อเรื่อง GMOs ได้แก่

(1) ต้องการให้ประเทศคู่เจรจายึดถือข้อตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ภายใต้องค์การการค้าโลกอย่างเคร่งครัด

(2) ต้องการให้ประเทศคู่เจรจาจัดมาตรการต่างๆ ทางด้านการค้าที่ส่งผลกระทบต่อเทคโนโลยีชีวภาพ เช่น การติดฉลากสินค้า GMOs เป็นต้น

ข้อเรียกร้องดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมาย Trade Promotion Authority ของสหรัฐ (Sec. 2102 ข้อ b (10) - VIII) และในกรอบการเจรจาของสหรัฐกับประเทศไทยตามเอกสารที่ผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTR) ยื่นเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐ

ตามข้อตกลง SPS ให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช โดยจะต้องเป็นมาตรการที่อิงกับมาตรฐานระหว่างประเทศ หรือมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Evidence) ในการใช้มาตรการดังกล่าว และถึงแม้ว่าจะมีข้อกำหนดเรื่องการยกเว้น ใน Art. 5.7 สำหรับเรื่องใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ ก็อนุญาตให้สมาชิกใช้มาตรการสุขอนามัยชั่วคราว (Provisional Measures) บนพื้นฐานของข้อมูลที่หาได้ รวมทั้งข้อมูลจากองค์การระหว่างประเทศ และมาตรการสุขอนามัยที่ประเทศอื่น ๆ บังคับใช้อยู่ ทั้งนี้ประเทศสมาชิกจะต้องค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ควบคู่ไปด้วย

2) การบริหารจัดการ GMOs ของประเทศไทยในปัจจุบัน

■ นโยบายของประเทศไทยต่อเรื่อง GMOs ในปัจจุบัน คือ ไม่ยินยอมให้มีการนำเข้าเมล็ดพันธุ์ GMOs มาเพาะปลูกในเชิงพาณิชย์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่ามีความปลอดภัยทั้งด้านชีวภาพและด้านอาหาร (biosafety and food safety) นโยบายดังกล่าวเป็นผลมาจากมติคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในการประชุมครั้งที่ 5/2542 เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2542 และได้มีการนำเสนอมติดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบแล้ว ซึ่งกลายมาเป็นนโยบายจนถึงปัจจุบัน

- กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ให้อำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ซึ่งได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืช ศัตรูพืช หรือพาหนะจากแห่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537) ห้ามการนำเข้าเมล็ดพันธุ์ GMOs ตามรายการที่ประกาศเป็นสิ่งต้องห้ามไว้เป็นจำนวน 89 รายการ

- ในปี 2543 คณะอนุกรรมการนโยบายสินค้าเทคโนโลยีชีวภาพ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ได้มีมติให้เพิ่มเติมข้อยกเว้นสำหรับข้าวโพด และถั่วเหลืองตัดแต่งพันธุกรรมที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ หรืออาหารสำหรับมนุษย์ หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ว่าไม่เป็นสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช เนื่องจากมีการยืนยันในที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ว่าการใช้ถั่วเหลืองและข้าวโพดตัดต่อพันธุกรรมเป็นวัตถุดิบผลิตอาหารสัตว์ หรืออาหารสำหรับมนุษย์ หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรมมีความปลอดภัย และการผลิตข้าวโพดและถั่วเหลืองภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการ ซึ่งภายหลังได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ประกาศวันที่ 17 มี.ค. 2543) โดยให้ยกเลิกประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2537 และเพิ่มเติมข้อยกเว้นดังกล่าว ดังนั้น จึงสามารถนำเข้าข้าวโพดและถั่วเหลืองตัดแต่งพันธุกรรมมาใช้เพื่อเป็นวัตถุดิบผลิตอาหารสัตว์ หรืออาหารสำหรับมนุษย์ หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้

- การนำเข้าพืช GM เข้ามาศึกษาทดสอบความปลอดภัยในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน มีจำนวนทั้งสิ้นรวมทั้งสิ้น 38 รายการ เช่น ข้าวโพด แคนตาลูป มะเขือเทศ ฝ้าย ข้าวขาวดอกมะลิ 105 มะละกอ ฯลฯ เกือบทั้งหมดถูกนำเข้าโดยบริษัทเอกชนข้ามชาติ มากที่สุด คือ บ.มอนซานโต้ จำกัด (16 รายการ) ส่วนบริษัทรายอื่น ๆ เช่น บ.โนวาติส จำกัด (3 รายการ) , บ.คาร์กิลล์ เมล็ดพันธุ์ จำกัด (1 รายการ)

- ในด้านการติดฉลากสินค้า GMOs รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 251) พ.ศ. 2545 เรื่อง การแสดงฉลากอาหารที่ได้จากเทคนิคการดัดแปรพันธุกรรมหรือพันธุวิศวกรรม โดยกำหนดให้ถั่วเหลือง และผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลือง ข้าวโพด และผลิตภัณฑ์จากข้าวโพด ที่ได้จากเทคนิคการดัดแปรพันธุกรรม (Genetic modification) หรือพันธุวิศวกรรม (Genetic engineering) เป็นอาหารที่ต้องมีฉลาก ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าอาหารที่เป็นถั่วเหลือง และผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลือง ข้าวโพด และผลิตภัณฑ์จากข้าวโพดดังกล่าว (ตามรายชื่อในบัญชีแนบท้ายประกาศ) โดยหมายเฉพาะที่มีสารพันธุกรรม (DNA) หรือโปรตีนที่เป็นผลมาจากการดัดแปรพันธุกรรมนั้นอยู่ตั้งแต่ร้อยละ 5 ของแต่ละส่วนประกอบที่เป็นส่วนประกอบหลัก 3 อันดับแรก และแต่ละส่วนประกอบดังกล่าวนั้นมีปริมาณตั้งแต่ร้อยละ 5 ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Law) เพื่อการดูแลจัดการ GMOs กฎหมายที่มีอยู่แม้จะมีความเกี่ยวข้องสามารถนำมาบังคับใช้ได้บ้าง ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. กักพืช 2507 เป็นต้น แต่ก็มีช่องโหว่และข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะจัดทำร่างกฎหมายความปลอดภัยทางชีวภาพขึ้นหลายครั้ง เช่น การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษทางชีวภาพ กรณียกร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพในปี 2544 , คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ที่แต่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในปี 2546 (ตามมติที่ 2/2546) เป็นต้น ครั้นล่าสุด ได้มีการยกร่างกฎหมายความปลอดภัยทางชีวภาพขึ้น โดยการดำเนินงานของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการจัดทำเป็นร่างเสร็จแล้ว อยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (ข้อมูลเมื่อเดือน กรกฎาคม 2549)

โดยสรุป ในขณะนี้ตามนโยบายและกฎหมายที่มีอยู่ ถือว่าประเทศไทยยังไม่มี การปลูกพืช (หรือเลี้ยงสัตว์) ตัดแต่งพันธุกรรมเชิงพาณิชย์ในประเทศ มีแต่การปลูกเพื่อการศึกษาวิจัย แต่ได้อนุญาตให้นำข้าวโพดและถั่วเหลืองตัดแต่งพันธุกรรมเข้ามาเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมและเป็นอาหารสัตว์และอาหารมนุษย์ได้ โดยประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ

3) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

ผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของประเทศไทยที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องดังกล่าวของสหรัฐ มีในหลายมิติ คือ

3.1) ด้านกฎระเบียบ

■ การยึดถือปฏิบัติตามมาตรการ SPS ภายใต้ WTO อย่างเคร่งครัด จะเป็นผลทำให้ประเทศไทยไม่อาจใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐที่เป็นหรือมีส่วนผสมจากสิ่งมีชีวิตตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) หรือจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่างๆ เพื่อการปกป้องคุ้มครองระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการระมัดระวัง (Precautionary Approach) ได้อย่างเต็มที่ หรือการจำกัดการนำเข้าโดยใช้เหตุผลด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคม (เช่น ผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศ ผลกระทบต่อการผูกขาดครอบครองตลาด ฯลฯ) เนื่องจากตามเงื่อนไขใน WTO เกี่ยวกับการใช้มาตรการทาง SPS ต่อการค้า จะต้องมีความหลักฐานทางวิทยาศาสตร์พิสูจน์อย่างชัดเจนเสียก่อน แต่ในกรณี GMOs นั้น ยังไม่มีข้อสรุปทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับผลกระทบของ GMOs ซึ่งเป็นที่ยอมรับ โดยเฉพาะผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว

หลักการ Precautionary Approach เป็นหลักการที่มีอยู่ในพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Protocol)สาระสำคัญของหลักการนี้ คือ ถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงพอ แต่หากมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ การใช้ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน หรือป้องกันความเสี่ยงต่อสุขภาพมนุษย์แล้ว ประเทศสมาชิกของพิธีสาร

สามารถตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้นำเข้า GMOs ⁴ ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งผลิตภัณฑ์ที่มาจากต่างประเทศและที่ผลิตภายในประเทศ (Art. 10.6 และ 11.8)

3.2) ด้านสิ่งแวดล้อม

- ผลกระทบต่อเนื่องจากข้อจำกัดในการใช้เหตุผลทางด้านสิ่งแวดล้อมมาจำกัดการนำเข้าสินค้า GMOs จึงทำให้ประเทศไทยต้องแบกรับความเสี่ยงจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเข้าสินค้า GMOs จากสหรัฐเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ผลกระทบจาก GMOs ต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่มีรายงานการศึกษา เช่น ผลกระทบต่อแมลงที่เป็นประโยชน์ ผลกระทบต่อจุลินทรีย์ในดินที่เป็นประโยชน์ต่อพืช ผลกระทบต่อการสร้างปัญหาการกลายเป็นวัชพืชที่ต้านทานยากำจัดวัชพืช (Super Weed) ปัญหาการผสมข้ามกับพืชท้องถิ่น ปัญหาการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชมากขึ้น เป็นต้น ⁵

- ปัญหาผลกระทบต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีในความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements :MEAs) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หรือมีความประสงค์ที่จะเป็นภาคีสมาชิก เช่น พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เนื่องจากหลักการและแนวปฏิบัติของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมที่กล่าวถึงมีความขัดแย้งกับหลักปฏิบัติเรื่อง SPS ในองค์การการค้าโลก ทั้งนี้ สหรัฐไม่ได้อยู่ร่วมเป็นภาคีใน MEAs ดังกล่าว นอกจากนี้ในเนื้อหาข้อตกลง FTA ในบทสิ่งแวดล้อม สหรัฐยอมรับข้อผูกพันของ MEAs เฉพาะที่ทั้งประเทศไทยและสหรัฐเป็นภาคีสมาชิกเท่านั้น

3.3) ด้านเศรษฐกิจ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเปิดเสรีการค้าขายสินค้า GMOs นั้นมีหลากหลายประเด็น เช่น เรื่องผลของระบบสิทธิบัตรที่ทำให้เจ้าของเมล็ดพันธุ์มีอำนาจผูกขาดและทำให้ราคาปัจจัยการผลิตสูงขึ้น เรื่องการยอมรับของผู้บริโภค เรื่องต้นทุนของการติดฉลาก เรื่องต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดการด้านความเสี่ยง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาใน

⁴ ในพิธีสารใช้คำว่า LMOs (Living Modified Organisms)

⁵ National Academy of Science. 2002. Environmental Effects of Transgenic Plants : The Scope and Adequacy of Regulation. Committee on Environmental Impacts Associated with Commercialization of Transgenic Plants . National Academy Press. Washington, D.C.

Charles M. Benbrook . 2003. Impacts of Genetically Engineered Crops on Pesticide Use in the United States: The First Eight Years. BioTech InfoNet. Technical Paper Number 6. November 2003

ส่วนนี้จะกล่าวถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาเท่านั้น

มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ใช้กำกับควบคุมการใช้ประโยชน์จาก GMOs คือ การติดตามฉลากสินค้า ในการติดตามที่เป็นระบบบังคับนั้น ผู้ขายจำเป็นจะต้องทำการแยกแยะวัตถุดิบตั้งแต่ต้นทางไปจนตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain) ซึ่งจะทำให้มีต้นทุนสูงขึ้น Golder and Leung (2000) ได้ทำการวิจัยพบว่า การคัดแยกวัตถุดิบ (Segregation) และบังคับติดตามจะทำให้มีต้นทุนการเพิ่มขึ้น ประมาณอย่างน้อยร้อยละ 9 – 10 ของราคาขายปลีกของอาหารที่ผ่านการแปรรูป หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 35 – 41 ของราคาจากผู้ผลิต (producer prices) ดังแสดงในตาราง

ส่วนประกอบของต้นทุนที่เกิดจากการบังคับติดตาม

ชั้นในห่วงโซ่อุปทาน	ส่วนประกอบของต้นทุน	
	เป็นสัดส่วนของราคาจากผู้ผลิต	เป็นสัดส่วนของราคาขายปลีก
Seed production	N/A	N/A
Grain/Oilseed production	~ 14 %	~ 3.6 – 3.7 %
Elevator/ Grain handling	~ 10 – 11 %	~2.6 – 2.7 %
Processing	~ 5 – 7 %	~1.3 – 1.7 %
Manufacturing	~ 6 – 9 %	~ 1.5 – 2.2 %
Retailing	N/A	N/A
Regulator monitoring and enforcement	N/A	N/A
Cumulative Total	~ 35 – 41%	~ 9 – 10 %

ที่มา: Golder and Leung (2000)

เหตุผลประการหนึ่งของการสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากพืช GMOs คือ การลดสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งจะเป็นการลดต้นทุนของเกษตรกรและมีผลดีต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาของ Benbrook (2003) ⁶ ซึ่งทำการศึกษาเก็บข้อมูลการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศสหรัฐอเมริกาหลังจากที่มีการใช้พืชตัดแต่งพันธุกรรมมาเป็นระยะเวลา 8 ปี พบว่า การปลูกพืชจีเอ็มโอต้านทานยาฆ่าวัชพืชทำให้มีการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชเพิ่มขึ้น 70 ล้านปอนด์

⁶ Benbrook. 2003. Impacts of Genetically Engineered Crops on Pesticide Use in the United States: The First Eight Years. BioTech InfoNet Technical Paper Number 6 ,November 2003.

ในขณะที่การปลูกพืชจีเอ็มโอด้านทานแมลงทำให้ลดการใช้สารเคมีกำจัดแมลงได้ 19.6 ล้านปอนด์ ดังนั้น จึงมีการใช้สารเคมีเพิ่มขึ้นสุทธิ 50.6 ล้านปอนด์

3.4) ด้านสังคม

- ความขัดแย้งระหว่างผู้ปลูกพืช GM กับเกษตรกรบริเวณข้างเคียงที่ไม่ต้องการปลูกพืช GM แต่อาจได้รับผลกระทบจากการปนเปื้อนของพืช GM และต้องเพิ่มต้นทุนในการป้องกันการปนเปื้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ทำเกษตรอินทรีย์ เนื่องจากตามมาตรฐานสากลของการทำเกษตรอินทรีย์ มีข้อกำหนดห้ามมิให้ใช้พันธุ์พืชหรือวัตถุดิบในการผลิตที่เป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

- ความขัดแย้งภายในชุมชน และ/หรือ ระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนการใช้พืช GM กับกลุ่มที่คัดค้านการใช้พืช GM

4) ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในขณะนี้ มี 4 ฉบับที่สำคัญ คือ

4.1) ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on Applications of Sanitary and Phytosanitary Measures/ SPS)

ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเป็นความตกลงที่อยู่ภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ความตกลงฉบับนี้ ให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช หากเป็นมาตรการที่อิงกับมาตรฐานระหว่างประเทศ หรือมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ (scientific evidence) ในการใช้มาตรการดังกล่าว รวมทั้งมีข้อยกเว้นในมาตรา 5.7 สำหรับเรื่องใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ ก็อนุญาตให้สมาชิกใช้มาตรการสุขอนามัยชั่วคราว (provisional measures) บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้ รวมทั้งข้อมูลจากองค์การระหว่างประเทศ และมาตรการสุขอนามัยที่ประเทศอื่น ๆ บังคับใช้อยู่ ทั้งนี้ประเทศสมาชิกจะต้องค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ควบคู่ไปด้วย

ความตกลง SPS นับเป็นกติการะหว่างประเทศที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการที่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก จะต้องพิจารณาในการกำหนดมาตรการใดๆ ที่เป็นเป็นการจำกัดการนำเข้าสินค้า GMOs มิฉะนั้นอาจถูกประเทศคู่ค้านำไปยื่นฟ้องในเวทีองค์การการค้าโลกได้ ดังเช่นกรณีที่เป็นข้อพิพาทอยู่ในขณะนี้ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ สหภาพยุโรป จากการที่สหภาพยุโรปใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้า GMOs

ตัวอย่างการใช้ข้อกำหนดด้านสุขอนามัยภายใต้ความตกลง SPS ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง GMOs ⁷ เช่น

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นพิษ
- ข้อกำหนดเพื่อลดความเสี่ยงจากการใช้ยีนต้านทานยาปฏิชีวนะเป็น Marker Genes (เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยทางอาหาร)
- ข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมความเสี่ยงต่อแมลงศัตรูพืช เช่น มาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการถ่ายทอดยีนจากพืชตัดแต่งพันธุกรรมที่ต้านทานยาปราบวัชพืชไปสู่พืชท้องถิ่น

4.2) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade/ TBT)

ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า เป็นความตกลงที่อยู่ภายใต้ต้องการการค้าโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพและชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ รวมทั้งอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการคือ ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ใช้เกินความจำเป็น และอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมถึงคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ วิธีการผลิต บรรจุภัณฑ์ และฉลาก แต่ไม่ได้มีความเข้มงวดเรื่องการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์เหมือนในความตกลง SPS

ความตกลง TBT มีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกของความตกลงมั่นใจได้ว่า กฎกติกาและระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐาน การทดสอบ และการรับรอง กระบวนการผลิตต่างๆ จะไม่ถูกใช้เป็นข้อกีดกันทางการค้าที่ไม่จำเป็น และกลายเป็นต้นทุนแก่ผู้ผลิตและผู้ส่งออก หรือขัดขวางแนวทางการค้าเสรี ทั้งนี้ มาตรการเพื่อเป้าหมายด้านสุขอนามัยจะไม่อยู่ในขอบเขตของความตกลง TBT

ตัวอย่างการใช้ข้อกำหนดทางเทคนิคหรือมาตรฐานภายใต้ความตกลง TBT ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง GMOs เช่น ⁸

- ข้อบังคับในเรื่องการเปลี่ยนแปลงคุณค่าทางโภชนาการของอาหารตัดแต่งพันธุกรรม (โดยไม่เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยทางอาหาร)
- ข้อกำหนดเพื่อลดความเสี่ยงจากการใช้ยีนต้านทานยาปฏิชีวนะเป็น Marker Genes (โดยไม่เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยทางอาหาร)
- มาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบจากพืชตัดแต่งพันธุกรรมประเภทต้านทานแมลงศัตรูพืชต่อสิ่งมีชีวิตที่ไม่ใช่เป้าหมาย

⁷ Heike Baumuller. 2003. *Domestic Import Regulations for Genetically Modified Organisms and their Compatibility with WTO Rule*. International Institute for Sustainable Development.

⁸ Heike Baumuller. 2003. เพิ่งอ้าง

4.3) ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade Related Aspect of Intellectual Property Rights/ TRIPs)

ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า หรือความตกลงทริปส์ เป็นความตกลงอีกฉบับหนึ่งภายใต้องค์การการค้าโลก เนื้อหาของความตกลงทริปส์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง GMOs อยู่ในข้อกำหนดใน ม.27 เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิบัตร โดยในมาตรา 27.2 มีข้อยกเว้นที่จะไม่ให้สิทธิบัตรแก่สิ่งประดิษฐ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีงาม หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นถ้ามีการขอรับสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตดัดแต่งพันธุกรรมซึ่งมีการพิสูจน์ได้ว่า GMOs ที่มายื่นขอรับความคุ้มครองมีผลกระทบเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ สัตว์ พืชหรือสิ่งแวดล้อม รัฐมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองได้

นอกจากนี้ ในมาตรา 27.3 (b) ได้ให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกที่จะไม่ให้การคุ้มครองสิทธิบัตรต่อพืชและสัตว์ที่นอกเหนือจากจุลชีพ และกรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นสำหรับการผลิตพืชและสัตว์ ตามข้อกำหนดในมาตรานี้ ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย จึงมีข้อยกเว้นในกฎหมายสิทธิบัตร ไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรต่อพืชและสัตว์ ดังนั้น GMOs จำนวนมากซึ่งเป็นพืชและสัตว์ จึงไม่สามารถนำมาจดสิทธิบัตรในประเทศไทยได้

4.4) พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Protocol)

พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Protocol) จัดทำขึ้นตามมาตรา 19 ข้อ 3 ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พิธีสารนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการควบคุมในระดับที่เหมาะสมในเรื่องความปลอดภัยในการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน การจัดการและการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแต่งพันธุกรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน หลักการสำคัญของพิธีสาร คือ แนวทางการระมัดระวัง (Precautionary Approach) ตามหลักการที่ 15 ของปฏิญญาไรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration)

พิธีสารนี้นับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมดูแลสิ่งมีชีวิตที่เกิดจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่เป็นการเฉพาะ โดยมีจุดมุ่งหมายเน้นให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยทางชีวภาพทั้งต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์ในการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแต่งพันธุกรรม ในพิธีสารมีการบัญญัติหลักการเพื่อการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ที่สำคัญอย่างยิ่งคือแนวทางระมัดระวัง (Precautionary Approach) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) รวมทั้งการรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหาย (Liability and Redress)

สาระสำคัญของแนวทางการระมัดระวัง (Precautionary Approach) คือ ถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงพอ แต่หากมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ การใช้ทรัพยากร ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน หรือป้องกันความเสี่ยงต่อสุขภาพมนุษย์แล้ว ประเทศสมาชิกสามารถตัดสินใจอนุญาตให้นำเข้า GMOs หรือไม่อนุญาตได้ ทั้งนี้ ต้องใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งผลิตภัณฑ์ที่มาจากต่างประเทศและที่ผลิตภายในประเทศ (Art. 10.6 และ 11.8)

นอกจากนี้ ในการตัดสินใจที่จะนำเข้า GMOs หรือไม่นั้น ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสาร สามารถนำประเด็นผลกระทบที่อาจมีต่อเศรษฐกิจและสังคม มาเป็นปัจจัยในการพิจารณาตัดสินใจได้ (Art.26) เช่น ผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศ ผลกระทบต่อการผูกขาด ครอบครองตลาด เป็นต้น

การให้ประเทศภาคีสมาชิกมีสิทธิระงับหรือจำกัดการนำเข้า GMOs ตามแนวทางระมัดระวังแม้ว่าจะยังไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่จะทำให้แน่ใจได้หลังจากที่มีการประเมินความเสี่ยงแล้วว่า GMOs นั้นจะก่อให้เกิดอันตราย โดยใช้เหตุผลที่ว่าเมื่อมีการปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมแล้วเป็นการยากที่จะเรียกกลับคืนได้

เมื่อมีการขนส่ง GMOs ข้ามพรมแดนเป็นครั้งแรกเพื่อการปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมอย่างจงใจ เช่น เพื่อการเพาะปลูก เป็นต้น (Art. 7) มีข้อกำหนดในพิธีสารให้มีการแจ้งเพื่อขอความตกลงล่วงหน้า (Advance Informed Agreement : AIA) การแจ้งเพื่อขอความตกลงล่วงหน้านี้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ส่งออกที่จะต้องแจ้งแก่ประเทศผู้นำเข้าล่วงหน้า ส่วนประเทศผู้นำเข้าก็ต้องตัดสินใจว่าจะยอมให้มีการนำเข้าได้หรือไม่ โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพิธีสาร

ความตกลง SPS, ความตกลง TBT และความตกลง TRIPs เป็นความตกลงที่อยู่ภายใต้ องค์การการค้าโลก ซึ่งทั้งประเทศไทยและประเทศสหรัฐเป็นสมาชิกอยู่ ต้องยึดถือปฏิบัติตามข้อกำหนดในความตกลงดังกล่าว สำหรับพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพนั้น ทางสหรัฐได้มีท่าทีชัดเจนปฏิเสธที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในพิธีสาร (รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ) แต่กรณีประเทศไทยนั้น ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเมื่อปี 2546 ทำให้มีสิทธิที่จะเข้าเป็นสมาชิกในพิธีสาร ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพแล้ว และมีผลใช้บังคับ (Effective) เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548

5) ประเด็นเรื่องปัญหาการบริหารจัดการ GMOs ในสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐ GMOs จะถูกกำกับดูแลโดยกฎหมายที่มีอยู่ซึ่งมีหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย 3 หน่วยงาน ได้แก่

1. กระทรวงเกษตร (USDA) กำกับดูแลการพัฒนาและการทดสอบ GMOs ในภาคสนาม (GMOs ส่วนใหญ่)

2. องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) กำกับดูแลการพัฒนาและการปลดปล่อยพืช GM ในด้านคุณสมบัติการควบคุมแมลงศัตรูพืช

3. สำนักงานอาหารและยา (FDA) รับผิดชอบด้านความปลอดภัยของอาหารมนุษย์ และอาหารสัตว์

ในปัจจุบัน ในประเทศสหรัฐฯ ไม่มีมาตรการบังคับทางกฎหมายให้ต้องทำการประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับ GMOs

ในปี 2535 ทาง U.S. FDA ได้ออก “Statement of Policy : Food Derived from New Plant Varieties” เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับภาคอุตสาหกรรมเกี่ยวกับประเด็นทางด้านวิทยาศาสตร์และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอาหารดัดแปลงพันธุกรรม และกระตุ้นให้ผู้ประกอบการได้ปรึกษาหารือกับ FDA เกี่ยวกับความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารใหม่ๆ ที่รวมถึงอาหารดัดแปลงพันธุกรรม นอกจากนี้ในปี 2544 ทาง FDA ได้ออก “Pre-market Notice Concerning Bioengineered Food” มีการกำหนดให้ผู้ผลิตอาหาร GM ต้องแจ้งต่อ FDA อย่างน้อย 120 วันก่อนที่จะวางจำหน่ายอาหารจากพืช GM ในตลาด เพื่อเป็นอาหารของมนุษย์หรือสัตว์ โดยจะต้องยื่นข้อมูลเกี่ยวกับการดัดแปลงพันธุกรรม เช่น วิธีการ, marker genes , ข้อมูลด้านความปลอดภัย ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้จะเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ FDA นอกจากจะเปิดเผยเป็นความลับ

นโยบายของ FDA ที่ออกในปี 2535 ไม่ได้มีข้อกำหนดในเรื่องการติดฉลากสินค้าเป็นพิเศษสำหรับอาหาร GM เนื่องจากมีสมมุติฐานว่าอาหาร GM ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากอาหารอื่นๆ และในเดือนมกราคม ปี 2544 ทาง FDA ได้ออกประกาศเรื่อง “Draft Guideline for Industry Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering” เพื่อช่วยผู้ประกอบการที่ต้องการติดฉลากอาหารด้วยความสมัครใจ สำหรับอาหารที่เป็น GM หรือไม่ เป็น GM เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า จะไม่เป็นการติดฉลากอาหารที่เป็นเท็จหรือทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิด

ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายบังคับให้ติดฉลากสินค้า GMOs ในเดือนพฤษภาคมปี 2545 วุฒิสมาชิกชื่อ “Dennis J. Kucinich” จากพรรคเดโมแครต ได้เสนอร่างกฎหมาย 5 ฉบับเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อกำกับ GMOs ทั้งที่เป็นพืช สัตว์ แบคทีเรีย และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ กฎหมายที่เสนอรวมถึง “Genetically Engineered Food Right to Know Act” ซึ่งบังคับให้บริษัทผู้ผลิตต้องติดฉลากอาหารที่มีส่วนผสมหรือผลิตจาก GMOs ร่างกฎหมายนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลายองค์กร เช่น The National Farmers Organization, The Center

for Food Safety, The American Corn Grower Association, The Organic Trade Organization เป็นต้น⁹

ในขณะเดียวกันได้มีการจัดทำกฎหมายในระดับรัฐเพื่อการติดฉลากสินค้า GM เช่น California , Oregon เป็นต้น ในกรณีของ California ได้บังคับให้ติดฉลากในปลาและหอยที่เป็น GMOs ทุกชนิด ถือเป็นรัฐแห่งแรกที่ได้ผ่านกฎหมายที่บังคับให้มีการติดฉลากอาหาร GM

จากข้อมูลของ Pew Initiative on Food and Biotechnology (2547)¹⁰ พบว่า ในปี 2546 มีการเสนอกฎหมาย และกฎระเบียบในรัฐต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพด้านการเกษตรเป็นจำนวนถึง 130 ฉบับ ใน 32 รัฐ ในขณะที่ช่วงปี 2544 –45 มีจำนวน 121 ฉบับ ใน 31 รัฐ อย่างไรก็ตาม มีสัดส่วนน้อยกว่า 1 ใน 3 ของกฎหมายที่เสนอที่ผ่านออกมาใช้บังคับ จากจำนวน 130 ฉบับที่ได้จัดทำขึ้นในปี 2546 มีเพียง 27 ฉบับ (เป็นกฎหมาย 21 ฉบับ เป็นมติ 6 ฉบับ) ที่ผ่านออกมาใช้บังคับ คิดเป็นร้อยละ 21 ของจำนวนทั้งหมด

กฎหมายในปี 2546 กฎหมายร้อยละ 36 ที่จัดทำขึ้นมีเนื้อหาสนับสนุนเทคโนโลยีชีวภาพด้านการเกษตร ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ออกในช่วงปี 2544 – 2545 ซึ่งเป็นช่วงที่มุ่งเน้นการออกกฎหมายเพื่อป้องกันการทำลายพื้นที่การปลูกหรือทดลองพืช GM (มีเพียงร้อยละ 5 ที่สนับสนุน) ในขณะเดียวกัน ได้พบว่าการต่อต้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรอยู่ในรัฐทางตอนเหนือ รวมทั้ง Montana, North Dakota, และ South Dakota ซึ่งมีเกษตรกรที่เป็นห่วงว่าตลาดข้าวสาลีอาจได้รับผลกระทบในทางลบจากการนำพืช GM เข้ามาปลูก และในรัฐทางตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้ง Maine, Massachusetts และ Vermont ซึ่งได้ออกกฎหมายเพื่อปกป้องตลาดการเกษตรในท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนมากที่ทำเกษตรอินทรีย์ กฎหมายที่จัดทำขึ้นมีมาตรการเรื่องการห้ามจำหน่าย (จำนวน 6 ฉบับ) การติดฉลากสินค้า (จำนวน 6 ฉบับ) และมาตรการอื่นๆ (จำนวน 3 ฉบับ) ซึ่งเป็นการเหนี่ยวนำการนำเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่มาใช้ในพื้นที่

ผู้อำนวยการบริหารของ Pew Initiative on Food and Biotechnology มีข้อคิดเห็นจากข้อมูลข้างต้นว่า ข้อมูลเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าการนำเอาเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่มาใช้ทำให้เกิดประเด็นปัญหาที่ซับซ้อน มีความแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค ผู้ออกกฎหมายในรัฐต่างๆ มีความรู้สึกว่าการกฎหมายของส่วนกลางไม่เพียงพอต่อการดูแลจัดการปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

⁹ กฎหมายที่ได้ยื่นเสนอ ได้แก่ the Genetically Engineered Food Safety Act , the Genetically Engineered Crop and Animal Farmer Protection Act, the Genetically Engineered Organism Liability Act และ the Real Solutions to World Hunger Act

¹⁰ The Pew Initiative on Food and Biotechnology. 2004. **See Significant Increase of Legislation Supporting Ag Biotech; But Northern Plains and Northeast States Concerned About Impacts on Wheat and Organic Markets.** A project of the University of Richmond States. (<http://pewagbiotech.org/newsroom/releases/051704.php3>)

กฎหมายที่จัดทำในปี 2546 อาจจำแนกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ การสนับสนุนเทคโนโลยีชีวภาพ, การเพิ่มหรือปรับเปลี่ยนระบบการกำกับดูแลพืชและสัตว์ GM , การพัฒนามาตรฐานในการติดฉลากอาหารที่อาจมี GM เป็นส่วนประกอบ, การกำหนดมาตรการเรื่องความรับผิดชอบอย่างเข้มงวด (liability) , การกำหนดให้มีการศึกษาในระยะยาวที่สัมพันธ์กับการใช้เทคโนโลยีชีวภาพ และ การห้ามจำหน่ายผลิตภัณฑ์พืชหรือสัตว์ GM

ปัญหาการปนเปื้อน (Contamination) ของพืช GM ในสหรัฐอเมริกา

จากรายงานขององค์กร Green Peace (2006)¹¹ ระบุว่า นับตั้งแต่มีการอนุญาตให้ปลูกพืช GM เชิงพาณิชย์ตั้งแต่ปี 1996 มีรายงานการปนเปื้อนของพืช GM เกิดขึ้นใน 39 ประเทศ (อยู่ใน 5 ทวีป) ซึ่งมากกว่าจำนวนประเทศที่มีการอนุญาตให้ปลูกพืช GM เกือบสองเท่า (จากรายงานขององค์กร ISAAA ระบุว่า ในปี 2005 มีการปลูกพืช GM รวมทั้งหมด 21 ประเทศ)¹²

สำหรับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีพื้นที่ปลูกพืช GM มากที่สุด ในช่วง 10 ปีแรก (1996-2005) ของการปลูกพืช GM พบว่า มีกรณีการปนเปื้อนของพืช GM มากกว่าประเทศอื่นๆ ที่มีสถิติรองลงไป เกือบ 2 เท่าตัว กล่าวคือ สหรัฐมีกรณีปนเปื้อนทั้งหมด 19 กรณี ในขณะที่อังกฤษมี 10 กรณี ออสเตรเลีย และแคนาดามี 9 กรณี ฝรั่งเศส 6 กรณี เยอรมันและนิวซีแลนด์ 5 กรณี

ในรายงานการตรวจสอบของสำนักผู้ตรวจ (The Office of Inspector General) ภายใต้ USDA ปี 2005¹³ ระบุว่า ความล้มเหลวในระบบการตรวจสอบติดตามและการบังคับใช้ในการควบคุมการทดลองพืช GM ระดับภาคสนาม เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาการปนเปื้อนของพืช GM ในสหรัฐอเมริกา

ในรายงานดังกล่าวพบว่าองค์กรที่มีหน้าที่กำกับด้านเทคโนโลยีชีวภาพไม่ได้มีการแจ้งถึงปัญหาการละเมิดกฎระเบียบที่กำหนดไว้ และไม่ได้มีการติดตามดูแลแปลงปลูกทดลองที่ได้รับอนุญาต และไม่มีมาตรการที่เป็นหลักประกันว่าได้มีการทำลายพืช GM ภายหลังที่เสร็จสิ้นการทดลองในระดับไร่นา นอกจากนี้ ในรายงานยังได้ระบุว่า ในหลายกรณีองค์กรที่รับผิดชอบกำกับดูแลการทดลอง (The Animal and Plant Health Inspection Service : APHIS) ยังไม่รู้ตัวว่าแปลงทดลองที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกพืช GM อยู่ที่ไหน

¹¹ Greenpeace. 2005 . **GM Contamination Report 2005** . A review of cases of contamination, illegal planting and negative side effects of genetically modified organisms. (<http://www.greenpeace.org/international/press/reports/gm-contamination-report#>)

¹² ISAAA Brief 34. Executive summary of Global status of commercialised biotech/GM crops: 2005.

¹³ Office of the Inspector General. USDA. 2005. **Animal and Plant Health Inspection Service Controls Over Issuance of Genetically Engineered Organism Release Permits**. Audit Report. (<http://www.usda.gov/oig/webdocs/50601-08-TE.pdf>)

นับตั้งแต่ได้มีการอนุญาตให้ทดลองปลูกพืช GM ในระดับภาคสนามเมื่อปี 1986 ทาง USDA ได้อนุมัติให้มีการทดลองไปแล้วกว่า 10,600 คำขออนุญาต รวมประมาณ 49,300 พื้นที่ทดลอง จากการเข้าไปตรวจสอบพื้นที่ของผู้ตรวจสอบ 91 พื้นที่ ใน 22 รัฐ ที่ได้มีการปลูกหรือเก็บเกี่ยวพืช GM ไปแล้ว เพื่อตรวจสอบว่าการทดลองได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของ APHIS หรือไม่ ข้อมูลที่ได้จากภาคสนามทำให้ผู้ตรวจสอบมีข้อเสนอว่า จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในด้านความรับผิดชอบ (Accountability) การกำกับดูแลการทดสอบพืช GM ของ APHIS พร้อมทั้งได้ระบุว่า จุดอ่อนของกฎระเบียบของ APHIS และการจัดการควบคุมภายใน เป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการควบคุมกำกับพืช GM ต่อปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

3.3 ประเด็นเรื่องพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

รศ.ดร.สิรินทรเทพ เต๋อประยูร

1) เทคโนโลยีการผลิตพลังงานไฟฟ้า

1.1) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาใน FTA

เนื่องจากหัวข้อการเจรจา FTA ระหว่างไทย-สหรัฐไม่ได้ระบุหรือมีข้อเรียกร้องโดยตรงเกี่ยวกับการเปิดเสรีการลงทุนด้านพลังงานเป็นการเฉพาะ ซึ่งต่างกับเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในข้อเสนอการเจรจา ที่จะสนับสนุนให้มีการค้าและการลงทุนเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อช่วยปกป้องและปรับปรุงด้านสิ่งแวดล้อมของคู่สัญญา จึงคาดได้ว่าการค้าและการลงทุนด้านพลังงาน จะไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญ ที่ประเทศคู่การค้าและเจรจาทั้งสองประเทศ จะให้ความสำคัญเป็นพิเศษแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นการลงทุนชนิดหนึ่ง ที่ทางฝ่ายสหรัฐ มีผู้ประกอบการรายใหญ่ที่เป็นประกอบการข้ามชาติที่มีทุนและเทคโนโลยีระดับโลกอยู่หลายบริษัท ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้ประกอบการสหรัฐจะมีความสนใจลงทุนเพื่อการผลิตไฟฟ้าในประเทศไทยเพิ่มขึ้น ดังนั้น ประเด็นการผลิตพลังงาน จึงจะเกี่ยวข้องกับหมวดข้อตกลงอื่นๆของข้อตกลงFTAได้แก่ หมวดการลงทุนและหมวดสิ่งแวดล้อมมากกว่าประเด็นอื่นๆ

1.2) สถานภาพของเทคโนโลยีและการลงทุนเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าของไทยและสหรัฐ

1.2.1) สถานภาพด้านเทคโนโลยี

เนื่องจากเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าเป็นเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ประเทศไทยมีศักยภาพทางด้านเทคนิคต่ำและต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะมีปัญหาว่าจะมีข้อขัดแย้งในเรื่องการเป็นคู่แข่งกันโดยตรง ระหว่างผู้ผลิตอุปกรณ์และเครื่องจักรของไทยกับการนำเข้าเทคโนโลยีดังกล่าวจากสหรัฐแต่ประการใด อย่างไรก็ตามความขัดแย้งน่าจะมาจากประเด็นของการลงทุนมากกว่าอย่างอื่น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

1.2.2) สถานภาพด้านการลงทุน

ปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายให้เอกชนรายใหญ่(IPP) และเอกชนรายย่อย (SPP) มาร่วมลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคโดยตรงอยู่แล้ว ซึ่งในจำนวนผู้ลงทุนเอกชนดังกล่าวก็ได้มีผู้ประกอบการสหรัฐจำนวนหนึ่งได้มีการลงทุนในประเทศไทยอยู่แล้ว เช่น บริษัท Gulf Electric Power จำกัด เป็นต้น ปัจจุบันสัดส่วนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายคิดเป็นสัดส่วนทั้งสิ้นประมาณ 38 %ของการผลิตไฟฟ้ารวมทั้งหมดของประเทศ ซึ่งปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดจะต้องจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) ซึ่งเป็นวิสาหกิจการผลิตไฟฟ้าของรัฐ เพียงรายเดียว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีดำริที่จะแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตให้เป็นมีสถานะเป็นผู้ผลิตเอกชน แต่รายละเอียดของการแปรรูปว่าจะเป็นลักษณะใดยังไม่มีความชัดเจนพอจนกว่ารัฐบาลจะได้มีการประกาศอย่างชัดเจน

ปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แบ่งสายงานออกเป็นสามฝ่ายหลักๆ ดังนี้คือ ฝ่ายผลิตไฟฟ้า ฝ่ายควบคุมระบบและสายส่ง และฝ่ายบำรุงรักษา ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเมื่อแปรรูปแล้ว จะแยกออกเป็น 3 บริษัทอิสระต่อกัน หรือยังรวมกันเป็นบริษัท แต่มีแนวโน้มว่ารัฐบาล จะยังคงให้รวมทั้ง 3 ฝ่ายอยู่ร่วมกันเป็นบริษัทเดียว ตามข้อเสนอของฝ่ายพนักงานและสหภาพแรงงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งหากเป็นดังกล่าวยังคงมีเพียงระบบควบคุมและสายส่งเท่านั้นที่จะยังเป็นของรัฐและควบคุมโดยรัฐโดยตรง เนื่องจากระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูงมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อมิให้ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งได้เปรียบต่อรายอื่นๆ โดยใช้ประโยชน์จากการควบคุมระบบสายส่ง จึงยังคงให้ทรัพย์สินดังกล่าวอยู่ในควบคุมดูแลของรัฐโดยตรง ดังนั้น หากระบบสายส่งดังกล่าวยังคงเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนแล้ว จึงมีประเด็นว่า จะเข้าข่ายการละเมิดหลักการของ National Treatment หรือไม่ หากมีบริษัทเอกชนผู้ลงทุนของสหรัฐกล่าวว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้รับสิทธิจากรัฐเป็นพิเศษและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายอื่นหรือไม่

1.2.3) สถานภาพด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาสังคม

1) มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากมลภาวะของการผลิตพลังงาน

ปัจจุบันมาตรฐานการควบคุมมลพิษที่ปลดปล่อยจากโรงผลิตไฟฟ้าของไทยเมื่อเทียบกับของสหรัฐ ยังมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าของสหรัฐ ดังนั้น มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่ใช่เป็นปัญหาที่ผู้ประกอบการจากสหรัฐจะปฏิบัติตาม และไม่มีปัญหาในการประเด็นของการกีดกันทางการค้าต่อผู้ประกอบการจากสหรัฐ เพราะมาตรฐานดังกล่าวเป็นมาตรฐานเดียวกันไม่ว่าจะใช้กับผู้ประกอบการสหรัฐหรือผู้ประกอบการไทย

อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยมีความประสงค์จะยกระดับมาตรฐานของการปลดปล่อยมลพิษจากโรงไฟฟ้า หรือมีการประกาศใช้กฎหมายการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดมากขึ้น ก็มีผลต่อการนำเข้าเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการป้องกันหรือบำบัดจากต่างประเทศสูงขึ้น ซึ่งประเด็นดังกล่าว ทางสหรัฐได้แสดงความจำนงอย่างจัดจ้านว่า มีความประสงค์การจะเพิ่มพูนการขายเครื่องจักรและบริการด้านการป้องกันและบำบัดสิ่งแวดล้อมต่อไทยเพิ่มขึ้นในอนาคต

อนึ่ง มลพิษด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตไฟฟ้าขึ้นกับชนิดของวัตถุดิบเชื้อเพลิงและเทคโนโลยีของกระบวนการผลิตไฟฟ้าเป็นสำคัญ กรณีที่การผลิตไฟฟ้าเกิดจากพลังงานความร้อนที่ได้จากการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล มลภาวะที่สำคัญคือก๊าซ SO₂, NO_x, CO, N₂O และ

CO₂ โดยที่กระบวนการผลิตที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงจะมีปัญหาเรื่องผลกระทบด้านมลภาวะทางอากาศสูงกว่ากระบวนการผลิตที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ

2) ปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมกับชุมชน

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยมีปัญหาการยอมรับของชุมชนต่อการตั้งโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ โดยเฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินและพลังน้ำ ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนไม่ยอมรับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่ออาชีพและรายได้ ซึ่งมีตัวอย่างหลายกรณีที่รัฐต้องเพิกถอนสิทธิของผู้ลงทุนด้านพลังงาน ทั้งที่ได้อนุมัติให้จัดตั้งโครงการไปแล้ว เช่นกรณีของโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด และล่าสุดการยกเลิกการจัดตั้งโรงไฟฟ้าชีวมวล(ใช้เปลือกไม้ยางพารา)ที่ตำบลลำภูรา จังหวัดตรัง ของบริษัท Gulf Electric Power จำกัดของผู้ลงทุนจากสหรัฐฯ กรณีของการจัดตั้งโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ลำภูราเป็นประเด็นที่น่าสนใจมาก เพราะการจัดตั้งโรงไฟฟ้าชีวมวลดังกล่าว ได้รับเงินสนับสนุนบางส่วนจากต่างประเทศ เพราะเป็นโครงการที่ช่วยรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมในระดับโลก คือช่วยลดก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศโลก แต่กลับกลายเป็นว่าถูกต่อต้านจากชุมชนด้วยประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้ลงทุนจัดตั้งโรงไฟฟ้าห่างจากเขตใจกลางชุมชนเพียง 1 กิโลเมตร ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนของสายส่ง แต่ไม่ผิดกฎหมายเนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือกฎกระทรวงที่กำหนดพื้นที่ความเหมาะสมของการตั้งโรงไฟฟ้า ทำให้ชุมชนไม่มีความมั่นใจต่อผลกระทบเรื่องฝุ่น ฤดูแล้ง การบำบัดถ่านหินหลังเผาไหม้ รวมทั้งการแย่งชิงทรัพยากรน้ำจากแม่น้ำลำภูรา ซึ่งต้องใช้ร่วมกันระหว่างโรงไฟฟ้าและชุมชน

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าจะมีส่วนคล้ายคลึงกับกรณีของบริษัท Metaclad ที่เอกชนฟ้องร้องต่อรัฐบาลเม็กซิโกตามข้อตกลง NAFTA เนื่องจากเข้าข่ายการยึดทรัพย์โดยรัฐหรือเป็น indirect expropriation ทั้งที่การดำเนินการโดยรัฐเพื่อคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม ในกรณีของโรงไฟฟ้าลำภูราของไทยตามหลักการของ FTA น่าจะมีความซับซ้อนมากกว่าบริษัท Metaclad เพราะผู้ลงทุนมีสิทธิอ้างได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นจากกรณีศึกษาที่ผ่านมาในอดีต อาจกล่าวได้ว่ารัฐมีโอกาสที่จะถูกฟ้องร้องจากเอกชน อันเนื่องมาจากแรงต่อต้านของชุมชนอันเนื่องมาจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของการลงทุนจัดตั้งโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่

1.3) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

ผลกระทบจากข้อตกลง FTA โดยตรงต่อภาคการผลิตพลังงานไฟฟ้าของไทยอาจเห็นไม่เด่นชัดเช่นการค้าและบริการในเรื่องอื่นๆ แต่น่าจะมีผลกระทบทางอ้อมในแง่ของความเสี่ยงที่รัฐไทยจะถูกฟ้องโดยเอกชนจากสหรัฐฯ ในเรื่องต่อไป

1.3.1) ประเด็นเรื่อง National Treatment เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตยังเป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดของประเทศ รวมทั้งควบคุมทรัพยากรที่สำคัญคือระบบสายส่ง อาจจะเป็นปัญหาที่ถูกฟ้องเรื่องในเรื่องของ National Treatment ได้

1.3.2) ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่อาจจะถูกยกเลิก หรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการหลังจากที่ได้รับสิทธิให้ดำเนินการจัดตั้งโรงไฟฟ้าไปแล้วนั้น แต่ถูกยกเลิกในภายหลัง เนื่องจากการต่อต้านของประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตามข้อตกลงของ FTA รัฐมีโอกาสมากที่จะถูกเอกชนฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ ตามมาตรการการยึดทรัพย์สินของเอกชน (expropriation) ได้

ในอดีตที่ผ่านมา การต่อต้านของประชาชนต่อโครงการผลิตไฟฟ้าขนาดใหญ่ มีสาเหตุสืบเนื่องจากความอ่อนแอเชิงสถาบันของสังคมไทยเองที่ยังไม่มีกระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจนต่อการรับรองบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการว่าเป็นเช่นใด กระบวนการแก้ไขและระงับข้อพิพาทระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างภาครัฐ ผู้ลงทุน และกลุ่มประชาชนผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์เป็นเช่นใด รวมทั้งการจัดทำแนวทางการลงทุนกับการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติ ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

ปัจจุบันโดยระบบกฎหมายไทยมีเพียงการทำประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมโดยผู้ลงทุนเป็นผู้ทำการศึกษา เพื่อส่งประกอบการขออนุมัติการดำเนินการโครงการ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่เพียงพอต่อการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ กระบวนการพัฒนาเชิงสถาบันทั้งในแง่กฎหมายและวัฒนธรรม เพื่อแสวงหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ดังนั้น ประเด็นการสร้าง ความยอมรับของชุมชนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย ที่ต้องใช้เวลาอีกนานกว่าที่การป้องกันและระงับข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการพลังงานขนาดใหญ่ ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ใหญ่กว่า 10 MW ขึ้น) เป็นที่ยอมรับของชุมชนและสังคม ซึ่งฝ่ายไทยคงต้องต่อรองกับสหรัฐฯ เพื่อให้มีเวลาในการปรับโครงสร้างทางกฎหมายและสถาบัน จึงจะให้มีความบังคับใช้ตามข้อบัญญัติด้านการลงทุน มิให้มีการยึดทรัพย์สินของเอกชน (expropriation) โดยภาครัฐ ตามข้อตกลง FTA ได้

1.3.3) ผลกระทบต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีในความตกลงพหุภาคีที่ไทยเป็นสมาชิก แต่สหรัฐฯ ไม่ได้เป็น โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) ว่าด้วยพิธีสารเกียวโตและกลไกสะอาดที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่แต่ทางสหรัฐฯ ไม่ได้เป็น เนื่องจากโดยข้อตกลงกลไกสะอาดของพิธีสารดังกล่าว อนุญาตให้ประเทศสมาชิกที่พัฒนาแล้ว (ประเทศในกลุ่มภาคผนวก I) ร่วมมือกับประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนา (ประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก I) สามารถร่วมมือกันลดก๊าซเรือนกระจก โดยประเทศที่พัฒนาแล้วช่วยเหลือทางการเงินประเทศที่กำลังพัฒนา โดยประเทศที่พัฒนาแล้วได้เครดิตการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นการตอบแทน เนื่องจากว่าการเกิดก๊าซเรือนกระจกเกี่ยวข้องกับการผลิตและใช้พลังงานโดยตรง ดังนั้น ในกรณีที่มีการลงทุนเพื่อผลิตไฟฟ้าขาย โดยการใช้กลไกสะอาดเพื่อลดต้นทุนแก่ผู้ประกอบการจากต่างชาติที่ไม่ใช่สหรัฐฯ จะใช้เป็นข้ออ้างเพื่อฟ้องร้องรัฐบาลไทยในเรื่องของการให้ประโยชน์

ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อประเทศคู่แข่งทางการค้าของสหรัฐหรือไม่ ทั้งที่เป็นการปฏิบัติตามพันธพินิจสารกัญชา ที่สหรัฐไม่ได้เป็นสมาชิก

2) การขนส่ง

2.1) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาใน FTA

จากการเทียบเคียงเนื้อหาข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศต่างๆ ในบทของสิ่งแวดล้อมนั้นไม่พบประเด็นข้อตกลงด้านการขนส่ง (พาหนะ และเชื้อเพลิง) แต่ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการลงทุนและสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและเสนอให้เป็นประเด็นข้อเรียกร้องเพิ่มเติมในการเจรจาทำความตกลงการเปิดการค้าเสรีไทยสหรัฐอเมริกา เพื่อป้องกันกรณีพิพาทที่อาจเกิดขึ้น และให้เกิดความสอดคล้องกับพันธกรณีที่สหรัฐอเมริกาได้ใช้ในการเจรจาเขตการค้าเสรีกับทุกประเทศ คือ ประเด็นของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับสูง

2.2) สถานภาพของเทคโนโลยีและการลงทุนของไทยและสหรัฐ

2.2.1) สถานภาพด้านเทคโนโลยี

ประเด็นด้านขนส่ง เน้น 2 ส่วน ที่สำคัญ คือ ด้านการผลิตรถยนต์ และด้านน้ำมันเชื้อเพลิง ประเทศไทยมีการผลิตชิ้นส่วนและการประกอบยานยนต์ โดยประเทศไทยยังคงต้องอาศัยเทคโนโลยีเพื่อทำให้อุตสาหกรรมประเภทนี้เป็นไปอย่างครบวงจร อีกทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีด้านนี้ไทยยังคงเป็นรองสหรัฐอเมริกา สำหรับด้านน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น ประเทศไทยไม่ได้นำเข้าน้ำมันจากประเทศสหรัฐอเมริกา จึงไม่ได้เป็นประเด็นหลักแต่ อาจเกี่ยวข้องในอนาคตในเรื่องของการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตพลังงานชีวภาพนั้นมีการพัฒนาขึ้นแล้วภายในประเทศ และในปัจจุบันรัฐบาลมีสนับสนุนให้ใช้เชื้อเพลิง non fossil โดยเฉพาะ bio energy และ ethanol ซึ่งมีการสนับสนุนให้มีโรงงานผลิตเชื้อเพลิงนี้เพิ่มมากขึ้น อาจมีการนำเข้าชิ้นส่วนของเครื่องจักรมากขึ้น การส่งออกผลิตภัณฑ์ไปยังประเทศสหรัฐอาจมีข้อจำกัดเพราะเชื้อเพลิงดังกล่าวยังเป็นที่ต้องการในประเทศ

2.2.2) สถานภาพด้านการลงทุน

ปัจจุบันได้มีการตั้งบริษัทในเครือของฟอร์ด 6 บริษัท โดยมีโรงงานผลิตรถยนต์ฟอร์ดที่จังหวัดระยอง ซึ่งมีการจำหน่ายทั้งในประเทศและส่งออกไปกว่า 100 ประเทศทั่วโลก ในการปรับเปลี่ยนเชื้อเพลิงมาใช้เป็น bioenergy หรือ ethanol นั้น อาจทำให้มีการปรับปรุงเครื่องยนต์ที่แตกต่างจากปัจจุบันเพื่อให้เหมาะสมกับเชื้อเพลิงที่ใช้

2.3) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

2.3.1) ด้านเศรษฐกิจ

การเปิดการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา นั้น น่าจะมีผลให้ปริมาณการค้าชิ้นส่วนรถยนต์และมอเตอร์ไซด์เพิ่มมากขึ้น ส่วนในด้านของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์นั้นมีลักษณะแข่งขันกันบ้าง แต่รายละเอียดสินค้าที่มีความแตกต่างกัน จึงมีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะมีโอกาสในการส่งออกกลับไปสหรัฐอเมริกา ขณะที่สหรัฐอเมริกาส่งรถยนต์นั้นส่วนบุคคลมาขายในประเทศไทยมากขึ้น

2.3.2) ด้านสิ่งแวดล้อม

หากมีการเปิดการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาแล้ว คาดว่าสหรัฐอเมริกาอาจย้ายฐานการผลิตรถยนต์เข้ามาในไทยมากขึ้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีเทคโนโลยีการผลิตรถยนต์ที่ดีอยู่แล้ว ทั้งมีความพร้อมด้านการลงทุน นอกเหนือจากนั้นคือมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ต่างกันของไทยกับสหรัฐ ซึ่งเป็นส่วนจูงใจให้สหรัฐหันมาลงทุนเกี่ยวกับรถยนต์ในประเทศไทยมากขึ้น แต่การย้ายฐานการผลิตรถยนต์เข้ามานี้อาจทำให้ไทยต้องรับภาระจากการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม และการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้น (energy incentive) รวมทั้งเป็นฐานในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นด้วย

3.4 ประเด็นเรื่องสินค้าและเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม

รศ.ดร.สิรินทรเทพ เต่าประยูร

1) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาใน FTA

จากการเทียบเคียงเนื้อหาข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศต่างๆ ในบทของสิ่งแวดล้อม พบว่าประเด็นสินค้า/อุปกรณ์เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมนั้นมีปรากฏอยู่ในข้อตกลง ซึ่งสหรัฐอเมริกาสนับสนุนให้มีการค้าและการลงทุนด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อช่วยปกป้องและปรับปรุงด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศคู่สัญญา

2) สถานภาพของเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม

2.1) สถานภาพด้านเทคโนโลยี

เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมสำหรับการป้องกัน ควบคุม และบำบัดมลพิษ การติดตามและประเมินผล การฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมของไทยนั้นยังคงต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ การค้นคว้าวิจัยในประเทศไทยเองก็มีเช่นกัน แต่การนำผลการวิจัยมาใช้นั้นยังคงมีจำกัด ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีความพร้อมทั้งด้านความรู้ ทักษะ และการลงทุน ดังนั้นประเทศไทยจึงไม่จัดเป็นคู่แข่งด้านการค้าเกี่ยวกับสินค้าและเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมกับประเทศสหรัฐอเมริกา

2.2) สถานภาพด้านสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังไม่สามารถเทียบเคียงกับประเทศสหรัฐอเมริกาได้ ด้วยประเทศสหรัฐมีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีและปรับเป็นปัจจุบันเสมอ ประเทศไทยเองถึงแม้มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมหลายมาตรฐานกำหนดโดยใช้หลักการและความเข้มงวดเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่การบังคับใช้และการลงโทษเทียบปรับ ยังไม่มีผลเท่าที่ควร ทั้งด้านการปล่อยน้ำเสีย อากาศเสีย มลพิษและของเสียอันตราย รวมถึงเทคโนโลยีในการบำบัด

3) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

ผลกระทบจากข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในเรื่องของเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ การขัดขวางการพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีผลกระทบในด้านอื่นๆ ได้แก่

3.1) ด้านกฎระเบียบ

การตกลงเปิดการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกานั้น อาจทำให้ไทยต้องเพิ่มระดับความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ไทยต้อง

เพิ่มการนำเข้าสินค้าและเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมจากต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งรวมถึงอุปกรณ์ส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า และสารเคมีที่ใช้ในการบำบัดมลพิษด้วยด้านเศรษฐศาสตร์

ประเทศไทยควรใช้ประโยชน์จากการตกลงเปิดการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา เพื่อลดภาษีการนำเข้าสินค้าและเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมจากสหรัฐอเมริกาเพื่อประโยชน์ในการบำบัดมลพิษและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักและ เพื่อเพิ่มระดับความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น แต่ต้องเป็นไปด้วยความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ ของประเทศ ไม่ควรให้การนำเข้ามาเป็นเงื่อนไขการเจรจาเพื่อยกระดับค่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้เท่ากับสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการใช้มาตรฐานผลิตภัณฑ์เข้ามาเป็นเงื่อนไขในการส่งออก

3.2) ด้านสิ่งแวดล้อม

การตกลงเปิดการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา อาจทำให้สหรัฐอเมริกามีการย้ายฐานการผลิตสินค้า หรือชิ้นส่วนที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมบางรายการเข้ามาตั้งในไทย ซึ่งถ้าสหรัฐอเมริกาย้ายฐานการผลิตที่เป็นเทคโนโลยีระดับสูงเข้ามาก็อาจเป็นประโยชน์ในด้านของความรู้และทักษะกับคนไทยที่อยู่ในสายงานการผลิตนั้นได้ อย่างไรก็ตามการย้ายฐานการผลิตอาจขัดขวางการพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมในประเทศได้ โดยเฉพาะ เทคโนโลยีท้องถิ่น

3.5 ประเด็นเรื่องสินค้าใช้แล้ว

รศ.ดร.สิรินทรเทพ เต่าประยูร

1) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาใน FTA

จากการเทียบเคียงเนื้อหาข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศต่าง ๆ ในบทของสิ่งแวดล้อมนั้นไม่พบประเด็นเรื่องวัตถุอันตรายเคมี แต่ประเด็นนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และการลงทุนโดยตรง จึงควรมีการพิจารณาและเสนอให้เป็นประเด็นข้อเรียกร้องเพิ่มเติมในการเจรจาทำความตกลงการเปิดการค้าเสรีไทยสหรัฐอเมริกา เพื่อป้องกันการเกิดกรณีพิพาท และให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการเจรจาเขตการค้าเสรีกับทุกประเทศ นั่นคือ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับสูง

2) สถานภาพของเทคโนโลยีและการลงทุนของไทยและสหรัฐ

2.1) สถานภาพด้านเทคโนโลยี

ปัจจุบันในประเทศไทยมีการรับซื้อของเก่ามากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกระดาษ พลาสติก เหล็ก คอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ซึ่งการนำสินค้าที่ผ่านการใช้งานแล้วเหล่านี้มาเข้าสู่กระบวนการผลิตขึ้นใหม่นั้น นับเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง นอกจากเป็นการลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นการประหยัดและใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างคุ้มค่าอีกด้วย แต่การนำเอาสินค้า หรือส่วนประกอบบางอย่างจากสินค้าที่ใช้แล้วมาเข้าสู่กระบวนการผลิตใหม่นั้นคงต้องอาศัยเทคโนโลยีการทำให้วัตถุดิบมีความบริสุทธิ์ขึ้น เพื่อให้สินค้าที่ผลิตจากวัตถุดิบดังกล่าวมีคุณภาพใกล้เคียงกับสินค้าที่ผลิตจากวัตถุดิบใหม่มากที่สุด แต่ขณะนี้เทคโนโลยีดังกล่าวในประเทศไทยยังคงพัฒนาได้ไม่ทัดเทียมกับต่างประเทศ ประเทศไทยจึงมีความต้องการในการพัฒนาและรับความช่วยเหลือเกี่ยวกับเทคโนโลยีดังกล่าว และเมื่อไทยมีเทคโนโลยีการทำให้วัตถุดิบที่ใช้แล้วมีความบริสุทธิ์เพิ่มขึ้นได้แล้วนั้น ความสามารถในการผลิตสินค้าจากวัตถุดิบใช้แล้วของไทยคงมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น นำมาซึ่งการใช้วัตถุดิบใช้แล้วในประเทศ และนำเข้าวัตถุดิบใช้แล้วจากต่างประเทศได้มากขึ้นนั่นเอง

2.2) สถานภาพด้านกฎระเบียบ

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าวัตถุดิบจากสินค้าใช้แล้ว คือ

พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 โดยกระทรวงพาณิชย์สามารถใช้มาตรการในการควบคุมการนำเข้าวัสดุและสินค้าใช้แล้วที่นำเข้าจากต่างประเทศเพื่อเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 32 โดยกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถใช้มาตรการกำหนดกฎระเบียบควบคุมคุณภาพวัตถุดิบจากวัสดุใช้แล้ว

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถกำหนดให้สินค้าใช้แล้วที่นำเข้าจากต่างประเทศมาจำหน่ายถูกควบคุม เพื่อมิให้เป็นภาระในการกำจัดซากของสินค้านี้ดังกล่าว

นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีข้อกำหนดห้ามและควบคุมการนำเข้า หรือส่งออก ตามอนุสัญญาบาเซล ได้แก่

- 1) รายการของเสียที่ห้ามการนำเข้าในประเทศไทย คือ แบตเตอรี่ที่ใช้แล้ว และแผ่นธาตุที่อยู่ในแบตเตอรี่ใช้แล้ว (พิกัด 85.07) ยางรถที่ใช้แล้ว
- 2) รายการของเสียที่ควบคุมการนำเข้าในประเทศไทย ได้แก่ เศษ เศษตัดและของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตาม เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้ว และชิ้นส่วนประกอบ หรืออุปกรณ์ของเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้ว
- 3) รายการของเสียที่ควบคุมการนำเข้า-ส่งออก ได้แก่ ของเสียเคมีวัตถุ ตามอนุสัญญาบาเซล
- 4) รายการของเสียที่ควบคุมการส่งออกไปยังประเทศที่กำหนด ได้แก่ วัสดุที่มีองค์ประกอบของแอสเบสตอสและพีซีบี จอคอมพิวเตอร์/โทรทัศน์ใช้แล้ว ของเสียที่กำหนดจากแหล่งกำเนิดไม่จำเพาะ 28 รายการ และจากแหล่งกำเนิดจำเพาะ 30 รายการ และของเสียที่กำหนดการควบคุมเคลื่อนย้ายข้ามแดนเพิ่มเติมโดยกฎหมายภายในประเทศตามข้อ 1(b) ตามอนุสัญญาบาเซล ได้แก่ ตะกรันกระบวนการผลิตทองแดง กากตะกอนจากเรือบรรทุกน้ำมัน กากตะกอนที่มีลักษณะเป็นเม็ด และสารเร่งปฏิกิริยาในอุตสาหกรรมที่ผ่านการใช้งานแล้ว

2.3) สถานภาพด้านสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซล ขณะที่สหรัฐอเมริกาไม่เป็นภาคี

2.4) สถานภาพด้านสังคม

ปัจจุบันธุรกิจการซื้อขายของเก่าในประเทศไทยนั้นมีเพิ่มขึ้น แต่ความนิยมใช้สินค้านำเข้าใช้แล้วของคนไทยยังคงมีน้อย เมื่อเทียบกับสินค้าที่ผลิตจากวัตถุดิบใหม่ จึงควรมีการปรับปรุงคุณภาพของสินค้านำเข้าใช้แล้ว และสนับสนุนส่งเสริมให้สินค้านำเข้าใช้แล้วได้รับความนิยมนจากผู้บริโภค เพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบใช้วัตถุดิบใช้แล้วในกระบวนการผลิตมากขึ้น

3) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

3.1) ด้านกฎระเบียบ

กฎระเบียบของไทยเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าใช้แล้วจากต่างประเทศนั้นมีอยู่แล้ว ซึ่งต้องมีการป้องกันไม่ให้เกิดการนำเข้าของเสียหรือของอันตรายจากต่างประเทศนั้นมาบังคับให้ไทยต้องปรับปรุงกฎระเบียบให้เข้มงวดขึ้น ทั้งนี้หากต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบของไทยนั้นควรเป็นไปด้วยความสมัครใจและอยู่บนพื้นฐานความพร้อมของประเทศไทยเอง

3.2) ด้านเศรษฐกิจ

การนำเข้าวัตถุดิบใช้แล้วจากสหรัฐอเมริกา ทำให้ไทยลดต้นทุนการผลิตจากการใช้วัตถุดิบใหม่ลงได้ แต่ไทยอาจต้องเพิ่มต้นทุนในด้านของการนำเข้าเทคโนโลยีการทำวัตถุดิบที่ใช้แล้วให้บริสุทธิ์ขึ้นจากต่างประเทศ อีกทั้งต้องหาตลาดรองรับสินค้ารีไซเคิลทั้งเกรดA และเกรดอื่นๆ ดังนั้นการนำเข้าวัตถุดิบใช้แล้วจากสหรัฐอเมริกาที่มีภาวี่ที่ลดลงเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะประเมินมูลค่าการส่งออกสินค้ารีไซเคิลคืนสู่ตลาดต่างประเทศได้ เนื่องจากต้องพิจารณาปัจจัยอื่น เช่น ความนิยมในการใช้สินค้าดังกล่าวร่วมด้วย

3.3) ด้านสิ่งแวดล้อม

การนำวัตถุดิบใช้แล้วมาเข้าสู่กระบวนการใหม่นั้นเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างคุ้มค่าได้วิธีการหนึ่ง แต่ประเทศไทยคงไม่สามารถใช้วัตถุดิบหรือสินค้าใช้แล้วนั้นได้หมดทุกส่วน คงต้องเหลือส่วนที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ ซึ่งส่วนที่เหลือนี้เองอาจทำให้ไทยต้องรับภาระในการกำจัดต่อไป ซึ่งควรต้องมีมาตรการรองรับเพื่อป้องกันอันตรายจากการกำจัดของเสียเหล่านี้อย่างรัดกุม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยที่ดีของคนในชุมชนด้วย

3.6 ประเด็นด้านกุ้งทะเล

คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์

1) ประเด็นการเจรจาในข้อตกลง FTA ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม

ประเด็นการเจรจา FTA ไทย-สหรัฐ ที่จะมียกเว้นเกี่ยวกับเรื่องกุ้งทะเลและสิ่งแวดล้อม อยู่ใน 2 ส่วน คือ

1.1) เรื่องการค้าสินค้า (Trade in Goods) ในประเด็นเรื่องการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรและภาษีอื่นๆ สำหรับสินค้ากุ้งและผลิตภัณฑ์ และการเจรจาเรื่องการขจัดมาตรการทางด้านการค้าที่มีใช้ภาษี (NTB) โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (โปรดดูรายละเอียดประเด็นเจรจาในหัวข้อเรื่องการเกษตร)

1.2) เรื่องสิ่งแวดล้อม (Environment) ประเด็นการเจรจาที่จะมียกเว้นต่อเรื่องกุ้งทะเล คือ ข้อเรียกร้องของสหรัฐที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

2) กฎระเบียบ / การดำเนินงานของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.1) ข้อมูลการเลี้ยง และการส่งออกกุ้งของไทย

กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็งเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของไทยไปสหรัฐอเมริกา อยู่ใน 10 อันดับรายการสินค้าส่งออกที่มีมูลค่าสูงสุด และเป็นสินค้าส่งออกอันดับหนึ่งในกลุ่มสินค้าเกษตร การส่งออกในปี 2545, 2546, 2547 มีมูลค่า 15,528 , 18,688 , 14,988 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับในปี 2548 ระหว่างเดือนมกราคมถึงกันยายน มีมูลค่าส่งออก 15,173 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าช่วงเดือนเดียวกันในปี 2547 ที่มีมูลค่า 9,524 ล้านบาท (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์, 2538)

ในช่วงปี 2530-2543 อุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลที่สำคัญของไทย คือ กุ้งกุลาดำ ประเทศไทยส่งออกกุ้งกุลาดำมีมูลค่าเป็นอันดับที่หนึ่งของโลกหลายปีติดต่อกัน แต่ในช่วงปี 2544 –2545 เกษตรกรได้เปลี่ยนมานิยมการเพาะเลี้ยง “กุ้งขาว” (*Litopenaeus vannamei*) เนื่องจากประสบปัญหาหลายประการในการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ทั้งในด้านการผลิต ด้านการตลาด ปัญหาโรคระบาด ในขณะที่กุ้งขาวเลี้ยงค่อนข้างง่าย มีการเจริญเติบโตเร็ว รวมทั้งให้ผลผลิตต่อไร่ในปริมาณสูงกว่ากุ้งกุลาดำ (ผลผลิตกุ้งขาว 1.93 ตัน/ไร่ กุ้งกุลาดำ 0.72 ตัน/ไร่ ข้อมูลปี 2546)

ในปี 2546 ผลผลิตรวมของกุ้งทั้งประเทศมีปริมาณทั้งสิ้น 418,000 ตัน โดยเป็นผลผลิตกุ้งภายในประเทศ 391,000 ตัน (93.6% ของผลผลิตรวม) เป็นกุ้งนำเข้าจากต่างประเทศ 26,500 ตัน (6.4 % ของผลผลิตรวม)

ผลผลิตกุ้งภายในประเทศส่วนใหญ่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง ในปี 2546 มีปริมาณ 335,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 85.6 ของผลผลิตภายในประเทศ ส่วนกุ้งที่ได้จากการประมงมีปริมาณ 56,500 ตัน คิดเป็นร้อยละ 14.4 ของผลผลิตภายในประเทศ

กุ้งเพาะเลี้ยงส่วนใหญ่ของไทย คือ กุ้งขาวและกุ้งกุลาดำ โดยนับตั้งแต่ปี 2545 ผลผลิตจากกุ้งขาวมีสัดส่วนที่มากกว่ากุ้งกุลาดำ ข้อมูลในปี 2546 กุ้งกุลาดำมีปริมาณ 155,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 46 ของผลผลิตภายในประเทศ หรือร้อยละ 37.04 ของผลิตรวม ในขณะที่กุ้งขาวมีปริมาณ 180,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 54 ของผลผลิตภายในประเทศ หรือคิดเป็น 43.06 ของผลผลิตรวม

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ผลผลิตกุ้งทะเลในปี 2546 ส่วนใหญ่เป็นกุ้งจากการเพาะเลี้ยง คิดเป็นร้อยละ 80 ของปริมาณกุ้งทั้งประเทศ สำหรับกุ้งที่จับได้จากธรรมชาติคิดเป็นร้อยละ 14 และมีกุ้งนำเข้าจากต่างประเทศคิดเป็นร้อยละ 6 ของปริมาณกุ้งทั้งประเทศ ทั้งนี้ กุ้งจากการเพาะเลี้ยงเป็นกุ้งกุลาดำ 46 % เป็นกุ้งขาว 54 % ของผลผลิตภายในประเทศ

พื้นที่การเลี้ยงกุ้งในปัจจุบัน มีพื้นที่การเลี้ยงกุ้งกุลาดำมากกว่าการเลี้ยงกุ้งขาวในสัดส่วนร้อยละ 70 ต่อ 30 แต่สำหรับในพื้นที่ภาคตะวันออกและภาคกลาง มีการเลี้ยงกุ้งขาวในสัดส่วนที่มากกว่าการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 : พื้นที่การเลี้ยงกุ้งทะเลแยกตามภาคและชนิดกุ้ง ปี พ.ศ. 2546

ภาค	พื้นที่การเลี้ยง และสัดส่วนพื้นที่				รวม	
	กุ้งกุลาดำ (ไร่)	สัดส่วน (%)	กุ้งขาว (ไร่)	สัดส่วน (%)	พื้นที่ (ไร่)	สัดส่วน (%)
ตะวันออก	66,652	22	32,318	25	98,970	23
กลาง	77,402	25	44,186	34	118,588	28
ใต้ตอนบน	91,651	31	32,078	25	123,729	29
ใต้ตอนล่าง	67,295	22	21,418	16	88,713	20
รวม	300,000	70	130,000	30	430,000	100

ที่มา : ชะลอ และ พรเลิศ, 2547¹⁴

¹⁴ ชะลอ ลิ้มสุวรรณ และ พรเลิศ จันทรรักษ์ขกุล. 2547. อุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งในประเทศไทย. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

2.2) มาตรการทางกฎหมายของไทยในด้านการเพาะเลี้ยงและการจับกุ้งทะเล

ประเทศไทยมีกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการเพาะเลี้ยงกุ้ง การจับกุ้งจากธรรมชาติ และการนำเข้ากุ้ง ตั้งแต่ในด้านการจดทะเบียนฟาร์ม การขออนุญาต การระบายน้ำทิ้ง ฯลฯ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.2.1) การควบคุมดูแลการเพาะเลี้ยงกุ้ง

1) การควบคุมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีข้อกำหนดเพื่อการควบคุม กำกับกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำไว้ในหลายมาตรา เช่น

- มาตรา 9 ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี
 - มาตรา 13 ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ได้รับอนุญาตเว้นแต่ผู้รับอนุญาต
 - มาตรา 23 ห้ามมิให้บุคคลใดขุดหรือสร้างบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- กฎระเบียบที่ภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลโดยตรง เช่น
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการเลี้ยงกุ้งทะเลมาจดทะเบียนและขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2543)
 - ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการเลี้ยงกุ้งทะเลมาจดทะเบียนและขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2543) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการที่เลี้ยงกุ้งในเนื้อที่ตั้งแต่ 50 ไร่ขึ้นไป ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการระบายน้ำหรือของเสียจากบ่อเลี้ยงกุ้ง
 - คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 2/2541 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งตามความในมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำ ในพื้นที่น้ำจืด
 - มาตรฐานการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอินทรีย์ของประเทศไทย กรมประมง พ.ศ. 2547

ประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎระเบียบด้านการเพาะเลี้ยงกุ้งและสัตว์น้ำ คือ กิจกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การเพาะเลี้ยงกุ้ง แม้ว่าจะเป็นฟาร์มที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหลายประการ แต่ไม่ได้อยู่ในรายการโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

2) การจัดการท่าเทียบเรือ สะพานปลา แพลลา ตลาดกลาง

- ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการออกไปรับรองสุขลักษณะสถานประกอบกิจการ แพลลา พ.ศ. 2547
- ร่างมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากท่าเทียบเรือประมง สะพานปลา และแพลลา ตามมาตรา 55 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (เสนอผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 การประชุมครั้งที่ 9/2548)

3) การผลิต และฟาร์มเลี้ยงกุ้งทะเลตามมาตรฐาน

- ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการขอใบรับรองโรงเพาะฟักอนุบาลกุ้งทะเลที่มีการผลิตตามมาตรฐานโค้ด ออฟ คอนดัก (Code of Conduct) หรือ ซีไอโอซี (CoC) ¹⁵ พ.ศ. 2546
- ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการขอใบรับรองฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลที่มีการผลิตตามมาตรฐานโค้ด ออฟ คอนดัก (Code of Conduct) หรือ ซีไอโอซี (CoC) พ.ศ. 2546
- ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการขอใบรับรองการผลิตกุ้งทะเลตามมาตรฐานจีเอพี (Good Agricultural Practice :GAP) พ.ศ. 2546

4) การตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)

- ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการจัดทำหนังสือกำกับกำกับการจำหน่ายสัตว์น้ำ พ.ศ. 2547
- ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการประกาศรับรองให้ออกหนังสือกำกับกำกับการจำหน่ายสัตว์น้ำ พ.ศ. 2548

¹⁵ มาตรฐาน(Code of Conduct :CoC) หมายถึงระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้อุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลอย่างยั่งยืน โดยกุ้งที่ได้รับระบบ CoC จะเป็นกุ้งที่มีคุณลักษณะ 3 ประการ คือ กุ้งที่มีการผลิตอย่างมีมาตรฐาน กุ้งที่มีคุณภาพและความปลอดภัย และกุ้งที่มีการเลี้ยงหรือผลิตอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

2.2.2) การควบคุมดูแลการจับกุมจากธรรมชาติ

กฎระเบียบด้านการควบคุมการจับกุมจากธรรมชาติเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเครื่องมืออวนลากกึ่งไปจดทะเบียนการมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องมือนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (ลงวันที่ 16 กันยายน 2539)
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดให้ติดเครื่องมือแยกเต่าทะเลในเครื่องมืออวนลากกึ่งทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ (ลงวันที่ 16 กันยายน 2539)

2.2.3) การควบคุมดูแลการนำเข้ากุ้ง

กฎระเบียบด้านการควบคุมการนำเข้ากุ้ง เพื่อการเพาะพันธุ์และการปรับปรุงสายพันธุ์ การควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรค เช่น

- ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547
- ประกาศกรมประมง เรื่องการพิจารณาประกาศรับรองแหล่งหรือสถานประกอบการเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2547
- การประกาศรับรองพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวจากแหล่งหรือสถานประกอบการเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่ผ่านการพิจารณาตรวจสอบจากคณะกรรมการกำกับดูแลการนำเข้า และการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาว
- ประกาศกรมประมง เรื่องรับรองแหล่งหรือสถานประกอบการเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2547
- ประกาศกรมประมง เรื่องรับรองแหล่งหรือสถานประกอบการเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร (เพิ่มเติมครั้งที่ 1) ลงวันที่ 15 มีนาคม 2548

2.2.4) การควบคุมดูแลกิจกรรมการแปรรูป

สินค้าอุตสาหกรรมกุ้งแปรรูปของไทยแบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง กุ้งบรรจุกระป๋อง และกุ้งแปรรูปอื่นๆ เช่น กุ้งต้มปอกเปลือกแช่เย็นแช่แข็ง

ดื่มชา กุ้งชุบแป้งทอด กุ้งชุบเกล็ดขนมปัง เป็นต้น ผลิตภัณฑ์กุ้งแปรรูปที่ผลิตขึ้นจะเน้นการส่งออกมากกว่าการบริโภคภายในประเทศ (กฤษฎา, 2545)¹⁶

ในกระบวนการแปรรูปกุ้งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลายขั้นตอน เช่น น้ำเสีย ของเสียเศษกุ้งจากการล้างทำความสะอาด การคัดขนาด ของเสียจากพลาสติกจากขั้นตอนการบรรจุกล่อง เป็นต้น

กฎระเบียบควบคุมกิจกรรมการแปรรูปกุ้งเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น

- ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 214/2537 เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) เรื่องกำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน
- ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการออกไปรับรองการวิเคราะห์อันตรายและจุดอันตรายที่ต้องควบคุม (HACCP)

3) มาตรการทางกฎหมายของสหรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกุ้งทะเล¹⁷

สหรัฐมีกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการสงวนพันธุ์เต่าทะเล ซึ่งสร้างผลกระทบต่อการส่งกุ้งของไทยไปขายในสหรัฐ และในที่สุดได้กลายเป็นข้อพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐกับไทยและประเทศที่ส่งกุ้งไปขายยังสหรัฐ กฎหมายดังกล่าวของสหรัฐ คือ กฎหมาย Public Law 101-162 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ทุกประเทศที่ส่งออกกุ้งต้องได้รับการรับรองโดยรัฐบาลว่า มีมาตรการป้องกันมิให้เต่าทะเลติดอวนกุ้งโดยบังเอิญ

ในปี ค.ศ. 1969 ได้มีการประกาศใช้ Section 609 ของกฎหมาย Public Law 101-162 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีพาณิชย์ร่วมกันเจรจากับรัฐบาลของประเทศที่มีการประมงที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นอันตรายต่อเต่าทะเล เพื่อพัฒนาความตกลงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อคุ้มครองและสงวนพันธุ์เต่าทะเล และบัญญัติให้ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาให้ใบรับรองแก่ประเทศที่มีมาตรการและโครงการอนุรักษ์เต่าทะเลเทียบเท่ากับสหรัฐอเมริกา หากประเทศใดไม่ได้รับการรับรองก็จะส่งออกกุ้งหรือผลิตภัณฑ์กุ้งไปยังสหรัฐอเมริกาไม่ได้ ทั้งนี้ โดยมีหลักการในการออกไปรับรองดังนี้

- 1) มีหลักฐานว่ามีการกำหนดระเบียบที่ควบคุมการฆ่าเต่าทะเลโดยไม่ตั้งใจ เทียบเท่ากับสหรัฐอเมริกา
- 2) มีอัตราเฉลี่ยการฆ่าเต่าทะเลโดยไม่ตั้งใจเทียบเท่ากับสหรัฐอเมริกา

¹⁶ กฤษฎา พงษ์ศรีเจริญสุข. 2545. บทสรุปอุตสาหกรรมกุ้งไทยกับความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ. วารสารสถาบันอาหาร. ปีที่ 4ฉบับที่ 25 (ก.ย.-ต.ค.)

¹⁷ WTO. United States- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Panel (WT/DS58/R) 15 May 1998 and Report of the Appellate Body (WT/DS58/AB/R) 12 October 1998.

3) สภาพแวดล้อมการทำประมงของประเทศนั้น ไม่มีแนวโน้มที่เป็นอันตรายต่อเต่าทะเล

เพื่อให้เกิดระเบียบในการบังคับใช้ Section 609 สหรัฐอเมริกาได้ออก 1991 Guidelines เพื่อกำหนดว่า โครงการหรือมาตรการใดๆ ในประเทศต่างๆ เทียบเท่ากับมาตรการของสหรัฐ โดยมีหลักในการพิจารณา 3 ข้อ ได้แก่

- 1) มีการติดตั้งเครื่องแยกเต่าทะเล (Turtle Extruder Devices : TEDs)
- 2) ลดช่วงเวลาในการลากอวนสำหรับเรือที่ต่ำกว่า 25 ฟุต
- 3) มีสถิติและสามารถพิสูจน์ได้ว่าโครงการนั้นๆ ลดการตายของเต่าได้

ทั้งนี้ 1991 Guidelines บังคับใช้เฉพาะต่อประเทศในแถบแคริบเบียนและแอตแลนติกตะวันตก 19 ประเทศเท่านั้น โดยกำหนดให้มีระยะเวลาในการปรับตัว 3 ปี แต่ต่อมาองค์กรพัฒนาเอกชนได้ยื่นฟ้องรัฐบาลสหรัฐต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ (CIT) ในคดี “Earth Island Institute” โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลสหรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตาม Section 609 โดยการใช้มาตรการจำกัดเฉพาะประเทศทางแถบทะเลแคริบเบียนเท่านั้น ซึ่งเป็นการละเมิด Section 609 (b) ที่กำหนดให้ใช้มาตรการบังคับกับทุกประเทศที่ทำการประมงกึ่งในลักษณะที่เป็นผลร้ายต่อเต่าทะเล ทาง CIT ได้ตัดสินในรัฐบาลสหรัฐแพ้คดี ส่งผลให้มีการออก 1996 Guidelines โดยมีสาระสำคัญ คือ

- 1) มีการขยายการบังคับใช้ Section 609 ไปทั่วโลก โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 1996
- 2) ผลกระทบจากกึ่งที่จะส่งมายังสหรัฐต้องมีใบกำกับเพื่อแสดงว่าเป็นกึ่งที่จับในประเทศที่มีมาตรการเกี่ยวกับกับการอนุรักษ์เต่าทะเลเทียบเท่ากับสหรัฐ หรือมีเอกสารที่ลงลายมือชื่อผู้ส่งออกและเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้นๆ ว่าการจับกึ่งดังกล่าวไม่เกิดอันตรายต่อเต่าทะเล

หนึ่ง การจับกึ่งที่ไม่ถือเป็นอันตรายกับเต่าทะเล คือ เป็นกึ่งเลี้ยง , เป็นกึ่งที่จับด้วย TEDs, ไม่ได้ใช้เครื่องจักรในการจับกึ่ง และเขตที่จับกึ่งนั้นไม่มีเต่าทะเลอาศัยอยู่

ผลจากการบังคับใช้ Section 609 ทำให้เกิดการระงับการส่งออกกึ่งและผลิตภัณฑ์ไปสหรัฐอย่างมาก เพราะต้องเพิ่มขั้นตอนในการส่งออก การตรวจสอบปริมาณและมูลค่าเพื่อประเมินภาษีศุลกากรให้สอดคล้องกับใบรับรอง ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีการประกาศใช้ Section 609 นั้น มีเพียงแต่ขั้นตอนการตรวจสอบใบกำกับภาษีจากการบรรทุกกระว้างเรือเท่านั้น

4) ข้อพิพาทระหว่างไทยกับสหรัฐเรื่องกึ่ง-เต่าทะเล

ในช่วงต้นปี 2540 ประเทศผู้ส่งออกกึ่ง ได้แก่ อินเดีย มาเลเซีย ปากีสถานและไทย จึงได้ร่วมกันยื่นข้อกล่าวหาต่อสหรัฐภายใต้ WTO ในการใช้มาตรการห้ามนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งโดยมีการปกป้องเต่าทะเลเป็นหัวใจสำคัญของการห้ามนำเข้า โดยกล่าวหาว่ากฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกา คือ US Endangered Species Act of 1973 ที่ระบุเต่าทะเล 5 สายพันธุ์ที่ถูกทำร้ายซึ่งเกิดขึ้นในน่านน้ำของสหรัฐ โดยได้ห้ามการทำร้ายเต่าทะเลภายในสหรัฐ ใน

ทะเลอาณาเขต และทะเลหลวง ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดให้เรือประมงที่จับกุ้งใช้เครื่องมือแยกเต่าทะเล (TEDs) เมื่อทำการประมงในเขตพื้นที่ที่เป็นแหล่งสำคัญที่พบเต่าทะเล

ประเด็นสำคัญของข้อพิพาท คือ มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งตามกฎหมายห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของสหรัฐตาม Section 609 ขัดต่อ GATT 1994 มาตรา I, III, XI และ XIII หรือไม่

คณะพิจารณา (Panel) ของ WTO ได้มีคำตัดสินเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 ว่า การห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของสหรัฐภายใต้ Section 609 ของ Public Law 101-162 ไม่สอดคล้องกับมาตรา XI¹⁸ ของ GATT 1994 และไม่สามารถที่จะอ้างมาตรา XX¹⁹ ได้ โดยคณะพิจารณาได้เสนอแนะให้องค์กรกระรับข้อพิพาท (DSB) เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาปรับปรุงมาตรการของตนให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ภายใต้ WTO

หลังจากมีการประกาศคำตัดสินอย่างเป็นทางการของคณะพิจารณา ได้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีคำตัดสินของคณะพิจารณาเป็นอย่างมาก รัฐบาลสหรัฐได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำตัดสินของคณะพิจารณาต่อองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2541

ในรายงานการพิจารณาขององค์กรอุทธรณ์ (ได้รับการรับรองในวันที่ 6 พ.ย. 2541) ได้สร้างความชัดเจนว่า ภายใต้กฎเกณฑ์ของ WTO นั้น ประเทศสมาชิกต่างมีสิทธิที่จะใช้การกระทำทางการค้าเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม (โดยเฉพาะชีวิตและสุขภาพมนุษย์ สัตว์หรือพืช และทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้) WTO ไม่จำเป็นต้องอนุญาตสิทธินี้แก่ประเทศต่างๆ

อย่างไรก็ตาม คดีนี้สหรัฐถูกตัดสินให้เป็นฝ่ายแพ้คดี เนื่องจากมาตรการของสหรัฐเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกของ WTO เนื่องจากสหรัฐได้จัดหาเทคโนโลยีและช่วยเหลือทางการเงิน รวมทั้งใช้เวลาในการปรับตัวสำหรับชาวประมงที่จะเริ่มใช้เครื่องมือ TED ที่นานกว่าสำหรับประเทศในแถบซีกโลกตะวันตก โดยเฉพาะในเขตทะเลแคริบเบียน แต่ไม่ได้ให้ประโยชน์เช่นเดียวกันกับประเทศในเอเชีย 4 ประเทศ คือ อินเดีย มาเลเซีย ปากีสถาน และไทย

สรุปแล้วคดีนี้องค์กรอุทธรณ์พิจารณาเห็นว่า

- มาตรการห้ามนำเข้าของสหรัฐไม่สอดคล้องกับความตกลง GATT 1994 มาตรา XI ซึ่งห้ามใช้มาตรการจำกัดการนำเข้า หรือห้ามจำกัดทางการค้า และไม่เข้าเงื่อนไขภายใต้บทนำของมาตรการ XX

¹⁸ มาตรา XI ของ GATT 1994 ได้กำหนดห้ามประเทศสมาชิก WTO ในการที่จะจำกัดจำนวนการนำเข้าหรือส่งออกสินค้า ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการจำกัดปริมาณ (Quota) การห้าม(Ban) การใช้ใบอนุญาต (Licensing) โดยมีข้อยกเว้นบางประการตามมาตรา XI:2 เช่น จำกัดการส่งออกเพื่อไม่ให้เกิดการขาดแคลนในประเทศ จำกัดเพื่อดูแลมาตรฐานสินค้า จำกัดสินค้าเกษตรและประมงเพื่อควบคุมปริมาณสินค้าที่เข้าตลาด เป็นต้น

¹⁹ มาตรา XX เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไปของ GATT 1994 เนื่องจากมาตรการที่ใช้ได้รับการยกเว้นภายใต้มาตรานี้ถือเป็นมาตรการที่จำเป็น แต่ทั้งนี้ข้อยกเว้นได้จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควร หรือตามอำเภอใจ ไม่เป็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝง

- มาตรการของสหรัฐเป็นมาตรการที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดและโดยตรงกับนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้ เข้าเกณฑ์ข้อยกเว้นตามมาตรา XX(g)²⁰ แต่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดในบทนำของมาตรา XX

ดังนั้นองค์การอุทธรณ์จึงสรุปว่า มาตรการของสหรัฐไม่เป็นไปตามหลักการของมาตรา XX

จากคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ในคดีกุ่ม-เต่า มีประเด็นที่ควรพิจารณาหลายประการทั้งในแง่ผลกระทบต่อประเทศไทย และในแง่การใช้มาตรการทางการค้าเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม (พรรณทิพย์, 2546)²¹ ดังนี้

1) องค์การอุทธรณ์ได้ตีความขยายมาตรา XX (g) อย่างเป็นทางการว่า “ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้” (Exhaustible Natural Resources) ไม่จำกัดอยู่เฉพาะทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต แต่รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตที่ใช้แล้วหมดไปด้วย และไม่จำกัดว่าต้องเป็นทรัพยากรในอาณาเขต อันเป็นเหตุให้ประเทศสมาชิกสามารถกล่าวอ้างข้อยกเว้นมาตรา XX (g) ได้ง่ายขึ้นโดยการตีความ

2) จากเดิมที่ GATT เคยมีคำตัดสินว่า GATT ใช้บังคับกับตัว “สินค้า” เท่านั้น ไม่บังคับใช้กับ “กระบวนการและวิธีการผลิตสินค้า” (Production Process and Methods :PPMs) ดังนั้นสินค้าที่คล้ายกันจะต้องได้รับการปฏิบัติตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ แต่หากพิจารณาคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ในคดีกุ่ม-เต่า จะเห็นได้ว่าการที่องค์การอุทธรณ์ยอมรับว่ามาตรการของสหรัฐเข้าข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา XX (g) จึงสามารถทำให้ตีความได้ว่า GATT 1994 ใช้บังคับกับมาตรการที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตสินค้า ซึ่งในคดีนี้ คือ วิธีการจับกุ่มทะเลของเรือประมง จากคำตัดสินนี้ทำให้สินค้าที่คล้ายกันอาจได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันได้ หากมีกระบวนการผลิตที่ต่างกัน

แม้ว่าองค์การอุทธรณ์จะได้ตัดสินให้ฝ่ายไทยซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนเป็นฝ่ายชนะคดี แต่ได้ชี้ช่องไว้ว่าหากสหรัฐปรับเปลี่ยนวิธีการใช้มาตรการในเรื่องกุ่ม-เต่าให้ถูกต้องตามคำตัดสินก็ไม่จำเป็นต้องยกเลิกมาตรการดังกล่าว ดังนั้นสหรัฐจึงปรับแก้ไข Guidelines ปี 1996 แต่ไม่ได้แก้ไข Section 609 และยังคงใช้มาตรการบังคับการติด TEDs ต่อไป

ในปี 2547 สหรัฐได้ประกาศระงับการนำเข้าสินค้ากุ่มที่ได้จากการจับจากธรรมชาติของไทยเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2547 เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของสหรัฐได้ตรวจพบว่าชาวประมงไทยไม่ติดเครื่องมือแยกเต่าทะเล (TEDs)

²⁰ มาตรา XX(g) : เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของประเทศสมาชิกในการดำเนินมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นไปได้ (Exhaustible Natural Resources) โดยการจำกัด หรือห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรนั้นๆ โดยมีเงื่อนไขว่า การจำกัดหรือห้ามนำเข้านั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ดำเนินการเพื่อให้การจำกัดการผลิตและการบริโภคภายในประเทศสามารถดำเนินการได้อย่างลุล่วงและมีประสิทธิผล

²¹ พรรณทิพย์ วัฒนกิจกร. 2546. WTO กับสิ่งแวดล้อม : เน้นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศในประเด็นสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

5) ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์กุ้งทะเลมีอยู่หลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาแรมซาร์ เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้านการค้าและสิ่งแวดล้อม เช่น ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT), ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) (ดูรายละเอียดในหัวข้อเรื่องสิ่งมีชีวิตตัดแต่งพันธุกรรม)

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะ “ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า” หรือแกตต์ ซึ่งมีบทยกเว้นทั่วไปเพื่อการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช และเป็นความตกลงที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกรณีข้อพิพาทเรื่องกุ้ง-เต่าทะเล ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade :GATT 1994) มีบทยกเว้นทั่วไปมาตรา XX (Rule of Exceptions) ที่เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสามารถใช้มาตรการกีดกันการค้าได้ โดยมีหลักการว่า (1) ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควรหรือตามอำเภอใจ (2) ไม่เป็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝง และมีเงื่อนไข ดังนี้

(a) ความจำเป็นเพื่อปกป้องศีลธรรมอันดี

(b) ความจำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช

.....

(g) ความจำเป็นเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญพันธุ์หรือหมดสิ้นไป โดยเป็นมาตรการที่ดำเนินการเพื่อให้การจำกัดการผลิตและการบริโภคภายในประเทศสามารถดำเนินการได้อย่างลุล่วงและมีประสิทธิผล

.....

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากถ้อยคำที่กำหนดในมาตรานี้ เป็นการระบุไว้อย่างกว้างๆ และไม่ได้ให้คำจำกัดความ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการชัดเจนว่า กรณีเช่นใดจึงจะถือว่าเป็น “ความจำเป็น” (Necessary) จึงต้องอาศัยการตีความเป็นรายกรณีไป

6) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

จากการศึกษาของ TDRI (2003)²² โดยใช้ TDRI CGE Model พบว่า การทำ FTA ระหว่างไทย-สหรัฐ มีผลทำให้การส่งออกสินค้าเกษตรไทยไปสหรัฐเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.8 ในขณะที่มีการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6

²² TDRI. 2003. Thailand-US Free Trade Agreement on Agriculture Product (Chapter 5).

ตามผลการศึกษาของ TDRI การทำ FTA ไทย-สหรัฐ จะมีผลต่อการขยายการผลิตและจับคู่ทะเล ดังนั้น ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำ FTA ไทย-สหรัฐ ที่อาจเกิดขึ้นหากมีการขยายการเพาะเลี้ยงกุ้งและการจับคู่จากธรรมชาติมีหลายประการ ดังนี้

ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการขยายพื้นที่การเพาะเลี้ยงกุ้ง

จากกรณีปัญหาการขยายการเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำเข้าไปในเขตพื้นที่น้ำจืดที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2540-41 จนในที่สุดได้มีการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 2/2541 เพื่อระงับการเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำ เนื่องจากปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

จากรายงานผลการสำรวจข้อเท็จจริงและผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำ โดยคณะกรรมการศึกษาข้อมูลเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด (2541)²³ พบว่า มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลายด้าน ดังนี้

- คุณภาพดิน มีการสะสมของเกลือ โดยพบความเค็มมีค่าเกินกว่าค่าวิกฤติในเกือบทุกระดับความลึกและระยะทาง
- คุณภาพน้ำ พบความเค็มของน้ำในพื้นที่การเลี้ยงทั้งหมดตั้งแต่บ่อเลี้ยง บ่อพักน้ำ และคูน้ำรอบบ่อเลี้ยง ส่วนใหญ่มีความเค็มเกินมาตรฐานการระบายน้ำ
- ผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของพืช เช่น ข้าวมีการแตกกอน้อยกว่าปกติ เมล็ดลีบ การเจริญเติบโตไม่ดีหรือไม่สม่ำเสมอ ฯลฯ
- ผลกระทบทางด้านสังคม ทั้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้และการถือครองที่ดิน การแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอาชีพต่างๆ ฯลฯ

หากการทำ FTA ทำให้เกิดการขยายการผลิต การขยายพื้นที่การเลี้ยงกุ้งไม่ว่าจะเป็นกุ้งกุลาดำหรือกุ้งขาว เข้าไปในพื้นที่น้ำจืดมากขึ้น อาจทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายประการดังกล่าวข้างต้น

จากการประเมินมูลค่าผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำนากุ้งกุลาดำโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2542)²⁴ ซึ่งได้ประเมินต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำนากุ้งกุลาดำ โดยคิดรวมผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าชายเลน และทรัพยากรประมง ผลการศึกษาพบว่า ค่าเฉลี่ยของต้นทุนสิ่งแวดล้อมทั้งหมดจากการทำนากุ้งมีค่าประมาณ 40,337 บาท/ไร่/ปี สำหรับ จ.จันทบุรี และ 42,683 บาท/ไร่/ปี สำหรับ จ. นครศรีธรรมราช

²³ คณะกรรมการศึกษาข้อมูลเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด. 2541. รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร ผลการสำรวจข้อเท็จจริงและผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำ. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

²⁴ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2542. การประเมินต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำนากุ้ง. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร. เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากของเสีย มลพิษที่ปล่อยออกมาในกระบวนการผลิต เช่น การผลิตกุ้งเยือกแข็ง น้ำทิ้งจากท่าเรือ ห้องเย็น ฯลฯ อันเป็นผลต่อเนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงกุ้งอีกด้วย

ผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

กุ้งขาวไม่ได้มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทย เป็นกุ้งพื้นเมืองในประเทศอเมริกาใต้ มีการเลี้ยงอย่างแพร่หลายในประเทศเอกวาดอร์ เม็กซิโก เปรู ปานามา บราซิล และอีกหลายประเทศในทวีปเอเชีย จึงถือได้ว่ากุ้งขาวเป็นสัตว์น้ำพันธุ์ต่างถิ่น (Alien Species) ผลกระทบจากการนำชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาเลี้ยงมีสองประการใหญ่ คือ การนำโรคซึ่งไม่เคยปรากฏของการระบาดปนเปื้อนเข้ามาอยู่กับพันธุ์ต่างถิ่น และพันธุ์ต่างถิ่นอาจมีผลกระทบในด้านซึ่งไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของพันธุ์เจ้าบ้าน เช่น การแย่งอาหาร การทำลายพันธุ์เจ้าบ้านให้ลดลงจนสูญพันธุ์ไปในที่สุด ฯลฯ หากพันธุ์ต่างถิ่นหลุดรอดออกไปแพร่พันธุ์ในธรรมชาติ (สุภัทรา อุไรวรรณ, 2547)²⁵

กรมประมงจึงได้ออกระเบียบกำหนดวิธีปฏิบัติสำหรับการพิจารณาอนุญาตให้นำกุ้งขาวจากฟาร์มเพาะเลี้ยงที่ปลอดเชื้อเฉพาะและเพื่อการปรับปรุงพันธุ์ โดยกำหนดให้ฟาร์มที่เพาะเลี้ยงกุ้งขาวต้องขึ้นทะเบียนฟาร์มภายใต้การรับรองฟาร์มระบบมาตรฐานสากลเพื่อการเพาะเลี้ยงอย่างยั่งยืนและความปลอดภัยทางชีวภาพ สำหรับในสหรัฐอเมริกา มีระบบ Biosecurity เพื่อการควบคุมการเล็ดรอดไปสู่ธรรมชาติ เนื่องจากกุ้งขาวก็เป็นสัตว์น้ำต่างถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกัน

ในอนาคต หากมีการพัฒนาพันธุ์กุ้งขาวโดยวิธีการตัดแต่งพันธุกรรม ปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการนำกุ้งขาวมาเพาะเลี้ยงในประเทศไทยจะเป็นปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ผลกระทบจากการจับกุ้งจากธรรมชาติ

ผลกระทบต่อการจับพ่อแม่พันธุ์กุ้งจากธรรมชาติมากขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ซึ่งจนถึงขณะนี้ยังไม่มีการพัฒนาทางพันธุกรรม เพื่อนำกุ้งกุลาดำจากพ่อแม่เลี้ยงมาเป็นพ่อแม่พันธุ์เพื่อผลิตลูกกุ้ง ดังนั้นการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในทุกประเทศจนถึงขณะนี้พ่อแม่พันธุ์กุ้งยังคงต้องจับมาจากธรรมชาติทั้งสิ้น (ชะลอ และพรเลิศ, อ้างแล้ว)

สำหรับประเทศไทย มีเรือประมงเพื่อออกไปจับแม่กุ้งโดยเฉพาะ เป็นเรืออวนลากแบบอวนลากเดี่ยว มีจำนวนประมาณ 300-500 ลำ ส่วนใหญ่อยู่ในฝั่งอันดามัน และมีบางส่วนอยู่ใน

²⁵ สุภัทรา อุไรวรรณ. 2547. กุ้งขาวสัตว์น้ำต่างถิ่น. นานาสัตว์น้ำ. ปีที่ 8 ฉบับที่ 3.

ฝั่งอ่าวไทย นอกจากนี้ยังเรือสำหรับไปซื้อแม่กุ้งจากกลางทะเลเพื่อมาจำหน่ายแก่โรงเพาะฟักจำนวนหนึ่ง แต่มีจำนวนน้อยกว่าเรืออวนลากแม่กุ้ง (สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ, 2548)²⁶

อีกกรณีหนึ่งที่อาจเป็นปัญหาผลกระทบ คือ การจับกุ้งกุลาดำจากธรรมชาติโดยเครื่องมือประมงที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง จากสถิติของกรมประมง ในปี 2545 มีกุ้งกุลาดำที่จับจากเครื่องมือประมงชนิดต่างๆ รวม 1,865 ตัน จับจากเรืออวนรุนประมาณ 148 ตัน เรืออวนลากแผ่นตะเฆ่ประมาณ 439 ตัน และเรืออวนลากคู่ประมาณ 9 ตัน (กรมประมง, 2547)²⁷

เครื่องมือประมงประเภทอวนรุน อวนลาก จัดเป็นเครื่องมือที่ทำลายระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมสูง ทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ แหล่งอนุบาลตัวอ่อนสัตว์น้ำ

²⁶ สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ. 2548. รายงานภาคผนวก. โครงการศึกษาทบทวนสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ว่าด้วย “หมวดสินค้าเกษตรและอาหาร : สัตว์น้ำทะเลแช่แข็งและแปรรูป”.

²⁷ กรมประมง. 2547. สถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545. กรมประมง. เอกสารฉบับที่ 30/2547.

3.7 ประเด็นด้านป่าไม้

คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

1) ประเด็นการเจรจาในข้อตกลง FTA ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้

ประเด็นการเจรจาใน FTA ไทย-สหรัฐ ที่จะมียกเว้นเรื่องป่าไม้อยู่ใน 2 ส่วน คือ หัวข้อการค้าสินค้า (Trade in Goods) และหัวข้อสิ่งแวดล้อม (Environment)

ในหัวข้อการค้าสินค้า วัตถุประสงค์การเจรจาในหัวข้อนี้ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย TPA 2002 และในกรอบการเจรจาตามเอกสารที่ผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTR) ยื่นเสนอต่อรัฐสภา คือ

- การขจัดภาษีศุลกากรและภาษีอื่น รวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

- การขจัดอุปสรรคการค้าที่ไม่ใช่ภาษีต่าง ๆ ในประเทศไทยที่มีต่อสินค้าส่งออกของสหรัฐ รวมถึงอุปสรรคอันเกิดจากการออกใบอนุญาตสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าอื่น ๆ

ในหัวข้อสิ่งแวดล้อม ประเด็นการเจรจาที่จะมียกเว้นเรื่องป่าไม้ คือ ข้อเรียกร้องของสหรัฐที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ข้อมูลทั่วไป และกฎระเบียบด้านการค้าขายไม้และผลิตภัณฑ์

พื้นที่ป่าทั่วโลกมีประมาณ 3.9 พันล้านเฮกเตอร์ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30 ของพื้นที่โลกที่เป็นแผ่นดิน พื้นที่ป่าร้อยละ 95 เป็นป่าธรรมชาติ อีกร้อยละ 5 เป็นป่าปลูก ป่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตร้อนมีประมาณ 47 % ในแถบเขตกึ่งร้อนมีประมาณ 11 % (FAO, 2003)²⁸

ประเทศไทยได้ออกพระราชกำหนดปิดป่าสัมปทานทั่วประเทศเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2532 ในทางกฎหมายจึงไม่มีการอนุญาตให้ทำไม้จากป่าอนุรักษ์ อย่างไรก็ตาม เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยยังคงลดลงมาโดยตลอดแต่มีอัตราที่ลดลง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.2) โดยเฉลี่ยมีพื้นที่ลดลงปีละ 1 ล้านไร่ แต่ก่อนมีการยกเลิกสัมปทานพื้นที่ป่าไม้มีอัตราการลดลงโดยเฉลี่ย 2.9 ล้านไร่ต่อปี

ข้อมูลในปี 2541 ประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าไม้ 129,722 ตร.กม. คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.28 ของพื้นที่ทั้งประเทศ และจากการแปลภาพถ่ายดาวเทียม (มาตราส่วน 1:50,000) พบว่าในปี 2543 มีพื้นที่ป่าประมาณ 171,200 ตร.กม. (107 ล้านไร่) หรือร้อยละ 33.40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ แต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นผลการประเมินขั้นต้น ยังไม่ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องทางภาคพื้นดิน (Ground Truth)

²⁸ FAO. 2003. State of the World's Forests 2003. Food and Agriculture Organization. Rome.

ตารางที่ 3.2 : การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าของประเทศไทย ช่วงปี 2531-2541

ปี	เนื้อที่ (ตร.กม.)	สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ทั้งประเทศ (%)
2531	143,803	28.03
2532	143,417	27.95
2534	136,698	26.64
2536	133,554	26.03
2538	131,485	25.62
2541	129,722	25.28

ที่มา : กรมป่าไม้

2.1) การผลิต การส่งออก นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทย

ไม้จากป่าที่ปลูกขึ้นเป็นวัตถุดิบสำคัญในอุตสาหกรรมทำไม้ พื้นที่ป่าปลูกมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 ในปี 2000 มีพื้นที่ประมาณ 187 ล้านเฮกเตอร์ โดยอยู่ในเอเชียประมาณ 62 %, ในยุโรป 17 %, ในอเมริกาเหนือและอเมริกากลาง 9%, ในอเมริกาใต้ 6 % และในแอฟริกา 5 % ประมาณร้อยละ 50 ของป่าที่ปลูกขึ้นถูกใช้ในอุตสาหกรรมไม้ ที่เหลือใช้ประโยชน์เป็นเชื้อเพลิง ปลูกเพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศ ฯลฯ (FAO, เพิ่งอ้าง)

สำหรับประเทศไทย มีการปลูกสร้างสวนป่าโดยโครงการต่างๆ เช่น การปลูกสร้างสวนป่าด้วยเงินงบประมาณ การปลูกป่าตามโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ การปลูกป่าด้วยเงินบูรณะทรัพย์สิน การปลูกป่าด้วยเงินนอกงบประมาณตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พื้นที่สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีทั้งหมด 1,057 แปลง พื้นที่รวม 829,602.27 ไร่ แยกเป็นไม้สัก 540,581 ไร่, ยูคาลิปตัส 119,715 ไร่, ยางพารา 32,299 ไร่ และอื่นๆ 137,005 ไร่

ปริมาณการผลิตไม้ในประเทศลดลงจากที่ผลิตได้จำนวน 2,048,000 ลบ.ม. ในปี 2531 ลดลงเหลือ 20,200 และ 10,900 ลบ.ม. ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ เป็นไปในทิศทางเดียวกับปริมาณการใช้ไม้ภายในประเทศ ซึ่งลดลงจากที่เคยมีปริมาณสูงสุดที่ 4,065,600 ลบ.ม. ในปี 2537 เหลือเพียง 1,162,600 ลบ.ม. ในปี 2546 และลดลงมาอยู่ที่ 241,300 ลบ.ม. ในปี 2547

ในขณะที่มีการนำเข้าไม้สูงมีปริมาณสูงขึ้นจาก 1,123,500 ลบ.ม. ในปี 2531 จนสูงสุดที่ 4,065,700 ลบ.ม. ในปี 2537 และลดลงภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ในช่วงปี 2546 และ 2547 ปริมาณการนำเข้าไม้อยู่ที่ 2,248,300 และ 2,030,400 ลบ.ม. ตามลำดับ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.3)

สำหรับการส่งออกไม้ มีปริมาณสูงขึ้นจาก 181,100 ลบ.ม. ในปี 2531 เป็น 1,791,000 ลบ.ม. ในปี 2547 ชนิดไม้ท่อนและไม้แปรรูปที่ส่งออก ได้แก่ สัก สน ประดู่ ไม้ยางพารา เต็งและรัง ยูคาลิปตัส และไม้หมอนรถไฟ

ผลิตภัณฑ์สำคัญที่ได้จากป่าไม้ ได้แก่ ฟืน ถ่าน น้ำมันยาง เปลือกไม้ หวาย ใบลาน ไม้
ไผ่ ไม้รวก ตามสถิติของกรมป่าไม้ในช่วงปี 2540-2545 มีข้อมูลตัวเลขแสดงปริมาณผลิตภัณฑ์
ดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ในปี 2546 และ 2547 ในทุกรายการผลิตภัณฑ์ตัวเลขเป็น 0

ตารางที่ 3.3 : สถิติการผลิตไม้ การนำเข้า การใช้ไม้ และการส่งออกไม้ของไทย

หน่วย : 1,00 0ลบ.ม. Unit : 1,000 cum.

พ.ศ.	(1) ปริมาณไม้ที่ผลิตได้ Wood Production	(2) ปริมาณไม้นำเข้า Imports	(3) ปริมาณไม้ส่งออก Exports	(4) = (1) + (2) - (3) ปริมาณไม้ใช้ Domestic Wood Apparent Consumption	Year
2531	2,048.1	1,123.5	181.1	2,990.5	1988
2532	919.0	2,508.0	53.3	3,373.7	1989
2533	491.6	3,341.0	48.6	3,784.0	1990
2534	231.5	3,280.8	57.8	3,454.5	1991
2535	119.4	3,814.4	45.1	3,888.7	1992
2536	64.9	3,168.2	53.8	3,179.3	1993
2537	62.3	4,065.7	62.4	4,065.6	1994
2538	34.9	3,463.6	80.5	3,418.0	1995
2539	43.9	3,151.8	45.4	3,150.3	1996
2540	59.7	2,358.6	79.7	2,338.6	1997
2541	54.8	1,239.7	108.2	1,186.3	1998
2542	50.2	1,723.5	231.7	1,542.0	1999
2543	46.4	1,514.5	378.7	1,182.2	2000
2544	41.3	1,802.3	402.9	1,440.7	2001
2545	33.6	2,565.9	1,562.2	1,037.3	2002
2546	20.2	2,248.3	1,105.9	1,162.6	2003
2547	1.9	2,030.4	1,791.0	241.3	2004

ที่มา : กรมป่าไม้

การนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ของไทยมีมูลค่าปีละประมาณ 20,000 ล้านบาท ในแต่ละปีมีการนำเข้าเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10 ในปี 2546 นำเข้ามูลค่า 20,950 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าร้อยละ 11.17 แหล่งนำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ มาเลเซีย ลาว และพม่า มีสัดส่วนร้อยละ 39, 16 และ 16 ตามลำดับ รองลงมา เช่น สหรัฐฯ นิวซีแลนด์ จีน บราซิล และอินโดนีเซีย เป็นต้น

ในปี 2547 ไม้ท่อน (Logs) ที่นำเข้าเรียงตามปริมาณนำเข้า 5 ลำดับแรกจากมากไปน้อย ได้แก่ สัก, กระบาก, ยูคาลิปตัส, ยาง และสน ส่วนไม้แปรรูป (Swantimber) นำเข้า 5 ลำดับแรก ได้แก่ สน, ยาง, กระบาก, มะค่า และตะเคียน รวมปริมาณทั้งหมด 2,216 ล้าน ลบ.ม. มูลค่า 21,865 ล้านบาท

ผลิตภัณฑ์ไม้นำเข้าประเทศไทยเรียงตามปริมาณจากมากไปน้อย (ข้อมูลปี 2547) ได้แก่ ถ่านไม้ แผ่นใยไม้อัด แผ่นชิ้นไม้อัด ชิ้นไม้สับ ฟืน แผ่นไม้ปาเก้ต์ เพอร์นิเจอร์ไม้ ไม้บาง ไม้อัด และแผ่นไม้ปะหน้าด้วยไม้บาง

การนำเข้าไม้จากสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มลดลง จากที่เคยนำเข้าปริมาณ 359,144 ลบ.ม. ในปี 2545 ลดลงเหลือ 79,236 ลบ.ม. ในปี 2546 และลดลงมาอยู่ที่ 98,047 ลบ.ม. ในปี 2547 โดยเป็นการนำเข้าไม้ท่อนปริมาณ 3,117 ลบ.ม. ไม้แปรรูป 94,930 ลบ.ม. มูลค่า 1,142 ล้านบาท ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับปริมาณการนำเข้าไม้ทั้งหมดของประเทศ 2,216,612 ลบ.ม. มูลค่า 21,865 ล้านบาท

การส่งออกไม้ของไทยมีมูลค่าปีละประมาณ 25,000 – 30,000 ล้านบาท ในแต่ละปีมีอัตราการขยายตัวไม่มากนัก ในปี 2546 การส่งออกไม้มีมูลค่า 29,885 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 3.39 แหล่งส่งออกที่สำคัญของไทย ได้แก่ สหรัฐฯ, จีน, ญี่ปุ่น มีสัดส่วนร้อยละ 21, 19 และ 13 ตามลำดับ ประเทศอื่นๆ ที่รองลงมา เช่น ฮองกง, สหราชอาณาจักร, มาเลเซีย, เกาหลีใต้ เป็นต้น

สำหรับผลิตภัณฑ์ไม้ส่งออกของไทยมีหลายประเภท จากข้อมูลการส่งออกในปี 2547 เรียงลำดับจากปริมาณมากไปน้อยได้ดังนี้ ชิ้นไม้สับ แผ่นชิ้นไม้อัด แผ่นใยไม้อัด แผ่นไม้ปาเก้ต์ ถ่านไม้ แผ่นไม้ปะหน้าด้วยไม้บาง ไม้บาง ไม้อัด ฟืน และผลิตภัณฑ์ไม้อื่นๆ

สำหรับการส่งออกไม้จากไทยไปยังสหรัฐฯ ไทยอยู่ลำดับที่ 12 มีสัดส่วนร้อยละ 0.97 ประเทศในลำดับแรก ได้แก่ แคนาดา จีน บราซิล ชิลี มีสัดส่วนร้อยละ 63, 8, 6, และ 4 ตามลำดับ

การส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากไทยไปสหรัฐฯ ในช่วงปี 2545 ถึง 2548 มีมูลค่าลดลงมาโดยตลอด โดยในปี 2548 มีมูลค่า 6,998 ล้านบาท , ปี 2546 มูลค่า 6,288 ล้านบาท , ปี 2547 มูลค่า 6,306 ล้านบาท และในปี 2548 ช่วงเดือน ม.ค.-ก.ย. มีมูลค่า 4,228 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าในช่วงระยะเดียวกันของปี 2547 ซึ่งมีมูลค่า 4,640 ล้านบาท (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์, 19 พ.ย. 2548)

การส่งออกไม้ไปยังสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2543 มีปริมาณเพิ่มขึ้นโดยตลอด โดยมีปริมาณอยู่ที่ 9,475 ลบ.ม., 10,306 ลบ.ม., 11,514 ลบ.ม. และ 12,081 ลบ.ม. ในปี 2543, 2544, 2545 และ 2546 ตามลำดับ สำหรับในปี 2547 เป็นไม้แปรรูป มีปริมาณ 13,651 ลบ.ม.

มูลค่า 724.6 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกมีหลายประเภท ได้แก่ ไม้ยาง แผ่นไม้ปะหน้าด้วยไม้บาง แผ่นชั้นไม้อัด แผ่นใยไม้อัด แผงไม้ปาเก้ และเฟอร์นิเจอร์ไม้

2.2) กฎระเบียบในการกำกับดูแลการค้าขายไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ของไทย

ไม้และไม้แปรรูป (HS 4401 4403 4404 4406 4407) ซึ่งรวมถึงไม้ที่นำเข้าจากต่างประเทศด้วย เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตส่งออก (ยกเว้น ไม้ยางพาราซึ่งมีประกาศควบคุมการส่งออกไว้เป็นเฉพาะ ไม้ไผ่ ไม้รวก ปาล์ม รากไม้ เถาไม้ ไม้วีเนียร์ และไม้สำเร็จรูปที่ไม่เหมาะสมจะนำไปแปรรูปเป็นอย่างอื่น) ตามหลักการกระทรวงพาณิชย์จะพิจารณาตามสถานการณ์การผลิตและการค้า เพื่อป้องกันการขาดแคลนภายในประเทศ ทั้งนี้โดยการควบคุมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น

- พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 46 พ.ศ. 2520
- ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ฉบับที่ 50 พ.ศ. 2520 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2520

ฯลฯ

ระเบียบและหลักเกณฑ์การส่งออก

- 1) ไม้สน ขออนุญาตให้ส่งออกได้ทั้งไม้ซุงและไม้แปรรูป ตามหลักเกณฑ์ดังนี้
 - ตัดออกจากป่าในบริเวณที่หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่านั้น
 - ไม้สนที่ตัดออกจากป่าต้องตัดจากสวนขยายระยะจากสวนป่าของกรมป่าไม้
 - ไม้สนประติพจน์ที่ต้องตัดจากสวนไม้สนประติพจน์ที่ปลูกในที่ดินกรรมสิทธิ์
- 2) ไม้ที่ทำออกจากสวนป่า (ทุกชนิด) ต้องเป็นไม้ที่ทำจากสวนป่าของรัฐและเอกชน ทั้งไม้ซุงและไม้แปรรูปโดยมีหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้ และปริมาณที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือรับรอง
- 3) ไม้สักสวนป่า กระทรวงพาณิชย์ได้มีคำสั่งฯ มอบอำนาจให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตส่งออกไม้สวนป่าทุกชนิด โดยขณะนี้ได้อนุมัติให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้(อ.อ.ป.) ส่งไม้สักสวนป่าออกจำหน่ายต่างประเทศ
- 4) ไม้ชนิดอื่นๆ ในหลักการไม่อนุญาตส่งออกเว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีไป

ไม้ยางพารา(HS 4403 4404 4406 4407) ควบคุมโดยประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการส่งไม้ยางพาราออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ.2545 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2545 และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยเอกสารหรือหลักฐานประกอบการขออนุญาตส่งไม้ยางพาราออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2545 โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ปริมาณการส่งออกสอดคล้องกับปริมาณการผลิตและความต้องการไม้ยางพาราภายในประเทศ ทั้งนี้มีขอบเขตทั้งไม้ยางพาราที่เป็นไม้ซุงและไม้แปรรูป แต่ไม่รวมไม้ยางพาราที่ได้จัดทำเป็นของสำเร็จรูป

ระเบียบ หลักเกณฑ์การนำเข้า

ไม้ซุง ไม้แปรรูปและสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ (HS 4403 4407 ถึง 4421) ควบคุมโดย

- ประกาศกระทรวงพาณิชย์(ฉบับที่ 92) พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2535
- ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการกำหนดด้านศุลกากรนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ.2535 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2535 เพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ในประเทศแล้ว นำมาแอบอ้างว่าเป็นไม้นำเข้าจากต่างประเทศ และให้ความร่วมมือในการป้องกันลักลอบนำเข้าไม้จากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นไม้ที่นำเข้าทาง ด้านศุลกากรชายแดน ต้องมีใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า (C/O)หรือมีหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกสำหรับไม้ซุงต้องมีการประทับตราที่ไม้ของประเทศผู้ผลิต

3) ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3.1) ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยไม้เมืองร้อน

ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยไม้เมืองร้อน (International Tropical Timber Agreement : ITTA) จัดทำขึ้นในปี พ.ศ.2526 และมีการปรับปรุงในปี พ.ศ.2538 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2538 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตของป่ากับการใช้ประโยชน์จากป่าไม้เมืองร้อนอย่างยั่งยืน โดยมีการจัดตั้งองค์การการค้าไม้ระหว่างประเทศ (International Timber Trade Organization :ITTO) ขึ้น ความตกลงฉบับนี้เกิดจากการเจรจา ระหว่างประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้ซื้อไม้ เพื่อให้มีการบริหารจัดการป่าไม้แบบยั่งยืน และส่งเสริมการค้าไม้และผลิตไม้ที่มาจากป่าไม้ที่มีการบริหารจัดการแบบยั่งยืน ประเทศภาคีจะไม่นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากป่าธรรมชาติหรือจากประเทศผู้ส่งออกที่มีได้มีแนวทางการบริหารจัดการป่าไม้แบบยั่งยืนตามหลักของ ITTO

ประเทศไทยและสหรัฐได้เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยไม้เมืองร้อน

3.2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโต

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change :UNFCCC) เป็นผลมาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ที่จัดขึ้น ณ ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2537 โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในเดือนธันวาคม 2537

วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ การรักษาระดับความเข้มข้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย เพื่อให้ธรรมชาติสามารถปรับตัวได้และเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ทั้งนี้อนุสัญญาฯ ไม่ได้กำหนดระดับปริมาณก๊าซที่จะรักษาปริมาณไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอน

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในการลดก๊าซเรือนกระจกเป็นไปอย่างจริงจัง จึงได้มีการยกร่างพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้นในระหว่างการประชุมสมัชชาภาคี UNFCCC ครั้งที่

3 (COP3) ในปี พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ I ของอนุสัญญา มีข้อผูกพันทางกฎหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยก๊าซโดยรวมของกลุ่มในปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 โดยแต่ละประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 มีปริมาณในการลดก๊าซร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันไปตามปริมาณการปล่อยก๊าซของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ พิธีสารเกียวโตยังได้กำหนดกลไกสำคัญ 3 ประการ ในการลดก๊าซเรือนกระจก ได้แก่

1. การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading, ET)
2. การดำเนินการร่วมกัน (Joint Implementation, JI)
3. กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism, CDM)

ทั้งสามกลไก มีวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกของประเทศที่พัฒนาแล้ว และในส่วนของ CDM ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนาด้วย

ประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารเกียวโตเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2545 โดยพิธีสารมีผลบังคับเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 ภายหลังจากมีประเทศเข้าร่วมเป็นภาคีครบตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในพิธีสารฯ ประเทศไทยไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากเป็นประเทศในกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ I

ประเทศไทยสามารถเข้าร่วมการดำเนินงานกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) โดยลักษณะของโครงการ CDM นั้นจะต้องเป็นโครงการโดยความสมัครใจ (Voluntary Project) และเป็นโครงการส่วนเพิ่มเติมจากการดำเนินธุรกิจตามปกติ (Not Business As Usual)

ส่วนที่พิธีสารเกียวโตเกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้ คือการดำเนินโครงการปลูกป่าภายใต้กลไก CDM

จากการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญา สมัยที่ 6 ครั้งที่ 2 ณ นครบอนน์ ประเทศเยอรมนี ที่ประชุมเห็นชอบที่จะอนุญาตให้โครงการปลูกป่า (Afforestation / Reforestation) เป็นโครงการภายใต้กลไก CDM ในการปฏิบัติตามพันธกรณีช่วงแรก (First Commitment Period : 2551-2555) โดยมีการกำหนดปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิที่เกิดจากกิจกรรมหรือโครงการปลูกป่า ที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามพันธกรณีในช่วงแรกได้ไม่เกินร้อยละ 1 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศนั้นๆ ในปี พ.ศ. 2533 เป็นระยะเวลา 5 ปี

นอกจากนี้ ในหัวข้อเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ ที่ประชุมได้เห็นชอบให้ประเทศที่พัฒนาแล้วของอนุสัญญาฯ สามารถนำปริมาณคาร์บอนที่ถูกดูดซับหรือเก็บกักไว้ เนื่องมาจากกิจกรรมการจัดการป่าไม้และการเกษตรต่างๆ (Forest Management, Cropland Management, Grazing Land Management and Revegetation) มาใช้ในการคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิได้ในช่วงแรกของพันธกรณี โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดต่างๆ ในการนำมาคิดคำนวณ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการนำปริมาณ

คาร์บอนดังกล่าวมาใช้ในการคิดคำนวณมากเกินไป จนทำให้ไม่เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสาขาอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการเก็บกักคาร์บอนอันเนื่องมาจากกิจกรรมเหล่านี้ เป็นการเก็บกับไว้เพียงชั่วคราว หากมีการดำเนินการในส่วนนี้มากเกินไป อาจจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2545 เห็นชอบการปฏิบัติตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตกรณีการใช้คาร์บอนเครดิตในประเทศไทย โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกแห่งริเริ่มดำเนินการโครงการต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวด้วยตนเองเป็นหลัก และหากต่างประเทศประสงค์จะให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะ “คาร์บอนเครดิต” ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

ทั้งนี้ ตามเอกสาร “แนวทางการดำเนินกลไกการพัฒนาที่สะอาดในประเทศภายใต้พิธีสารเกียวโต” ที่ทางสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และหน่วยงานประสานงานกลางของอนุสัญญาฯ ได้จัดทำขึ้น (สิงหาคม 2548) ได้ระบุว่า ประเภทโครงการที่ควรพิจารณาเป็นโครงการ CDM ควรให้ความสำคัญกับการดำเนินโครงการใน “ภาคพลังงาน” เป็นลำดับแรก โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การผลิตพลังงาน เช่น โครงการพลังงานทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง เช่น ชีวมวล เชื้อเพลิงชีวภาพ (เอทานอล ไบโอดีเซล) โครงการแปลงกากของเสียอุตสาหกรรมเป็นพลังงาน โครงการพลังงานหมุนเวียน เป็นต้น

(2) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน เช่น โครงการเพิ่มประสิทธิภาพในการเผาไหม้และหม้อต้มไอน้ำ โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบทำความเย็น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ผ่านมามีการผลักดันข้อเสนอให้ทำโครงการ CDM ในด้านการปลูกป่าอยู่เป็นระยะ

สำหรับสหรัฐอเมริกาได้เป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารเกียวโต

4) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

การศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีต่อป่าไม้ในหลายประเทศ ทั้งที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่นำเข้าไม้ ส่งออกไม้ ประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออกไม้หรือผลิตไม้ และประเทศพัฒนาน้อยที่สุด พบว่า การเปิดเสรีค่อนข้างไม่มีผลกระทบ เนื่องจากอัตราภาษีของผลิตภัณฑ์ไม้ค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว และเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของราคา (Price Elasticity) ต่ำ นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นด้านการค้าแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ได้ส่งผลกระทบทางลบอย่างมีนัยสำคัญโดยตรง แต่อาจส่งผลในแง่การเพิ่มให้ผลกระทบในทางลบมีมากยิ่งขึ้นหากไม่มีระบบการจัดการดูแล และการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ในบางประเทศที่มีปัญหาเรื่องการตัดไม้อย่างผิด

กฎหมาย พบผลกระทบในทางลบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและการพังทลายของหน้าดิน ในการศึกษายังพบว่า การเปิดการค้าเสรีในภาคป่าไม้จะเกิดผลประโยชน์ต่อประเทศพัฒนาแล้ว ที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าไม้ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ สวีเดน และนิวซีแลนด์ มากกว่า ผลประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา (Katila and Simula, 2005) ²⁹

ในปัจจุบัน อัตราภาษีนำเข้าไม้ของไทยอยู่ที่ 9.94% ของสหรัฐ 2.7% สำหรับอัตราภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ของไทยอยู่ที่ 4.81% ของสหรัฐ 0.56% จะเห็นได้ว่าอัตราภาษีนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าของสหรัฐค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว ทั้งนี้ จากเอกสารของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2548) ³⁰ ไทยมีค่าที่พร้อมลดภาษีเป็น 0% ทันทีแก่สหรัฐ ในสินค้าไม้และไม้แปรรูป (พิกัด 4401-4407 อัตราภาษีนำเข้าปัจจุบัน 1.5%) และเครื่องใช้ทำด้วยไม้ (พิกัด 4419 อัตราภาษีนำเข้าปัจจุบัน 30%) ขณะที่แผ่นไม้ (พิกัด 4408-4409 และไฟเบอร์บอร์ดทำด้วยไม้ (พิกัด 4411) ที่ไทยเก็บภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 12.5 จะลดภาษีแก่สหรัฐ ในปี 2553

จากผลการเจรจา FTA ไทย-สหรัฐรอบที่ 6 ระหว่างวันที่ 9-13 มกราคม 2549 ผลิตภัณฑ์ไม้และไม้อยู่ในรายการสินค้าที่สหรัฐจะยกเลิกภาษีนำเข้าให้กับไทยทันทีภายหลังการลงนาม FTA (หนังสือพิมพ์มติชนวันที่ 14 มกราคม 2549)

การวิเคราะห์ผลกระทบจากการทำ FTA ไทย-สหรัฐที่อาจเกิดขึ้นต่อป่าไม้ของไทย แยกเป็น 2 ประเด็น คือ ผลกระทบต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

4.1) ผลกระทบต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์

หากพิจารณาในแง่ผลกระทบจากการลดภาษี ผลจากการทำ FTA ไม่น่ามีผลกระทบต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ คือ

(1) นับตั้งแต่มีการปิดป่าตั้งแต่ปี 2532 และยกเลิกสัมปทานการทำไม้ทั้งหมดในปี 2535 ประเทศไทยได้พึ่งพาการนำเข้าไม้จากต่างประเทศ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.3) และมีการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตไม้แผ่นเพื่อทดแทนไม้จากธรรมชาติ โดยใช้วัตถุดิบในประเทศ เช่น ไม้ยางพารา ยูคาลิปตัส และชานอ้อย เพื่อไปผลิตไม้แผ่นชนิดต่าง ๆ เช่น ไม้อัด (Plywood) แผ่นใยไม้อัดแข็ง (Hardboard) แผ่นไม้ปาร์ติเคิล แผ่นเอ็มดีเอฟ (Medium Density Fiberboard) ซึ่งส่วนใหญ่นำไปใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างและผลิตเฟอร์นิเจอร์

(2) การขยายการส่งออกไม้ไปสหรัฐไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะอัตราภาษีนำเข้าไม้ของสหรัฐค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว จากสถิติการส่งออกไม้ของไทยไปยังสหรัฐในช่วงปี 2543-47 มีการเติบโตไม่มาก อยู่ในช่วง 5-13% และหากมีการขยายตัวทางด้านการค้าขายไม้และผลิตภัณฑ์ ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อการทำไม้อย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากสินค้าไม้ที่ส่งไปขายเป็นจำพวกเฟอร์นิเจอร์ ซึ่งได้มาจากไม้ที่ปลูกในสวนป่า และไม้จากการนำเข้า ไม่ได้เป็นไม้จากป่าธรรมชาติหรือในเขต

²⁹ Katila and Simula. 2005. Sustainability Impact Assessment of Proposed WTO Negotiations. University of Manchester, UK.

³⁰ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, เอกสารทำที่การลดภาษีของไทยใน FTA เป็นรายสินค้า (www.thaifta.com)

พื้นที่อนุรักษ์ แม้ว่าจะยังมีการลักลอบตัดไม้อยู่ในปัจจุบัน แต่ไม่ได้ตัดเพื่อการส่งออก เนื่องจากกฎระเบียบควบคุมด้านการส่งออกที่เข้มงวด

(3) นอกจากนี้ จากข้อเรียกร้องของสหรัฐในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในประเด็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ น่าจะส่งผลในทางบวกต่อการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้

ในรายงาน Environmental Review ระหว่างไทย-สหรัฐ³¹ ทางสหรัฐไม่ได้ประเมินว่า ผลจากการทำ FTA ระหว่างไทย-สหรัฐ จะส่งผลอย่างไรต่อภาคป่าไม้ของไทย มีการกล่าวถึงแต่เพียงนโยบายยกเลิกการให้สัมปทานป่าของไทยในปี 2532 ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาไม้จากการปลูก นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าของรัฐบาล และสถานการณ์พื้นที่ป่าไม้ของไทยที่ยังคงมีการลดลงอยู่

4.2) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หากมีการขยายพื้นที่การปลูกไม้โตเร็วเพื่อการส่งออกโดยการปลูกเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในหลายด้าน เช่น ความขัดแย้งด้านการใช้ที่ดิน การชะล้างพังทลายของหน้าดิน ปัญหาการแย่งน้ำ ผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ โดยเฉพาะในกรณีไม้ยูคาลิปตัส ซึ่งมีข้อถกเถียงกันอย่างมากในเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ มีข้อที่ควรพิจารณาด้วยว่าการปลูกไม้เพื่อการพาณิชย์เป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ ไม่ได้อยู่ในรายการโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

นอกจากนี้ หากมีการอนุญาตให้นักลงทุนจากสหรัฐเข้ามาทำธุรกิจด้านป่าไม้ การปลูกป่า (จากการเจรจาเปิดเสรีด้านการลงทุน) อาจนำไปสู่ปัญหาความยุ่งยากของไทยต่อการดำเนินโครงการ CDM ภายใต้พิธีสารเกียวโต หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ในความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่ไทยเป็นภาคีสมาชิก แต่สหรัฐไม่ได้เป็นภาคี

³¹ Office of the U.S. Trade Representative. 2005. Interim Environmental Review : United States-Thailand Free Trade Agreement.

3.8 ประเด็นด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรดม

1) ประเด็นการเจรจาในข้อตกลง FTA ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม

ในการเจรจา FTA ไทย-สหรัฐ ไม่ได้มีข้อบ่งชี้ด้วยเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาการเจรจาใน FTA ที่จะมีผลเกี่ยวข้องกับเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพมีอยู่ในหลายหัวข้อ ได้แก่

(1) การเจรจาด้านการเปิดเสรีภาคเกษตร ในประเด็นเรื่องการลดการอุดหนุน และเรื่องการปรับลดอัตราภาษีศุลกากร ที่จะมีผลกระทบเกี่ยวเนื่องกับการขยายการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว

(2) การเจรจาด้านทรัพย์สินทางปัญญา ในประเด็นเรื่องการขยายความคุ้มครองสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิต ซึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพของไทย (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาของรายงานฉบับนี้)

(3) การเปิดเสรีสินค้าสิ่งมีชีวิตตัดแต่งพันธุกรรม ซึ่งทางสหรัฐมีข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยยึดถือข้อตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ภายใต้องค์การการค้าโลกอย่างเคร่งครัด และต้องการให้ประเทศไทยขจัดมาตรการต่างๆ ทางด้านการค้าที่ส่งผลกระทบต่อเทคโนโลยีชีวภาพ เช่น การติดฉลากสินค้า GMOs เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาของรายงานฉบับนี้)

(4) การเจรจาด้านการลงทุน ซึ่งทางสหรัฐมีข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์นักลงทุนในระดับที่สูง และมีขอบเขตความหมายการลงทุนครอบคลุมถึงเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

2) สถานการณ์ กฎระเบียบ และการดำเนินงานของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาการสูญเสียระบบนิเวศป่าไม้ของไทย เป็นสาเหตุสำคัญที่มีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ สัตว์ป่าและพืชป่าหลายชนิดตกอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ ปัจจุบันประชากรช้างป่าเหลืออยู่ในประเทศไทยประมาณ 1,975 – 2,380 ตัว ประชากรควายป่าเหลือ 50-70 ตัว ประชากรเสือโคร่งเหลือ 200-250 ตัว ส่วนกูปี้ ละมั่ง และแรดชวา ไม่มีรายงานการพบเห็นในป่าธรรมชาติเป็นเวลานานแล้ว สำหรับพืชป่าหลายชนิดได้สูญหายไปจากธรรมชาติ เช่น พรรณไม้เฉพาะถิ่นในป่าพรุโต๊ะแดง³²

³² สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2545. สถานการณ์ความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย. ประเทศไทยกับการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

เมื่อมีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นผลมาจากการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลก (Earth Summit) ในปี 2535 ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญและเกิดความตื่นตัวอย่างมากต่อเรื่องการอนุรักษ์ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ มีการจัดทำ “นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ” เป็นแผนระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2546-2550) ซึ่งทางคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2546³³

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมามากหลายชุดเพื่อการบริหารจัดการเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพเป็นการเฉพาะ เช่น คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (กอส.) ที่แต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ , คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ , คณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ในด้านกฎหมายและระเบียบเพื่อการอนุรักษ์ คุ้มครองและใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ นอกเหนือจากกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เดิมแล้ว เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 , พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ฯลฯ ประเทศไทยได้พัฒนาจัดทำกฎหมายขึ้นมาเพื่อการบริหารจัดการเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพเป็นการเฉพาะ โดยมีมิติด้านการอนุรักษ์ การส่งเสริม และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ.2542 และมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.2542

กฎหมายด้านทรัพย์สินทางปัญญาทรัพย์สินทางปัญญาของไทยที่เกี่ยวข้องกับด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

เนื้อหาในหัวข้อนี้จะได้อธิบายสาระสำคัญของกฎหมายที่กล่าวถึงข้างต้นใน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย และ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (สำหรับพระราชบัญญัติสิทธิบัตร และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาของรายงานฉบับนี้)

พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง “สมุนไพร”³⁴ ในด้านการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

³³ ก่อนหน้านี้อาจมีการจัดทำ “นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ” พ.ศ. 2540-2545

³⁴ พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้คำนิยามของ “สมุนไพร” ว่าหมายความว่า พืช สัตว์ จุลชีพ ธาตุวัตถุ สารสกัดดั้งเดิมจากพืชหรือ สัตว์ที่ใช้หรือแปร

ในด้านการเข้าถึง อาจจำแนกการควบคุมการเข้าถึงสมุนไพรอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ

(1) ด้วยการประกาศเป็น “สมุนไพรควบคุม” สำหรับสมุนไพรที่มีค่าต่อการศึกษา มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ หรืออาจสูญพันธุ์³⁵ ซึ่งผลของการประกาศเป็นสมุนไพรควบคุมคือ ประการแรก การศึกษาวิจัยหรือส่งออกสมุนไพรควบคุม หรือจำหน่าย หรือแปรรูปสมุนไพรควบคุมเพื่อการค้าจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อน และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ประการที่สอง การศึกษาวิจัยสมุนไพรควบคุมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

(2) ด้วยการประกาศเป็น “เขตพื้นที่คุ้มครองสมุนไพร” ในกรณีที่พื้นที่นั้นเป็นถิ่นกำเนิดของสมุนไพร หรือมีความหลากหลายทางชีวภาพที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการกระทำของมนุษย์ หรือการเข้าไปใช้ประโยชน์จากสมุนไพรอันมีลักษณะเป็นการเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์หรือการลดลงของพันธุกรรม หรือทางราชการมีวัตถุประสงค์จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการบริหาร การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากสมุนไพรในพื้นที่นั้น โดยที่พื้นที่นั้นยังไม่ได้ถูกประกาศกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์³⁶ เมื่อได้ประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรแล้ว จะมีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อการคุ้มครอง เช่น การเข้าถึง การใช้ประโยชน์ วิธีการจัดการ ฯลฯ

ส่วนในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์ กฎหมายกำหนดแนวทางการแบ่งปันผลประโยชน์เกี่ยวกับพืชสมุนไพรควบคุม โดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ขึ้นในภายหลัง โดยอำนาจของรัฐมนตริตามคำแนะนำของคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย³⁷

พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่ออนุรักษ์ตามพันธกรณีในความตกลงทริปส์ ในกฎหมายดังกล่าว “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” (Geographical Indications) หมายความว่า ชื่อ สัญลักษณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้เรียกหรือใช้แทนแหล่งภูมิศาสตร์ และที่สามารถบ่งบอกว่าสินค้าที่เกิดจากแหล่งภูมิศาสตร์นั้นเป็นสินค้าที่มีคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะเฉพาะของแหล่งภูมิศาสตร์ดังกล่าว³⁸

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีความหมายทั้งอย่างกว้างและอย่างแคบ ความหมายอย่างแคบหมายถึงชื่อทางภูมิศาสตร์ที่มีความหมายชัดเจนแสดงถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งหนึ่งแห่งใดไม่ว่าจะเป็นชื่อตำบล อำเภอ จังหวัด แคว้น หรือประเทศ ส่วนความหมายอย่างกว้างหมายความว่ารวมถึงสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยอ้อม ซึ่งไม่ได้แสดงถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์อย่างชัดเจน หากแต่

³⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 44

³⁶ เรื่องเดียวกัน มาตรา 61

³⁷ พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มาตรา 45 (3)

³⁸ พ.ร.บ. คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

ทำให้ประชาชนเข้าใจถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่ง สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยอ้อมมักจะอยู่เป็นสัญลักษณ์ต่าง ๆ เช่น รูปแผนที่ประเทศไทยที่แสดงถึงประเทศไทย รูปอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารีที่แสดงถึงเมืองโคราช รูปหอไอเฟลที่อ้างถึงเมืองปารีสหรือประเทศฝรั่งเศส รูปเทพีเสรีภาพแสดงถึงเมืองนิวยอร์ก และรูปหอเอนปิซ่าแสดงถึงเมืองปิซ่าในประเทศอิตาลี เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ “ชื่อสายพันธุ์พืช” ของไทยที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง เช่น ข้าวหอมมะลิ ทุเรียนหมอนทอง เงาะโรงเรียน ฯลฯ ซึ่งสามารถแสดงให้ผู้บริโภค ประชาชนได้เข้าใจว่าเป็นพืชที่ปลูกและผลิตจากประเทศไทย จึงสามารถใช้เป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในความหมายอย่างกว้างได้เช่นกัน

ความแตกต่างระหว่างการคุ้มครองภายใต้ พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช กับ พ.ร.บ. คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้ความคุ้มครองต่อ “พันธุ์พืช” หรือ “ทรัพยากรพันธุกรรมพืช” โดยตรง เช่น เมล็ดพันธุ์ ส่วนขยายพันธุ์ ฯลฯ แต่ไม่คุ้มครอง “ชื่อเสียงทางการค้า” ซึ่งมีคุณค่าและความสำคัญอย่างมากในการแข่งขันในตลาด กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะช่วยปกป้องชื่อเสียงของสินค้า ตัวอย่างเช่น การคุ้มครองสายพันธุ์ข้าวหอมมะลิจะต้องกระทำภายใต้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช ส่วนชื่อของพันธุ์พืชหรือผลผลิตของพืช เช่น ข้าวหอมมะลิ ทุเรียนหมอนทอง เงาะโรงเรียน ฯลฯ จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2542 การคุ้มครองจะเกิดขึ้นเมื่อมีการขอจดทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ต่อกรมทรัพย์สินทางปัญญา ผู้ที่มีสิทธิขอจดทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีอยู่ 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) บุคคลที่ประกอบกิจการค้าเกี่ยวข้องกับสินค้าที่จะใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น (2) กลุ่มผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคสินค้าที่จะใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และ (3) ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ องค์กรส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกับแหล่งผลิตสินค้าที่จะใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์³⁹ มีข้อควรสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ให้การรับรองสิทธิของชุมชนหรือองค์กร แต่ไม่ได้รับการรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลดังเช่นกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอื่น

เมื่อมีการจดทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ใดแล้ว สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นก็จะกลายเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จดทะเบียนเฉพาะแต่ผู้มีสิทธิที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้ หากผู้ใดใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยไม่ชอบ เช่น ใช้กับสินค้าที่ไม่ได้ผลิตในพื้นที่นั้น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

3) ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ซึ่งไทยเป็นภาคีสมาชิกของความตกลงทั้งสองฉบับ ในขณะที่สหรัฐไม่ได้เป็นภาคี

³⁹ พ.ร.บ. คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 มาตรา 7

สมาชิก (โปรดดูรายละเอียดเรื่องพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพในหัวข้อสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมของรายงานฉบับนี้)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีเนื้อหาครอบคลุมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งในมิติด้านการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

วัตถุประสงค์หลัก 3 ประการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพคือ

- เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของโลกเพื่อประโยชน์ของชนรุ่นต่อไป
- เพื่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน
- เพื่อให้มีการแบ่งปันอย่างเป็นธรรมซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากทรัพยากรชีวภาพ

การจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ นับเป็นความพยายามร่วมกันของประชาคมโลกในอันที่จะกำหนดกรอบและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ โดยส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรชีวภาพในเขตดินแดนของตน⁴⁰ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการนำเอาทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ข้างต้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดหลักการที่สำคัญดังนี้

(1) รับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพ (Sovereign right of state)

จากเดิมที่ทรัพยากรชีวภาพถูกกำหนดให้เป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพนับเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายฉบับแรก ที่รับรองว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของทรัพยากรชีวภาพ จากเดิมที่ถือกันว่าทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมเป็นมรดกทั่วไปของมนุษยชาติ มาเป็นทรัพย์สินสมบัติของรัฐ

ข้อ 15.1 ของอนุสัญญา กำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือ “ทรัพยากรธรรมชาติ” (Natural resources) ซึ่งถ้อยคำที่ใช้นี้ทำให้เข้าใจได้ว่าอนุสัญญา ต้องการรับสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในสภาพธรรมชาติ⁴¹ โดยไม่รวมถึงทรัพยากรที่ได้ถูกรวบรวมไปก่อนหน้าที่จะมีการจัดทำอนุสัญญา ซึ่งตั้งแต่อดีตกาล สารพันธุกรรมจำนวนมากได้ถูกรวบรวมและเก็บรักษาไว้ในธนาคารเชื้อพันธุ์ (Gene bank) โดยบรรดาธนาคารเชื้อพันธุ์ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ความควบคุมของประเทศที่พัฒนาแล้วแทบทั้งสิ้น

การที่อนุสัญญากำหนดให้รัฐมีสิทธิเหนือทรัพยากรที่อยู่ตามธรรมชาติเท่านั้น ย่อมหมายความว่าหากมีการนำเอาทรัพยากรชีวภาพไปดัดแปลงหรือพัฒนา จนกลายเป็น

⁴⁰ CBD, Arts.1, 5-11.

⁴¹ Ibid., Arts. 2 and 15.

ผลิตภัณฑ์ใหม่หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ สิ่งที่ได้นั้นจะไม่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐ หากแต่อาจถูกถือครองเป็นสิทธิของปัจเจกชนได้ เช่น เป็นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของนักวิจัย เป็นต้น

(2) ส่งเสริมการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น (Recognition of traditional and indigenous knowledge)

อนุสัญญาฯ เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกให้ความเคารพ ส่งเสริม อนุรักษ์ และรักษาไว้ซึ่งความรู้ วัฒนธรรม และแนววิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการใช้อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ⁴² มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า อนุสัญญาฯ ไม่ได้กำหนดวิธีการหรือมาตรการในการส่งเสริมคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเอาไว้ อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้พื้นบ้านในลักษณะต่างๆ เป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยแห่งรัฐ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของทรัพยากรชีวภาพ ดังนั้น จึงอาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมาย ตลอดจนวิธีการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นได้⁴³

(3) ส่งเสริมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ (Facilitating access to genetic resources for environmentally sound use)

อนุสัญญาฯ สนับสนุนให้มีการเข้าถึงและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรชีวภาพโดยการเข้าถึงนั้น จะต้องเป็นไปภายใต้หลักการ “ความยินยอมที่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า” (Prior Informed Consent) “การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม” (Benefit Sharing)

อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ได้สร้างดุลยภาพทางผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยการกำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะควบคุมการเข้าถึง และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตแดนของตน แต่ก็เปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อนำไปใช้ในการวิจัยและใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นใช้ในการผลิตอาหาร ยารักษาโรค และการปรับปรุงพันธุ์พืช อนุสัญญาฯ กำหนดว่าการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ จะต้องเป็นไปอย่างยั่งยืน⁴⁴ และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่รัฐเจ้าของทรัพยากร อนุสัญญาฯ ระบุว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงได้กำหนดหลักการอีกประการหนึ่งว่า ต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในระหว่างคู่กรณีอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน⁴⁵ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ มิได้กำหนดหลักการและกลไกในเรื่องเหล่านี้เอาไว้ ซึ่งเท่ากับประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแบ่งปันผลประโยชน์ตามหลักการของอนุสัญญาได้ตามที่เห็นสมควร

⁴² Ibid., Art.8 (j).

⁴³ Bowman, M. and C. Redgwell.1996. International Law and the Conservation of Biological Diversity, Kluwer Law, London.

⁴⁴ CBD, Arts. 1, 3 and 15.

⁴⁵ Ibid., Arts. 1 and 15.

อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ต้องการให้การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพเป็นไป ด้วยความสมัครใจ และให้มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างคู่กรณี คู่กรณีในที่นี้หมายความว่า รัฐที่ เป็นเจ้าของทรัพยากร (หรือชุมชนที่ได้มอบอำนาจจากรัฐ) และผู้ที่ต้องการจะเข้าถึงทรัพยากร ดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งบุคคล บริษัท สถาบัน ชุมชน หรือรัฐอื่น ซึ่งผลของการเจรจาต่อรอง จะนำไปสู่การทำสัญญาเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ต่อไป⁴⁶

(4) ส่งเสริมการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Access to and transfer of technology)

อนุสัญญาฯ เรียกร้องประเทศที่พัฒนาแล้วให้ทำการถ่ายทอดเทคโนโลยีสำหรับการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา⁴⁷ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาอยู่ใน ฐานะที่จะพึ่งพาตนเอง และสามารถใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพได้ด้วยตนเอง

(5) การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Protection of intellectual property rights)

อนุสัญญาฯ กำหนดว่าการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีต้องสอดคล้องกับการ คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ⁴⁸ อนุสัญญาฯ ยังเห็นว่า สิทธิบัตรและสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาต่างๆ อาจมีกระทบต่อการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ จึงกำหนดให้บรรดาประเทศสมาชิก ให้ความร่วมมือภายใต้กรอบของกฎหมายภายในและ กฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเป็นประกันว่าสิทธิดังกล่าวมีลักษณะที่สนับสนุนและไม่ขัดแย้งต่อ วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ⁴⁹ โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทาง ปัญญา ยกเว้นในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าการคุ้มครองสิทธินั้นไม่เป็นการสนับสนุน หรือขัดแย้งต่อ วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

โดยสรุป อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความพยายามร่วมกันของ นานาประเทศในอันที่จะวางระเบียบการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งความ หลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการหลายประการที่มีลักษณะที่สร้างสรรค์ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายใต้ เงื่อนไขของการให้ความยินยอมที่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็น ธรรมและเท่าเทียมกัน การถ่ายโอนเทคโนโลยี และการสนับสนุนเงินทุนในการอนุรักษ์ความ หลากหลายทางชีวภาพ หลักการที่กล่าวมาเป็นหลักการที่ดีและเป็นประโยชน์ แต่การที่ประเทศ กำลังพัฒนาจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการเข้าร่วมในอนุสัญญาฯ จำเป็นที่จะต้องมีการสร้าง กลไกที่มีประสิทธิภาพ มารองรับ เนื่องจากอนุสัญญาฯ เพียงแต่กำหนดหลักการที่เป็นกรอบ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐภาคีเท่านั้น เพื่อให้หลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับได้

⁴⁶ Glowka, L. et al. 1994. A Guide to the Convention on Biological Diversity, Environmental Policy and Law Paper No. 30, IUCN.

⁴⁷ CBD, Art.16.

⁴⁸ Ibid., Art. 16.2.

⁴⁹ Ibid., Art. 16.5.

อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ รัฐต้องดำเนินการอนุรักษ์การให้เป็นไปตามหลักการเหล่านั้นในระดับภายในรัฐด้วย หลักการที่รัฐสมาชิกควรจะนำมากำหนดเป็นกฎหมายภายในเพื่อสร้างเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมก็เช่น กฎหมายจัดระเบียบการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรม ระเบียบการแบ่งปันผลประโยชน์ กฎหมายที่เอื้ออำนวยให้เกิดการค้าขายเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และมาตรการการคุ้มครองสิทธิในภูมิปัญญาท้องถิ่น

4) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

ผลกระทบจาก FTA ไทย-สหรัฐต่อเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ จำแนกออกได้เป็น 4 ประเด็น ดังนี้

4.1) ผลกระทบจากการเปิดเสรีการเกษตรต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

ผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพอันเนื่องมาจากผลการเปิดเสรีการเกษตร ที่จะทำให้มีการขยายพื้นที่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกมากขึ้น เป็นประเด็นผลกระทบด้านหนึ่งที่ต้องตระหนักถึงในการทำ FTA กรณีตัวอย่างที่สะท้อนปัญหานี้ได้ชัดเจน คือ เรื่องข้าว

ประเทศไทยมีความหลากหลายของพันธุ์ข้าวสูง พันธุ์ข้าวปลูกในประเทศไทยเชื่อว่าอย่างน้อยมีชื่อต่างกันกว่า 5,000 ชื่อ ความหลากหลายของพันธุ์ข้าวบนพื้นแผ่นดินไทยได้สร้างความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ประเทศชาติมานานตราบนานเท่านานนี้ (สงกรานต์ และ บริบูรณ์, 2548)⁵⁰

อย่างไรก็ตาม จากการที่พันธุ์ข้าวพื้นเมืองของไทยได้ถูกพัฒนาโดยคำนึงถึงคุณภาพเมล็ด โดยเฉพาะลักษณะรูปร่างของเมล็ดและคุณภาพในการหุงต้มเป็นหลัก จึงทำให้ข้าวไทยมีคุณภาพเมล็ดดีเหมาะสำหรับการบริโภค ตรงตามความต้องการของตลาด ข้าวที่มีลักษณะรูปร่างของเมล็ดเรียวยาว ใส จัดเป็นข้าวที่มีคุณภาพเมล็ดดี กลายเป็นเอกลักษณ์ของข้าวไทยในด้านหนึ่งส่งผลให้ข้าวไทยมีคุณภาพเมล็ดดี ครองตลาดโลกเป็นอันดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกัน ผลจากการปลูกข้าวที่มุ่งเน้นพันธุ์ข้าวที่ตลาดต้องการเป็นหลัก ในปัจจุบัน ความหลากหลายของพันธุ์ข้าวปลูกได้ลดลงไปมาก

จากสถิติในปี 2535 พื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด 56.29 ล้านไร่ เป็นข้าวพื้นเมือง 15.79 ล้านไร่ หรือประมาณ 28 % ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด ในปี 2545 มีพันธุ์ข้าวพื้นเมืองปลูกเพียง 7.12 ล้านไร่ หรือประมาณ 13 % ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาเพียง 10 ปี พื้นที่ปลูกพันธุ์ข้าวพื้นเมืองลดลงไปมากกว่าครึ่งหนึ่งของที่เคยปลูก ถ้าสถานการณ์ยังเป็นเช่นนี้ ในอนาคตอันใกล้อาจไม่มีการปลูกข้าวพื้นเมืองก็ได้ (สงกรานต์ และ บริบูรณ์, เพิ่งอ้าง)

⁵⁰ สงกรานต์ จิตรากร และ บริบูรณ์ สมฤทธิ์. 2548. ทรัพยากรพันธุกรรมข้าวไทย : สูญพันธุ์ไปจริงหรือ ? เอกสารประกอบการประชุมผู้เชี่ยวชาญเรื่อง การอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมข้าวไทย. วันที่ 29 พฤศจิกายน 2548 ณ อาคารสารสนเทศ 50 ปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

จากการที่ชาวนานิยมปลูกข้าวพันธุ์ใหม่ เนื่องจากให้ผลผลิตสูง เมล็ดมีคุณภาพตรงตามความต้องการของตลาด โดยหันมาปลูกข้าวพันธุ์ใหม่แทนพันธุ์ข้าวพื้นเมืองที่เคยปลูก ทำให้แหล่งปลูกพันธุ์ข้าวมีพันธุ์ข้าวเพียงไม่กี่พันธุ์ มีความหลากหลายพันธุ์กรรมข้าวลดลง ซึ่งเป็นอันตรายอย่างมากหากมีการระบาดของโรคหรือแมลง อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

ดังนั้น หากมีการขยายตัวของการส่งออกข้าวเพิ่มขึ้นจากผลการทำ FTA ไทย-สหรัฐ ตามผลวิเคราะห์ที่ได้จากแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ มีการขยายพื้นที่การปลูกข้าวหรือเปลี่ยนจากการปลูกข้าวพันธุ์พื้นเมืองมาปลูกเฉพาะข้าวพันธุ์เพื่อการส่งออกมากขึ้น จะมีผลกระทบต่อ การเพิ่มความรุนแรงของปัญหาการลดลงของความหลากหลายของพันธุ์กรรมข้าวยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะในเรื่องข้าว แต่มีปัญหาลักษณะเดียวกันกับพันธุ์พืชชนิดอื่น ๆ ด้วย

ในด้านปศุสัตว์ มีรายงานระบุว่าผลจากการนำเข้าพันธุ์สัตว์จากต่างประเทศมาเลี้ยงเป็นจำนวนมาก ทำให้มีการละเลยพันธุ์สัตว์พื้นเมือง เช่น โคพื้นเมือง โคขาวลำพูน โคพื้นเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หมูพันธุ์ราด พันธุ์ไหล่ดำ พันธุ์ควาย เป็ดนครปฐม วัวแดง กระตังเขาทอง ซึ่งกำลังจะสูญพันธุ์ไปจากประเทศไทย⁵¹

4.2) การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ กฎหมายของไทย กรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช กฎหมายสิทธิบัตร

จากข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาในประเด็นการขยายให้ความคุ้มครองสิทธิบัตร สิ่งมีชีวิตทุกประเภท คือ สัตว์ พืช และจุลินทรีย์ หากไทยยอมรับข้อเรียกร้องดังกล่าว จะมีผลทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบกฎหมายของไทยด้านกำกับดูแลทรัพยากรชีวภาพ เปลี่ยนจากการใช้กฎหมายเฉพาะ (*Sui generis* System) ไปเป็นกฎหมายสิทธิบัตร (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา)

การเปลี่ยนแปลงนำเอาระบบสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิตมาใช้ จะส่งผลกระทบในด้านการดูแล กำกับการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย ปัญหาการฉกฉวยนำทรัพยากรชีวภาพของไทยไปใช้อย่างไม่เป็นธรรม (โจรสลัดชีวภาพ) รวมทั้งปัญหาด้านการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ

⁵¹ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2545. สถานการณ์ความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย. ประเทศไทยกับการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

4.3) ปัญหาผลกระทบที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

จากข้อเรียกร้องของสหรัฐใน FTA ให้ประเทศไทยยึดถือข้อตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชภายใต้องค์การการค้าโลกอย่างเคร่งครัด และต้องการให้ประเทศไทยจัดทำมาตรการต่างๆ ทางด้านการค้าที่ส่งผลกระทบต่อเทคโนโลยีชีวภาพ เช่น การติดฉลากสินค้า GMOs เป็นต้น หากประเทศไทยยอมรับตามข้อเรียกร้องดังกล่าว จะเป็นผลให้ไทยต้องเปิดรับสินค้าที่เป็นหรือมีส่วนประกอบที่เป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเข้ามามากขึ้น รวมทั้งสิ่งมีชีวิตที่ไม่ได้มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยหรือชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Alien Species)

ผลกระทบจาก GMOs ต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่มีรายงานการศึกษา เช่น ผลกระทบต่อแมลงที่เป็นประโยชน์ ผลกระทบต่อจุลินทรีย์ในดินที่เป็นประโยชน์ต่อพืช ผลกระทบต่อการสร้างปัญหาการกลายเป็นวัชพืชที่ต้านทานยากำจัดวัชพืช (Super Weed) ปัญหาการผสมข้ามกับพืชท้องถิ่น⁵²

นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบจากปัญหาการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชมากขึ้น ซึ่งในกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา มีการศึกษาพบว่าภายหลังการปลูกพืชดัดแปลงพันธุกรรมในเชิงพาณิชย์ 8 ปี (ค.ศ. 1996-2003) พืชต้านทานแมลงศัตรูพืช (พืช Bt) ทำให้ลดการใช้สารเคมีกำจัดแมลงได้ 19.6 ล้านปอนด์ ในขณะที่พืชต้านทานยากำจัดวัชพืชทำให้มีการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชเพิ่มขึ้น 70 ล้านปอนด์ โดยรวมจึงมีการใช้สารเคมีการเกษตรเพิ่มขึ้น 50.4 ล้านปอนด์⁵³

4.4) ผลกระทบจากเรื่องการคุ้มครองการลงทุน

การศึกษาของ Correa (2004)⁵⁴ พบว่า ข้อบทว่าด้วยการลงทุนในความตกลง FTA มีเนื้อหากว้างกว่าข้อกำหนดที่มีอยู่ในความตกลงระหว่างประเทศ เนื่องจากได้ขยายเรื่องทรัพย์สินทางปัญญามากกว่าที่กำหนดไว้ในความตกลงทริพส์ และได้นำหลักการเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) มาใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นดังเช่นที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า “สิทธิการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา” ภายใต้ข้อบทด้านการลงทุนที่อาจนำไปสู่กระบวนการยุติข้อพิพาทมีความหมาย ขอบเขตเพียงใด โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจาก “มาตรการบังคับใช้สิทธิ” (Compulsory License) ซึ่งนักลงทุนอาจสามารถเรียกร้องความเสียหายในด้านธุรกิจได้ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรการบังคับให้เปิดเผย

⁵² National Academy of Science. 2002. Environmental Effects of Transgenic Plants : The Scope and Adequacy of Regulation. Committee on Environmental Impacts Associated with Commercialization of Transgenic Plants . National Academy Press. Washington, D.C.

⁵³ Charles M. Benbrook . 2003. Impacts of Genetically Engineered Crops on Pesticide Use in the United States: The First Eight Years. BioTech InfoNet. Technical Paper Number 6. November 2003

⁵⁴ Correa M. Carlos. 2004. Bilateral Investment Agreements: Agents of new global standards for the protection of intellectual property rights? (<http://www.grain.org>.)

แจ้ง “แหล่งที่มาของทรัพยากรพันธุกรรม” เพื่อการป้องกันปัญหาโจรสลัดชีวภาพ ซึ่งผู้ลงทุนอาจหิยบกประเด็นโต้แย้งในแง่ความไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นได้

ในความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองการลงทุนในด้านทรัพย์สินทางปัญญานี้ จึงมีความเป็นไปได้สูงว่า ปัญหาข้อพิพาทด้านการลงทุนจะนำไปสู่การปรับแก้กฎหมายด้านทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่ากฎหมายเหล่านั้นจะมีความสอดคล้องกับความตกลงทริปส์ก็ตาม

Correa ได้หิยบกปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรพันธุกรรม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทว่าด้วยการลงทุนไว้หลายประการ เช่น

- ทรัพยากรชีวภาพ (Biological Material) ที่มีการจัดเก็บ ได้มา ภายใต้การอนุญาตให้เข้าถึง อาจถูกตีความได้ว่าเป็น “สินทรัพย์” ของผู้เก็บรวบรวม (Collector) ซึ่งอยู่ภายใต้การคุ้มครองในความหมายของคำว่า “นักลงทุน” (Investor)

- ปัญหาจากการที่รัฐเพิกถอนการอนุญาตหรือยกเลิกการทำสัญญาให้เข้าถึง ทรัพยากรพันธุกรรม ผู้ที่ถูกเพิกถอน/ยกเลิกอาจเรียกร้องสิทธิคุ้มครองหรือการชดเชย เนื่องจากการลงทุน” ได้รับความเสียหาย

- ปัญหาจากการที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรวบรวมทรัพยากรชีวภาพซึ่งเป็นชาวต่างชาติ เรียกร้องสิทธิใน “สินทรัพย์” ที่ได้เก็บรวบรวมมาภายใต้ नियามของการลงทุนซึ่งมีความหมายขอบเขตกว้างมาก เช่น ถ้ารัฐบังคับให้คืนตัวอย่างทรัพยากรชีวภาพที่เก็บรวบรวมไป หรือให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ ผู้เก็บรวบรวม (ในฐานะนักลงทุน) อาจฟ้องร้องว่าถูกรัฐละเมิดสิทธิในสินทรัพย์ได้

- ปัญหาจากการที่รัฐบาลกำหนดให้ “ข้อมูลจีโนม” ของสิ่งมีชีวิตซึ่งเป็นผลมาจากการวิจัยของบรรษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศ เป็นข้อมูลที่ต้องกระสาธารณะสามารถเข้าถึงได้ หรือสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการวิจัยได้

- เงื่อนไขในข้อบทว่าด้วยการลงทุน เช่น ในกรณีสหรัฐ-สิงคโปร์ ได้จำกัดอำนาจของรัฐที่จะกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการลงทุน (Performance Requirement) เช่น ห้ามบังคับให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ฯลฯ ในขณะที่อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 16) มีข้อกำหนดในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงอาจเป็นข้อขัดแย้งระหว่างข้อบทว่าด้วยการลงทุนใน FTA กับการปฏิบัติตามพันธกรณีใน MEAs และส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความยั่งยืน

ในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐ-สิงคโปร์ ซึ่งทางสหรัฐประกาศว่าจะใช้เป็นต้นแบบในการทำ FTA กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้กำหนดนิยามคำว่า “การลงทุน” ไว้กว้างขวาง ครอบคลุมในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาเช่นกัน (Article 15.1-13 : FTA US-Singapore)

มีข้อสังเกตว่า ในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ซึ่งได้ลงนามและมีผลใช้บังคับแล้ว ได้กำหนดนิยามคำว่า “การลงทุน” ไว้กว้างขวาง โดยรวมถึงเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาด้วย⁵⁵ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในขณะนี้ ไทยมีท่าทียอมรับการคุ้มครองการลงทุนในขอบเขตที่กว้างขวางอยู่แล้ว

⁵⁵ ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ข้อ 103 คำนิยามทั่วไป

“การลงทุน” หมายถึง สิทธิทรัพย์สินทุกประเภทซึ่งเป็นเจ้าของหรือถูกควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งแต่ไม่จำกัดอยู่เพียง

- (1) สิทธิทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนทรัพย์สินอื่นใด เช่น จ้างนอง สิทธิยึดเหนี่ยว และจำนำ อื่นๆ
- (2) หุ้่น หุ้่นสามัญ พันธบัตรและหุ้นกู้ และรูปแบบอื่นของการมีส่วนร่วมในนิติบุคคล
- (3) สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้เงินหรือสิทธิเรียกร้องให้ปฏิบัติตามซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ
- (4) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา รวมถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ชื่อการค้า แบบอุตสาหกรรม ความลับทางการค้า ความรู้ความชำนาญ และค่าความนิยม
- (5) สัมปทานทางธุรกิจและสิทธิอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและมีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ให้สิทธิโดยกฎหมายหรือภายใต้สัญญา รวมทั้งสัมปทานในการหา เพาะปลูก ได้มา หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และ
- (6) ผลตอบแทนที่นำมาลงทุน
(แปลโดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์)

3.9 ประเด็นการค้าปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง

ดร.อำไพ หรรณารักษ์

1) ประเด็นการเจรจา

ประเทศสหรัฐอเมริกานำเข้าปะการังเป็นอันดับหนึ่งของโลก⁵⁶ ทั้งปะการังที่มีชีวิตและซากปะการัง รวมถึงสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง ปะการังและสัตว์น้ำส่วนใหญ่ส่งมาจากประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยนำเข้ามากที่สุดจากประเทศอินโดนีเซียและประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนที่สหรัฐฯ นำเข้าจากประเทศอื่นๆ ปริมาณที่นำเข้าจากประเทศไทยยังไม่สูงนัก

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลสหรัฐฯ ได้กำหนดนโยบายระดับประเทศอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ระบบนิเวศปะการัง ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้กำหนดบทบาทและแนวทางการอนุรักษ์ปะการังของสหรัฐฯ ในด้านการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการบังคับใช้สนธิสัญญาไซเตส ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง

ภายใต้ Executive Order 13089 ซึ่งลงนามโดยประธานาธิบดีคลินตันเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ให้จัดตั้งคณะทำงานปะการังในระดับชาติ (U.S. Coral Reef Task Force ซึ่ง Secretary of Interior และ Secretary of Commerce ทำหน้าที่เป็นประธานร่วม) เพื่อพัฒนาแผนงานวิจัยและการจัดทำแผนที่แหล่งปะการัง การติดตามตรวจสอบ และศึกษาสาเหตุความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศปะการัง รวมทั้งให้มีการดำเนินงานตามที่ได้วางแผนไว้ นอกจากนี้ คำสั่งฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีการประเมินบทบาทของสหรัฐฯ ในการค้าระหว่างประเทศกับการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ปะการัง ตลอดจนดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่เหมาะสม เพื่อบรรลุให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรปะการังอย่างยั่งยืนทั่วโลก⁵⁷

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) ร่วมกับ U.S. Coral Reef Task Force เสนอรายงาน Implementation of the National Coral Reef Action Strategy: Report on the U.S. Coral Reef Task Force Activities from 2002-2003 ต่อรัฐสภา และนำออกเผยแพร่ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 รายงานดังกล่าวเสนอผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 13 ข้อภายใต้ยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านปะการังแห่งชาติ (National Coral Reef Action Strategy – NAS) ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ข้อที่ 11 ว่าด้วยการลดปัจจัยคุกคามต่อระบบนิเวศปะการังในระดับนานาชาติ และยุทธศาสตร์ข้อที่ 12 ว่าด้วยการลดผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศต่อระบบนิเวศปะการัง

⁵⁶ NOAA. Implementation of the National Coral Reef Action Strategy: Report on the U.S. Coral Reef Task Force Activities from 2002-2003. Report to Congress, July 2005.

⁵⁷ White House. Executive Order 13089 Coral Reef Protection, 11 June 1998.

แม้ว่ากรอบการเจรจาการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ตามที่ปรากฏในปัจจุบัน จะยังไม่พบประเด็นที่สหรัฐฯ ต้องการหยิบยกขึ้นมาเจรจา ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้สูงที่สหรัฐฯ จะผลักดันให้มีการยอมรับเงื่อนไขและกำหนดข้อผูกพัน ในประเด็นการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ประเทศไทยเสียเปรียบในแง่ของอำนาจการต่อรองและการแข่งขัน เนื่องจากมีต้นทุนสูงขึ้นในการควบคุมและติดตามตรวจสอบ เพื่อให้การอนุรักษ์ปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการังเป็นไปตามมาตรฐานที่สหรัฐฯ ต้องการ

ขณะเดียวกัน หากมองในแง่บวก การขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านปะการังแห่งชาติอย่างเอาใจจริงเอาใจของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้แนวทางให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านเทคนิคการบริหารจัดการระบบนิเวศปะการังนั้น อาจถือได้ว่า เป็นโอกาสกระตุ้นและส่งเสริมให้ประเทศไทยปรับปรุงมาตรฐานการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศปะการังอย่างได้ผลในระยะยาว ทั้งนี้ ภายใต้การวิเคราะห์สถานการณ์และความต้องการรับความช่วยเหลือของไทยอย่างรอบคอบ ซึ่งรวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศปะการังจากการลงทุนด้านการท่องเที่ยว (ทั้งที่เป็นการเข้ามาในพื้นที่ชายฝั่ง และการนำทรัพยากรออกนอกพื้นที่) ด้วย

2) สถานการณ์การค้าปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการังในสหรัฐอเมริกา

การค้าปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง มีแนวโน้มขยายตัวในหลายประเทศ รวมถึงประเทศสหรัฐฯ เนื่องจากความต้องการที่เพิ่มขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการท่องเที่ยว (อะควาเรียม) การสะสมของแปลกหรือหายาก และการค้าเครื่องประดับ รวมถึงในอุตสาหกรรมอาหารและภัตตาคาร ตลอดจนบริษัทวิจัยและอุตสาหกรรมผลิตยา การพัฒนาเศรษฐกิจของโลกที่เจริญเติบโตมากขึ้น ทำให้กำลังซื้อของผู้บริโภคในหลายประเทศสูงขึ้น สามารถกระตุ้นการนำเข้า-ส่งออกปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศปะการังในประเทศผู้ส่งออก

ในขณะที่มีการนำเข้าปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการังจากต่างประเทศเป็นปริมาณมาก สหรัฐฯ สั่งห้าม หรือจำกัดการเก็บปะการังและจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการังภายในน่านน้ำของประเทศตนอย่างเคร่งครัด เนื่องจากตระหนักถึงผลกระทบที่มีต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเล แหล่งเพาะพันธุ์อาศัยของสัตว์น้ำ และทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศ

ความสนใจของสหรัฐฯ ต่อความเสื่อมโทรมของปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการังในต่างประเทศ เกิดจากการค้นพบว่า สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง โดยเฉพาะปลาที่นิยมบริโภคเป็นอาหาร ซึ่งสหรัฐฯ นำเข้าจากต่างประเทศนั้น ส่วนมากมักได้มาจากการใช้ยาเบื่อชนิดร้ายแรง (Cyanide) อันเป็นการประมงที่ผิดกฎหมายและเกิดอันตรายต่อ

ผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังมีรายงานว่าปลาอะควาเรียมมากกว่า 1 ใน 3 ของปริมาณนำเข้าจากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตายหลังจากถึงปลายทางได้ไม่นานนัก ทำให้เกิดกรณีสงสัยว่าอาจมีสาเหตุจากการจับปลาโดยใช้ยาเบื่อ และ/หรือเกิดจากความเครียดของปลาระหว่างการขนส่ง ทั้งนี้ การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นเพื่อทดแทนส่วนที่ตายไป เป็นสาเหตุทำให้ความต้องการนำเข้าอยู่ในระดับสูง ซึ่งส่งผลให้มีการทำลายทรัพยากรมากขึ้น และอาจส่งผลต่อเนื่องถึงความยั่งยืนของทรัพยากรเพื่อการค้าระหว่างประเทศ

จากสาเหตุข้างต้น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอะควาเรียมและองค์กรสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงหันมาให้ความสำคัญต่อปัญหาและผลกระทบของการเก็บปะการัง/การจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการังอย่างผิดวิธีหรือไม่ถูกกฎหมาย โดยมุ่งเป้าหมายส่งเสริมและควบคุมการเก็บปะการัง/การจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง ตลอดจนการดูแลรักษาสุขภาพระหว่างการขนส่งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) นโยบาย/กฎหมายของสหรัฐอเมริกา และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3.1) นโยบายแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาวาด้วยปะการัง

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านปะการังแห่งชาติ (National Coral Reef Action Strategy – NAS) ของสหรัฐฯ ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2545 ข้อที่ 11 ว่าด้วยการลดปัจจัยคุกคามต่อระบบนิเวศปะการังในระดับนานาชาติ มีเป้าหมายมุ่งสู่ความเป็นผู้นำพันธมิตร ทั้งในประเทศและทั่วโลก ในการป้องกันและอนุรักษ์ปะการังและระบบนิเวศที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดวัตถุประสงค์ดำเนินงานไว้ 6 ประการ คือ

(1) พัฒนานโยบายระหว่างประเทศด้านปะการัง ตลอดจนให้มีการจัดการมหาสมุทรอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและเบ็ดเสร็จ

(2) เสริมสร้างศักยภาพของบุคคลและสถาบันในการจัดการและอนุรักษ์ระบบนิเวศปะการัง ตลอดจนระบบลุ่มน้ำชายฝั่ง ตามแนวทางการจัดการพื้นที่ชายฝั่งแบบบูรณาการ

(3) สนับสนุนการป้องกัน ลด และควบคุมแหล่งปล่อยมลพิษจากพื้นดินสู่น้ำทะเล รวมถึงผลกระทบที่มีต่อระบบนิเวศปะการัง

(4) ส่งเสริมการจัดตั้งและจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวถึงผลกระทบของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ปะการังฟอกสี และความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศปะการัง ต่อปะการังและมนุษย์ และ

(6) เน้นปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมายและไม่ยั่งยืน ตลอดจนบทบาทของสหรัฐฯ ในการค้าชนิดพันธุ์ในระบบนิเวศปะการัง

การดำเนินงานของสหรัฐฯ ตามยุทธศาสตร์ข้อ 11 ดังกล่าวข้างต้น ให้ความสำคัญกับแนวคิดการสร้างพันธมิตรทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ สำหรับการดำเนินงานนอกประเทศนั้น ส่วนใหญ่เป็นความรับผิดชอบขององค์การยูเนสโก ซึ่งให้การสนับสนุนและช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์ปะการังในรูปแบบรัฐบาลกับรัฐบาล (Bilateral support) กิจกรรมหลัก ได้แก่ การพัฒนา

ขีดความสามารถของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนการจัดตั้งพื้นที่อุทยาน และ/หรือพื้นที่สงวนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและการประมงอย่างยั่งยืน

ในส่วนของยุทธศาสตร์ข้อที่ 12 ว่าด้วยการลดผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศต่อระบบนิเวศปะการังนั้น มุ่งเป้าหมายลดผลกระทบทางลบของการค้าปะการังและสัตว์น้ำในระบบนิเวศปะการัง สนับสนุนการค้าที่มีความรับผิดชอบ และส่งเสริมการอนุรักษ์และจัดการระบบนิเวศปะการัง ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดนกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการ คือ (1) ศึกษา/ประเมินสถานการณ์และระดับของผลกระทบจากการค้า ทั้งในแง่บวกและในแง่ลบ ที่มีต่อปะการังและชนิดพันธุ์ในระบบนิเวศปะการัง และ (2) กำหนดวิธีการลดผลกระทบทางลบของการค้าต่อระบบนิเวศปะการัง และลงมือปฏิบัติตามนั้น

การดำเนินงานของสหรัฐฯ ตามยุทธศาสตร์ข้อที่ 12 เน้นการสร้างพันธมิตรในลักษณะพหุภาคีและทวิภาคีร่วมกับองค์กรในระดับภูมิภาคและประเทศต่างๆ เช่น Asia Pacific Economic Cooperation องค์กรรับผิดชอบหรือสนับสนุนการปฏิบัติตามพันธะภายใต้สนธิสัญญาไซเตส และประเทศผู้ส่งออกสินค้าปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง กิจกรรมและโครงการในระยะที่ผ่านมา ได้แก่ การเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการวางแผนจัดการอย่างยั่งยืน การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว การรวบรวมกรณีตัวอย่างหรือแนวทางการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จมาแล้วเพื่อเผยแพร่ และการปฏิบัติตามมาตรการอื่นๆ ที่เหมาะสมสำหรับการป้องกันและอนุรักษ์ระบบนิเวศปะการัง เป็นต้น

3.2) กฎหมายป้องกันและอนุรักษ์ปะการังและระบบนิเวศปะการังของสหรัฐอเมริกา

นอกจาก Executive Order 13089 ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายที่มีผลคุ้มครองปะการังในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ National Marine Sanctuaries Act 1972⁵⁸ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2515 กฎหมายฉบับนี้กำหนดมาตรการในการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลแห่งชาติ เพื่อป้องกัน คุ้มครอง และพัฒนาแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต รวมถึงรักษาความสมดุลทางธรรมชาติของระบบนิเวศในบริเวณนั้นๆ ขณะเดียวกัน ยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานร่วมกับกิจกรรม/โครงการอื่นๆ ในระดับโลก ที่มีเป้าหมายอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลอีกด้วย

รัฐและอาณาเขตที่อยู่ในบริเวณน่านน้ำภายใต้บังคับของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่มีการกำหนดระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ปะการังที่มีผลบังคับใช้ในอาณาเขตของตน⁵⁹ ตัวอย่างเช่น รัฐฟลอริดา มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ห้ามการเก็บ ทำลาย ซื้อมาขาย

⁵⁸ Public Law 92-532, 16 U.S.C. 1431-1445.

⁵⁹ International Trade in Coral and Coral Reef Species: The Role of the United States. Report of the Trade Subgroup of the International Working Group to the U.S. Coral Reef Task Force, March 2000.

และครอบครองปะการังบางชนิดที่มาจากท้องถิ่น แต่อนุญาตให้มีการครอบครองได้หากนำเข้าอย่างถูกกฎหมาย ขณะเดียวกัน กำหนดรายชื่อชนิดพันธุ์ปลาและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง ซึ่งได้รับการคุ้มครอง ตลอดจนให้มีการรักษาภาพของสิ่งมีชีวิตที่นำมาจากท้องทะเลมิให้บอบช้ำ

3.3) สนธิสัญญาไซเตส

แม้จะมีการยอมรับถึงความสำคัญของสนธิสัญญาไซเตส ในฐานะเป็นกลไกควบคุมติดตามการค้าระหว่างประเทศชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ขึ้นบัญชีไว้ แต่สหรัฐฯ ยังไม่พอใจในประสิทธิผลของสนธิสัญญาในการควบคุมการค้าชนิดพันธุ์ในระบบนิเวศปะการังให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจากเห็นว่ายังมีรายชื่อชนิดพันธุ์ในระบบนิเวศปะการังอีกมากมายที่ยังมิได้ขึ้นบัญชีไว้ และกระบวนการพิจารณาใช้เวลายาวนานเกินไป

อย่างไรก็ดี สหรัฐฯ ประสบความสำเร็จในการเสนอเพิ่มรายชื่อชนิดพันธุ์สัตว์น้ำในระบบนิเวศปะการัง ตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ของสนธิสัญญาไซเตส โดยในการประชุม CITES ครั้งที่ 12 เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เพิ่มรายชื่อชนิดพันธุ์ม้าน้ำ (Seahorses) รวม 32 รายการ และเพิ่มรายชื่อปลา Humphead wrasse เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 รวมทั้งมีความพยายามที่จะเพิ่มรายชื่อชนิดพันธุ์ปลิงทะเล (Sea cucumbers) ในโอกาสต่อไป

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของสหรัฐฯ⁶⁰ ดำเนินการขับเคลื่อนและหารือร่วมกับประเทศที่มีทรัพยากรปะการัง และกลุ่มสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อตกลงในสนธิสัญญาไซเตส ให้เกิดการยอมรับหลักการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศปะการัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้า ผลจากการหารือดังกล่าว ทำให้เกิดข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสหรัฐฯ หลายประการดังนี้⁶¹

- ให้ยุติการนำเข้า/ส่งออก รวมถึงการเก็บหาเพื่อใช้ในประเทศ ชนิดพันธุ์ปะการังที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของสนธิสัญญาไซเตส ซึ่งได้มาจากการจัดการประมงที่ขาดความยั่งยืน หรือจากโครงการเพาะเลี้ยงที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อยกเว้นในบางกรณี
- ห้ามการประมงชนิดพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อตลาดในประเทศและส่งออก โดยวิธีทำลายและที่ผิดกฎหมาย
- ให้มีการหารือกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติอย่างมีความรับผิดชอบในการเก็บหาและขนส่งชนิดพันธุ์ปะการัง สามารถลดอัตราการตาย
- ดำเนินงานร่วมกับต่างประเทศเพื่อเผยแพร่ยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านปะการังแห่งชาติของสหรัฐฯ และกำหนดเกณฑ์สำหรับการอนุรักษ์ระบบนิเวศปะการังทั่วโลก

⁶⁰ U.S. Fish and Wildlife Services และ U.S. Justice Department ภายใต้อำนาจ U.S. Coral Reef Task Force

⁶¹ TRAFFIC Bulletin, Vol. 18 No. 2 (2000).

4) ผลกระทบต่อประเทศไทย

เนื่องจากปริมาณการค้าปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ยังมีน้อยมาก ทั้งสองประเทศยังมีนโยบายและกฎหมายที่ควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประเภทนี้อย่างเข้มงวด ตลอดจนต่างเป็นภาคีในสนธิสัญญาไซเตส ซึ่งทั้งสองประเทศต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในสนธิสัญญาดังกล่าว ขณะเดียวกัน ในฐานะผู้นำเข้านสินค้าปะการังและสัตว์น้ำจากระบบนิเวศปะการังสูงเป็นทีหนึ่งของโลก แม้จะมีใช้การค้ากับประเทศไทย สหรัฐฯ จำเป็นต้องแสดงบทบาทผู้นำในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง ทั้งในและนอกประเทศ ดังนั้น ผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย-สหรัฐฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปะการัง จึงน่าจะมาจากประเด็นขีดความสามารถในการป้องกันความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งนอกจากจะเป็นจุดอ่อนให้สหรัฐฯ สามารถยกขึ้นมาเป็นเหตุผลเพื่อกีดกันการค้าแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อเนื่องถึงความสามารถในการป้องกันความเสียหายต่อทรัพยากรปะการัง อันเนื่องมาจากการลงทุนในส่วนของการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวชายฝั่งในประเทศไทยอีกด้วย

4.1) ด้านนโยบายและการจัดการ

การดำเนินงานด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปะการังของไทย กล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าในระดับหนึ่งแล้ว ดังจะเห็นได้จากข้อมูลผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์ปะการังของไทย คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ประสานการจัดทำแนวทางและมาตรการจัดการทรัพยากรชายฝั่งด้านปะการังไว้แล้ว โดยกำหนดมาตรการเร่งด่วน 2 ประการ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2534 ดังนี้

- การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีปะการัง จังหวัดรับผิดชอบดำเนินการ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ความร่วมมือในการประกาศเขตรักษาพันธุ์

- การป้องกันการทำลายปะการัง และการประชาสัมพันธ์ โดยกรมประมง กรมป่าไม้ กองทัพเรือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และจังหวัดรับผิดชอบดำเนินการ

(2) แผนปฏิบัติการการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเล จังหวัดภูเก็ต บริเวณหาดป่าตอง กระรน กะตะ ซึ่งมีแผนการจัดการปะการังรวมอยู่ด้วย ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534

(3) นโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเลของประเทศไทย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535 สาระสำคัญมีดังนี้ ให้มีการจัดการปะการังโดยสอดคล้องกับคุณค่าทางนิเวศวิทยาและเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างกิจกรรมการใช้ประโยชน์ต่างๆ ลดและป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของปะการัง สนับสนุนให้มีการคุ้มครองปะการังเพื่อผลประโยชน์ที่ยั่งยืน และศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีการคุ้มครองปะการัง

(4) แผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 ประกอบด้วยนโยบายและมาตรการการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในแนวปะการัง ดังนี้ เขตการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวและนันทนาการ (แบ่งออกเป็นเขตท่องเที่ยวหนาแน่น และเขตท่องเที่ยวธรรมชาติ) เขตการดูแลของท้องถิ่น และเขตอนุรักษ์เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศ และการวิจัย

อย่างไรก็ดี นโยบายและกฎหมายดังกล่าวไม่ถือว่ามีความสมบูรณ์ เนื่องจากยังมีความพยายามของรัฐที่จะปรับปรุงมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ ให้มีความเข้มงวดและครอบคลุมประเด็นปัญหามากยิ่งขึ้น⁶²

4.2) ด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาด้านการอนุรักษ์ปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการัง ยังเป็นประเด็นที่รัฐบาลและภาคประชาชนยังต้องช่วยกันหาวิธีที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไข เพื่อให้คนไทยสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และเกิดความยั่งยืน โดยมีให้เกิดผลเสียต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การพัฒนารายได้ของประเทศ และการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งและทางทะเลของประเทศ แม้จะมีการระดมกำลังและความคิดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ความซับซ้อนของปัญหาอาจทำให้การดำเนินงานยังไม่คืบหน้า หากสหรัฐฯ ใช้เงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาอ้าง อาจกระทบต่อแนวทางการใช้ชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำประมงพื้นบ้านเพื่อการยังชีพ ซึ่งยังคงมีการปฏิบัติอยู่ในแนวปะการังทั่วพื้นที่ชายฝั่งของประเทศ

ในขณะที่การส่งออกปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศปะการังของไทย ไปตลาดสหรัฐฯ ยังมีจำกัด ปัญหาความเสื่อมโทรมของแนวปะการังในทะเลไทยยังคงเป็นปัญหาที่ อยู่ระหว่างการหาทางป้องกันและแก้ไข ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่ การประมงพื้นบ้านติดต่อกันเป็นเวลานานหรือทำกันมาก การประมงโดยใช้ระเบิดและยาเบื่อ และการประมงในเขตพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

แนวปะการังยังถือว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญสูงสุดของไทย สามารถทำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในแนวปะการังหลายรูปแบบ อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเดินเล่นในแนวปะการังขณะน้ำลง การดำน้ำทั้งแบบน้ำตื้นและน้ำลึก และการตกปลาในแนวปะการัง เป็นต้น เมื่อขาดระบบจัดการท่องเที่ยวในแนวปะการังที่มีประสิทธิภาพ และขาดการกระตุ้นจิตสำนึกในการช่วยกันอนุรักษ์ให้แก่นักท่องเที่ยว ผลกระทบดังกล่าวทำให้แนวปะการังหลายแห่งของประเทศไทยเสื่อมสภาพลง

⁶² กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช “แนวทางการอนุรักษ์ปะการัง” สืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก http://www.dnp.go.th/npo/Html/Research/Coralreef/Coralreef_8.html

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง เช่นการสร้างท่าเทียบเรือ โรงไฟฟ้า และโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เป็นปัจจัยเพิ่มความเสื่อมโทรมของแนวปะการังและระบบนิเวศปะการัง ทั้งจากการถูกระเบิดทิ้ง และจากปัญหาน้ำเสียที่ตามมา ซึ่งจากประสบการณ์ในหลายกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ประโยชน์หลายๆ กลุ่ม พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่มาจากขาดการศึกษาสภาพพื้นที่ให้เข้าใจถึงระบบธรรมชาติ ขาดข้อมูลที่ชัดเจนสมบูรณ์ และขาดการหารือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่า ปัญหาดังกล่าวคือปัจจัยที่อาจทำให้สหรัฐฯ หยิบยกขึ้นมาใช้ประโยชน์ในการเจรจาและเป็นข้อเรียกร้องในภายหลังได้ต่อไป

3.10 ของเสียอันตราย

ท่านผู้หญิง ดร.สุชาวัลย์ เสถียรไทย

ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ

รศ. ดร.สิรินทรเทพ เต่าประยูร

1) ประเด็นการเจรจาในข้อตกลง FTA

ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) ไม่ได้ถูกหยิบยกเป็นหัวข้อเฉพาะของการเจรจา FTA ระหว่างไทย-สหรัฐฯ แต่ในหัวข้อการเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมมีประเด็นที่เชื่อมโยงกับเรื่องของเสียอันตราย ในลักษณะที่จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปริมาณของเสียอันตรายในประเทศไทย อีกทั้งยังอาจนำไปสู่กรณีพิพาททางการค้าที่ประเทศไทยมีโอกาสที่จะถูกฟ้องร้อง ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาบาเซลที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก ในขณะที่สหรัฐฯ ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกแต่อย่างใด

ประเด็นในด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของเสียอันตราย ได้แก่

(1) สหรัฐฯ กล่าวว่าประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับของเสียอันตราย ที่ยังไม่มีจัดการให้เต็มที่ควร

(2) สหรัฐฯ มีท่าทีแสดงความสนใจในการทำธุรกิจ recycle ในประเทศไทย

(3) มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดกรณีพิพาท อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาบาเซล ที่เกี่ยวกับการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย

2) สถานการณ์และการกำจัดของเสียอันตรายในประเทศไทย

ของเสียอันตรายซึ่งได้แก่ของเสียที่มีคุณสมบัติในลักษณะกัดกร่อนได้ (corrosive) ติดไฟได้ และมีความเป็นพิษและอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งในลักษณะเฉียบพลันและในลักษณะสะสม จำเป็นต้องได้รับการจัดการอย่างถูกต้อง มิเช่นนั้นจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างมากมาย ซึ่งในปัจจุบันปริมาณของเสียอันตรายในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ประมาณการปริมาณของเสียอันตรายในปี พ.ศ.2547 ว่ามีประมาณ 1.81 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2546 ประมาณ 0.01 ล้านตัน แบ่งออกเป็นของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม 1.405 ล้านตัน และปริมาณของเสียอันตรายจากชุมชน 0.403 ล้านตัน (รวมมูลฝอยติดเชื้อ 0.02 ล้านตัน)

โดยในปี พ.ศ. 2546 มีปริมาณของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่มีการขออนุญาตนำไปกำจัดเพียง 0.431 ล้านตัน ในขณะที่กำลังความสามารถในการกำจัดมีประมาณกว่า 2 ล้านตัน/ปี⁶³

⁶³ รศ.ดร.วราพรรณ ด่านอุตราและคณะ พ.ศ.2547 “โครงการนำร่องแนวทางการจัดเก็บข้อมูลวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่เป็นของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม : จังหวัดสมุทรปราการ”

ขณะนี้ประเทศไทยมีความสามารถในการกำจัดของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมอย่างถูกต้องเพียงประมาณ 50% ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นในแต่ละปี (รวมการนิคมแห่งประเทศไทย ถ้าไม่รวมการนิคมแห่งประเทศไทยจะเหลือเพียงประมาณ 10-15%)⁶⁴ ทั้งนี้ เทคโนโลยีในการบำบัดของเสียอันตรายที่ถูกต้อง อาจแบ่งได้เป็น 1) การบำบัดด้วยความร้อน เช่น เตาเผา (incinerator) และ pyrolysis 2) การบำบัดโดยใช้เทคโนโลยีฝังกลบแบบปลอดภัย (secured land fill) และ 3) การบำบัดโดยใช้เทคโนโลยีเคมี เช่น การปรับเสถียร

การกำจัดของเสียอันตรายที่ไม่ถูกต้อง เช่น ลักลอบทิ้ง (illegal dumping) ทำให้เกิดการปนเปื้อนลงไปสู่สภาวะแวดล้อม เช่น การปนเปื้อนลงไปในน้ำใต้ดิน หรือการเผาที่ไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดสาร dioxin เป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างมาก

3) นโยบายและมาตรการในการจัดการของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม

ปัจจุบันการจัดการของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมของประเทศไทย อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงอุตสาหกรรม ขณะที่ของเสียอันตรายจากชุมชนอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1) การจัดการของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม

การบริหารจัดการของเสียอันตรายอุตสาหกรรม ได้มีการกำหนดมาตรการในเรื่องนี้หลายมาตรการที่สำคัญ ได้แก่

(1) การกำหนดมาตรการและออกกฎหมายควบคุม กำหนดวิธีการจัดการของเสียอันตรายอุตสาหกรรมให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง ได้แก่ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ.2548 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้กับโรงงานทั้งที่ตั้งอยู่นอกเขตและในเขตประกอบการอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม และโรงงานที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

- ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรมเรื่องกำหนดวิธีการเก็บ ทำลายฤทธิ์ กำจัด ฝังทิ้ง เคลื่อนย้าย และการขนส่งสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2531
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง ระบบเอกสารกำกับการขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจากโรงงาน โดยทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) พ.ศ.2547

⁶⁴ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2547 สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ.2547 หน้า 28

(2) การควบคุมตรวจสอบ มีการกำหนดให้โรงงานปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งในขั้นตอนของการขออนุญาต และการติดตามผลหลังการได้รับอนุญาต และการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาตรฐานการจัดการที่ดีมากขึ้น และให้คำแนะนำแก่โรงงาน

(3) การจัดตั้งศูนย์กำจัดกากของเสียอันตรายอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีการกำหนดนโยบายและวางแนวทางการจัดการกากอุตสาหกรรมและวัสดุเหลือใช้โดยกำหนดพื้นที่กลุ่มอุตสาหกรรมและแหล่งรองรับกากให้กระจายไปทั่วประเทศเพื่อรองรับกากปัจจุบัน (ตารางที่ 3.4) และอนาคต โดยยึดแนวทางป้องกันและลดผลกระทบด้านมลภาวะและอุบัติเหตุต่อประชาชนและชุมชนโดยเน้น

- * นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาใช้ประโยชน์
- * นำที่ราชพัสดุว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์
- * สนับสนุนเอกชนให้มาลงทุนจัดตั้งศูนย์กำจัดกากและนำวัสดุเหลือใช้กลับไปใช้ประโยชน์
- * ให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น ด้านจัดทำ EIA ด้านภาษี หรือด้านแรงงานต่ำ เป็นต้น

ตารางที่ 3.4 : ปริมาณกากอุตสาหกรรมจากการประเมินในปีพ.ศ.2546*

ภาค	กากอุตสาหกรรมไม่ อันตราย (ตัน)	กากอุตสาหกรรม อันตราย (ตัน)	รวม (ตัน)
กลาง	3,286,258.7	874,162.1	3,960,420.8
ตะวันออก	778,333.6	184,016.2	962,349.8
ตะวันออกเฉียงเหนือ	545,582.2	55,030.3	600,612.5
เหนือ	664,196.0	38,518.9	702,714.9
ใต้	580,081.2	24,505.2	604,586.4
รวม	5,864,451.7	976,232.7	6,830,684.4

*ที่มา : กระทรวงอุตสาหกรรม วารสารโรงงาน หน้า 3 พ.ศ.2547

(4) ส่งเสริมให้มีการจัดการกากของเสียอันตรายอย่างมีประสิทธิภาพและสนับสนุนการใช้ประโยชน์โดยมีเป้าหมายให้เพิ่มจากปัจจุบัน (ตารางที่ 3.5) เป็นไม่น้อยกว่า 85 เปอร์เซ็นต์ ในอีก 5 ปีข้างหน้า ด้วยการพัฒนาศูนย์ข้อมูลแลกเปลี่ยนกากและวัสดุเหลือใช้อุตสาหกรรม สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์กำจัดกากให้มีความสามารถรับและกระจายตัวสอดคล้องกับปริมาณกากในแต่ละพื้นที่ แม้ปัจจุบันจะมีความสามารถ (ตารางที่ 3.6) ในการกำจัดได้เพียงพอแต่ยังกระจุกตัวอยู่ในภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ไม่สะดวก และสิ้นเปลืองสำหรับผู้ประกอบการที่อยู่ภาคอื่นๆ

ตารางที่ 3.5: สัดส่วนการกำจัดและใช้ประโยชน์กากอุตสาหกรรม ปีงบประมาณ 2546*

(หน่วย : ร้อยละ)

วิธีการ	กากของเสียไม่อันตราย	กากของเสียอันตราย	รวม
เผา	17	76	46
ฝังกลบ	8	13	11
รีไซเคิล	75	11	43
รวม	100	100	100

*ที่มา : กระทรวงอุตสาหกรรม วารสารโรงงาน หน้า 3 พ.ศ.2547

ตารางที่ 3.6 : ความสามารถในการกำจัดแต่ละวิธี (หน่วย : ตัน/ปี)*

วิธีการ	กากของเสียไม่อันตราย	กากของเสียอันตราย	รวม
เผา	5,257,513	3,505,008	8,762,521
ฝังกลบ	1,188,000	360,000	1,548,000
รีไซเคิล	80,900	575,810	656,710
รวม	6,526,413	4,440,818	10,967,231

*ที่มา : กระทรวงอุตสาหกรรม วารสารโรงงาน หน้า 3 พ.ศ.2547

3.2) การจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน

ในส่วนของการของเสียอันตรายจากชุมชน กรมควบคุมมลพิษรายงานว่าส่วนใหญ่ยังมีการจัดการที่ไม่เหมาะสม โดยยังมีการกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชนรวมไปกับการจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป (กรมควบคุมมลพิษ, 2547) แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย หรืออนุญาตให้เอกชนเป็นผู้รับจ้างทำการดังกล่าว แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มียกเว้นให้มีการคัดแยกมูลฝอย หรือจัดการกับของเสียอันตรายเป็นการเฉพาะ ฉะนั้นของเสียอันตรายจึงถูกทิ้งปะปนกับมูลฝอยประเภทต่างๆ ทั่วไป การคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่จึงมีลักษณะรับซื้อของเก่า ซึ่งหากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วหรือชิ้นส่วนผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมีสารอันตรายเป็นส่วนประกอบ จะมีการแยกเฉพาะส่วนที่มูลค่าทางเศรษฐกิจออกมา และทิ้งส่วนที่เหลือกลับคืนสู่สิ่งแวดล้อม

การจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วต่างๆ ที่สำคัญยิ่ง ณ ขณะนี้คือ ในอนาคตปัญหาจากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (E-waste) ซึ่งนับวันจะมีปริมาณมากขึ้นอันเนื่องมาจากแหล่งที่มาหลายแหล่ง คือ การนำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ การผลิตอิเล็กทรอนิกส์ และการนำเข้าสินค้ามือสอง รวมทั้งการนำเข้าจากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการ recycle

ประเด็นที่น่าเป็นห่วงก็คือ สหรัฐฯ แสดงความสนใจที่จะทำธุรกิจ recycle ภายใต้การจัดทำเขตการค้าเสรี โดยที่ทางสหรัฐฯ ไม่มีกฎหมายภายในประเทศที่จะควบคุมการทำธุรกิจ recycle อยู่แล้ว ย่อมนำไปสู่การก่อให้เกิดของเสียอันตรายที่แฝงมาในรูปของการลงทุนธุรกิจ recycle ในประเทศไทยมากขึ้น

สำหรับมาตรการในการจัดการปัญหา E-waste นั้น ปัจจุบันหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ก็ได้มีการดำเนินการเพื่อกำหนดแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับของอิเล็กทรอนิกส์หลายด้านด้วยกัน คือ

กรมควบคุมมลพิษได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดำเนินการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย (ซึ่งยังไม่ประกาศใช้) เพื่อนำมาตรการและกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการซากของเสียอันตราย และยกร่างกฎหมายเฉพาะด้านจัดการซากของเสียอันตรายที่หมดอายุการใช้งาน และที่เหลือทิ้งจากกระบวนการผลิตให้เป็นระบบ

นอกจากนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ยกร่างและออกกฎระเบียบหลายฉบับ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย กำหนดให้ขยะเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องมาตรฐานโรงงานคัดแยกและรีไซเคิล กำหนดลักษณะที่ตั้งโรงงาน การกำจัดของเสียและการประกอบกิจการ และการกำหนดโรงงานประเภท 105 และ 106 ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษโรงงาน เพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่เก็บคืนซาก E-waste และนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการ เช่น Emission Charge, Deposit-Refund System เป็นต้น

4) ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตรายในปัจจุบันที่สำคัญ คือ

- 1) อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal)

อนุสัญญาบาเซล เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ต้องการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการลักลอบนำของเสียอันตรายจากประเทศอุตสาหกรรมไปทิ้งในประเทศด้อยพัฒนา ประเทศสมาชิกของอนุสัญญาบาเซลมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายในข้อตกลงระบบการแจ้งข้อมูลล่วงหน้า กล่าวคือการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านของเสียอันตรายไปยังประเทศภาคีสมาชิกอื่น จะต้องแจ้งรายละเอียดและขออนุญาตตามขั้นตอนจากหน่วยงานที่มีอำนาจของประเทศที่เกี่ยวข้องก่อนการขนส่ง และการขนส่งต้องจัดให้มีเอกสารการเคลื่อนย้าย การบรรจุหีบห่อ การติดฉลาก และการขนส่งด้วยวิธีการที่กำหนดตามมาตรฐานสากล ตลอดจนต้องมีการประกันภัยหรือพันธมิตร หรือหลักประกันทางการเงิน และรับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายโดยต้อง

นำกลับภายใน 30 วัน และต้องชดเชยค่าเสียหายหากเกิดอุบัติเหตุมีการรั่วไหลและปนเปื้อน และไม่อนุญาตให้มีการส่งออกหรือนำเข้าของเสียอันตรายจากประเทศที่มีได้เป็นภาคี ยกเว้น จะต้องทำความตกลงทวิภาคี พหุภาคี หรือระดับภูมิภาค รวมทั้งไม่อนุญาตให้มีการส่งออก หรือเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย หรือของเสียอื่นไปทิ้ง หรือกำจัดในพื้นที่ได้เส้นละติจูด 60 องศาใต้

2) ข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการห้ามส่งออกของเสียอันตราย (Basel Ban Amendments)

ตัวบทอนุสัญญาบาเซลได้มีการแก้ไขในการประชุมภาคีสมาชิกที่ 3 ปี พ.ศ.2538 ณ กรุงเจนีวา สหพันธรัฐสวิส โดยภาคีสมาชิกได้ให้ความเห็นชอบกับข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการห้ามการส่งออกของเสียอันตราย หรือที่เรียกว่า “Ban Amendments” ซึ่งการประชุมครั้งนี้มีการแก้ไขตัวบทอนุสัญญาบาเซล ดังนี้

ภาคอารัมภบท (Preamble) ย่อหน้าที่ 7 ทวิ

“ตระหนักว่าการขนเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาที่จะไม่สามารถจัดการกำจัด เป็นการกระทำที่มีความเสี่ยงสูงมาก โดยเมื่อคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมภายใต้สนสัญญานี้ได้”

เพิ่มเติมข้อกำหนด 4a

(1) ห้ามประเทศที่กำหนดในภาคผนวก 7 ของอนุสัญญาบาเซล ได้แก่ ประเทศในกลุ่มองค์การพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization of Economic Cooperation and Development : OECD) สหภาพยุโรป (European Commission : EC) และประเทศลิกเตนสไตน์ ส่งออกของเสียอันตรายไปยังประเทศที่ไม่ได้ระบุในภาคผนวก 7 เพื่อการกำจัดขั้นสุดท้ายโดยทันที

(2) ห้ามการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายจากประเทศในกลุ่ม OECD EC และประเทศลิกเตนสไตน์ ไปยังประเทศที่ไม่ได้ระบุในภาคผนวก 7 ของอนุสัญญาบาเซล เพื่อกำหนดกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2540

3) อนุสัญญาออตเตอร์ดัมว่าด้วยกระบวนการแจ้งข้อมูลสารเคมีล่วงหน้าสำหรับสารเคมีอันตราย และสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ (Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade)

อนุสัญญาออตเตอร์ดัมฯ เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกสารเคมีอันตรายต้องห้ามหรือจำกัดการใช้อย่างเข้มงวด และสูตรผสมของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการแจ้งข้อมูล

สารเคมีล่องหนจากประเทศผู้ส่งออกไปยังประเทศผู้นำเข้า เพื่อร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกัน ในหมู่ภาคีในเรื่องสารเคมีอันตรายบางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจากอันตรายของสารเคมี และเพื่อส่งเสริมการใช้สารเคมีอย่างไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของสารเคมีด้วยการแจ้งให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับชาติได้ทราบถึงการนำเข้าและส่งออก และโดยการกระจายข้อมูลการตัดสินใจนี้ไปในหมู่ภาคีสมาชิก

4) อนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants : POPs)

อนุสัญญาสตอกโฮล์ม เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นเพื่อการบังคับใช้สำหรับการดำเนินกิจกรรมในการลดและเลิกการปลดปล่อยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม จากสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ (1) การจัดหาแหล่งเงินจากประเทศพัฒนาแล้ว (2) มาตรการควบคุมในการจำกัดการผลิตและการใช้สารมลพิษที่ตกค้างยาวนานที่มีการใช้ (3) ลดหรือเลิกการปลดปล่อยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนานจากกระบวนการผลิต โดยไม่ตั้งใจและกำจัดของเสียที่เกิดจากสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน และ (4) ทดแทนด้วยสารเคมีที่ปลอดภัยกว่าและกระบวนการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดสารกลุ่มนี้

นอกเหนือจากข้อตกลงดังกล่าวแล้วยังมีระเบียบที่เกี่ยวข้องดังนี้

ระเบียบว่าด้วยเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment : WEEE) คือ ระเบียบของสหภาพยุโรป (EU) เกี่ยวกับการจัดการและกำจัดขยะจากซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ให้เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2546

ระเบียบ WEEE มีวัตถุประสงค์เพื่อวางมาตรการในการป้องกันการเพิ่มปริมาณของซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ส่งเสริมให้มีการนำมาใช้ใหม่ (Reuse/Recycling) มีการคืนสภาพ (Recovery) โดยผ่านระบบการรับคืน (Return) และการจัดเก็บรวบรวม (Collection) ของผู้ผลิต เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกำจัดซาก WEEE

ระเบียบนี้พัฒนาขึ้นโดยอาศัยหลักความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (The principle of producer responsibility) ซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิต (หมายถึงผู้ผลิตสินค้าเอง หรือว่าจ้างผลิต และจัดจำหน่ายสินค้าภายใต้แบรนด์ของตนเอง หรือผู้ส่งออก/นำเข้าไปยังตลาด EU ในเชิงพาณิชย์ โดยไม่ได้รวมถึงผู้ค้าปลีก-ส่ง) จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับซากของผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุการใช้งานแล้ว โดยได้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ทั้งหมด 10 ประเภท คือ เครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้ในครัวเรือน เครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดเล็กที่ใช้ในครัวเรือน อุปกรณ์โทรคมนาคม อุปกรณ์สำหรับผู้บริโภค อุปกรณ์ให้แสงสว่าง เครื่องมือไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

ของเล่นเด็ก อุปกรณ์หรือเครื่องมือทางการแพทย์ เครื่องมือวัดหรือควบคุมต่างๆ และเครื่องจำหน่ายสินค้าอัตโนมัติ

อย่างไรก็ตาม ระเบียบ WEEE ก็ยังมีข้อยกเว้นสำหรับผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์บางประเภท เช่น อุปกรณ์ที่ใช้ในการทหาร เครื่องมือขนาดใหญ่ที่ใช้ในอุตสาหกรรม อุปกรณ์หรือเครื่องมือทางการแพทย์ที่ใช้ฝังหรือยึดติดกับร่างกาย รวมทั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นชิ้นส่วนประกอบย่อยของอุปกรณ์อื่นๆ เป็นต้น

ระเบียบว่าด้วยการจำกัดการใช้สารอันตรายบางชนิดในผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (**The Restriction of the use of certain Hazardous Substance in electrical and electronic equipment : RoHS**) เป็นมาตรการที่จำกัดการใช้สารอันตรายบางชนิดที่ใช้ในการผลิตสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากสารอันตรายเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อีกทั้งการดำเนินการจำกัดก็มีค่าใช้จ่ายสูงอีกด้วย

ระเบียบ RoHS กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องออกกฎหมายห้ามใช้สารที่เป็นอันตราย 6 ประเภท ในผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่วางจำหน่ายในตลาดหลังจากวันที่ 1 กรกฎาคม 2549 ซึ่งประกอบด้วยสารโลหะหนัก 4 ประเภท ได้แก่ สารตะกั่ว สารปรอท สารแคดเมียม เฮกซะวาเลนท์ โครเมียม (Hexavalent Chromium) และสาร Brominated flame retardants 2 ประเภท ได้แก่ สารโพลีโบรมิเนต-ไบฟีนีล (Polybrominated Biphenyls – PBB) และสารโพลีโบรมิเนต-ไดฟีนีล-อีเทอร์ 9 (Poly Brominated Diphenyl Ethers – PBDE) ทั้งนี้ไม่รวมชิ้นส่วนที่นำเข้านก่อนปี 2546 แต่มีข้อยกเว้นให้สามารถใช้สารตะกั่ว ปรอท แคดเมียม และ Hexavalent Chromium ในผลิตภัณฑ์บางชนิด (แต่ผู้ผลิตยังคงต้องแยกเอาสารเหล่านี้ออกมาจัดการอย่างเหมาะสมเมื่อสินค้าหมดอายุการใช้งาน)

5) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

5.1) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

การเปิดการค้าเสรี หรือ FTA ระหว่างไทยและสหรัฐฯ มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมของไทยโดยเอกชนสหรัฐฯ สูงขึ้น จากการประเมินของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวประมาณ 1.84 %⁶⁵ ซึ่งทำให้มีการประมาณการการเพิ่มขึ้นของปริมาณของเสียอันตราย 4.75 %⁶⁶ ทั้งนี้หากมีการเพิ่มขึ้นของ

⁶⁵ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ข้อมูลการศึกษาเรื่อง “ผลกระทบจากการทำความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีต่ออุตสาหกรรมไทย”

⁶⁶ ดร.สิदानนท์ เจริญพิพัฒน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ข้อมูลการศึกษาเรื่อง “การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนใน FTA ไทย-สหรัฐอเมริกา” ภายใต้โครงการการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา” โดย สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

การลงทุนด้านการจัดการของเสียอันตรายของสหรัฐฯด้วย ก็อาจทำให้ความสามารถในการจัดการปัญหาของไทยมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ แต่ถ้าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายยังกระทำไม่ได้ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของของเสียอันตรายก็จะทวีความรุนแรง ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมากขึ้น โดยเฉพาะหากมีการส่งของเสียอันตรายที่แฝงเข้ามาในลักษณะธุรกิจรีไซเคิล (recycle) ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น จีน และไนจีเรีย เป็นต้น

ในรายงานของ Greenpeace International พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกานำเข้าของเสียอันตรายมา recycle ทั้งในประเทศกำลังพัฒนาประมาณ 50-80 % ซึ่งการกระทำดังกล่าวของสหรัฐฯไม่ถือว่าผิดกฎหมายเนื่องจากสหรัฐฯอเมริกาไม่ได้เป็นสมาชิกของอนุสัญญาบาเซลสำหรับกรณีของประเทศจีนนั้น มีรายงานว่า ได้มีความพยายามของรัฐบาลท้องถิ่นของเมือง Guiyu จังหวัด Guangdong ซึ่งอยู่ทางตอนกลางของประเทศ สั่งห้ามการนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์ของสหรัฐฯในชุมชนยากจน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ไม่รัดกุมพอ⁶⁷

ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่ากลยุทธ์ในการส่งกากของเสียอันตรายในลักษณะดังกล่าวมีความเป็นไปได้สูง เพราะต้นทุนในการกำจัดกากของเสียอันตรายในสหรัฐฯสูงมาก อยู่ระหว่าง 300 US\$ ถึง 2,000 US\$ ต่อดัน⁶⁸ ขึ้นกับประเภทของของเสียและวิธีการบำบัด ซึ่งทำให้ในประเทศสหรัฐฯเองก็มีแนวโน้มของการส่งของเสียอันตรายไปแอบทิ้งในถิ่นของคนที่มีฐานะยากจน (Porter 2002)

5.2) ผลกระทบด้านกฎหมายและด้านเศรษฐกิจ

ขณะนี้แม้ว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษและกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตรายแต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ประกาศใช้ นอกจากนี้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้เกิดการลักลอบทิ้งทั่วไปอยู่เสมอ ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนในประเทศแล้ว ยังเป็นจุดอ่อนที่สหรัฐฯอาจใช้โจมตีไทยภายใต้บทสิ่งแวดล้อมของข้อตกลง FTA ซึ่งระบุไว้ว่า หากมีการปล่อยให้เกิดการละเมิดกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมหลายครั้ง สหรัฐฯอาจนำเป็นประเด็นที่จะเรียกร้องให้ทางไทยต้องรับผิดชอบ ซึ่งรวมไปถึงการเสียค่าปรับได้ ซึ่งแม้ดูผิวเผินจะมีผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายของไทยเอง แต่ประเด็นเหล่านี้อาจถูกหยิบยกไปใช้ในการต่อรองด้านการค้าในเรื่องอื่นๆ ของสหรัฐฯ ซึ่งกลับมามีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยได้

นอกจากนี้สหรัฐฯก็มีแนวคิดที่จะใช้หลักของความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility (EPR) ซึ่งเป็นที่มาของระเบียบ WEEE ที่ทางสหภาพยุโรปพัฒนาขึ้น

⁶⁷ Greenpeace International “ TOXIC TECH – PULLING THE PLUG ON DIRTY ELECTRONICS” , May 2005

⁶⁸ “The Economics of Waste”, Resources for the Future, USA 2002.

มาเช่นกัน ทั้งนี้ก็อาจมีผลให้ไทยในฐานะเป็นฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ให้สหรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อซากและเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้นไปด้วย

จากการที่สหรัฐมีการจัดการของเสียอันตรายที่ดีและครอบคลุมทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การลดปริมาณขยะ การจัดเก็บ การขนส่ง การบำบัด การเผาระวัง การบำบัดการปนเปื้อนในสภาพแวดล้อม มีกฎหมายและมาตรฐานที่ชัดเจน ตลอดจนเป็นเจ้าของเทคโนโลยีการจัดตั้งระดับธรรมดาจนถึงขั้นสูง หากเปรียบเทียบการจัดของเสียอันตรายกับประเทศไทย ซึ่งมีความความพร้อมในเรื่องของโครงสร้างทั้งทางกฎหมายและเทคโนโลยีน้อยมาก จึงเท่ากับการเทียบมวยคนละชั้น ขณะที่การเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มจะทำให้เกิดการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้นโดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนัก ดังนั้นของเสียอันตรายที่เกิดจากอุตสาหกรรมย่อมจะมีมากขึ้นด้วย กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอยุทธศาสตร์การพัฒนากฎระเบียบ มาตรฐานและระบบการจัดการซาก เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับอุตสาหกรรมให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ดังนั้นประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ คือ

1) มาตรฐานที่ต่างกัน การสร้างกฎหมายและมาตรฐานใหม่ในประเทศควรคำนึงถึงความเหมาะสมและผลกระทบในประเทศเป็นหลัก ในบางกรณีอาจไม่สามารถสร้างมาตรฐานให้เท่าเทียมกับประเทศสหรัฐอเมริกาได้ เช่น ไดออกซินเป็นต้น การตรวจสอบและวิเคราะห์ยังไม่สามารถกระทำในประเทศไทยได้อย่างแพร่หลาย

2) โครงสร้างภายในที่ต่างกัน (infrastructure) ควรมองในเชิงรูปแบบการจัดการและบริการการจัดของเสียอันตรายมาใช้ เนื่องจาก ประเทศไทยยังขาดเรื่องการบริการการจัดของเสียอันตราย รวมทั้งเทคโนโลยีในการบำบัดขั้นสูงซึ่งอาจไม่คุ้มในการแข่งขันทางเทคโนโลยี

5.3) ผลกระทบด้านการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

เนื่องมาจากการที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ ในขณะที่สหรัฐ ไม่เป็นภาคีสมาชิก ประสพการณ์ของ NAFTA แสดงให้เห็นถึงกรณีที่เกิดการฟ้องร้องระหว่างเอกชนและรัฐภายใต้บทลงโทษ ทำให้การพยายามปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมกระทำได้ยากขึ้นคือ กรณี S.D. Myers ซึ่งรัฐบาล Canada อ้างความเป็นภาคีอนุสัญญา Basel ออกกฎหมายห้ามการส่งออก PCB ซึ่งเป็นกากของเสียอันตรายข้ามพรมแดน โดยเฉพาะไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาบาเซล (เช่นสหรัฐ) ซึ่งทางบริษัท S.D. Myers ของสหรัฐได้ฟ้องรัฐบาล Canada ว่าเป็นการละเมิดการคุ้มครองการลงทุน เพราะจากการออกกฎหมายห้ามดังกล่าวทำให้บริษัทสหรัฐไม่สามารถบำบัด PCB ได้ ในขณะที่บริษัทบำบัด PCB สัญชาติ Canada ยังคงดำเนินการได้ เพราะไม่ต้องส่งสารดังกล่าวข้ามพรมแดน

คณะอนุญาโตตุลาการได้ตัดสินให้รัฐบาล Canada แพ้ โดยให้เหตุผลว่ารัฐบาล Canada สามารถหาวิธีอื่นได้ เช่น อาจสนับสนุนให้บริษัท S.D. Myers outsource ให้ทางบริษัทใน Canada เป็นผู้บำบัด PCB แทนได้ จะได้ไม่ต้องมีปัญหการส่ง PCB ข้ามเขตแดน ซึ่งก็จะไม่เป็นการละเมิดอนุสัญญาบาเซล แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องละเมิดการคุ้มครองการลงทุนด้วย อย่างไรก็ตาม หากจะปฏิบัติดังนั้นจริง รัฐบาล Canada ก็คงต้องมีการให้ความช่วยเหลือหรือสร้างแรงจูงใจให้บริษัท S.D. Myers outsource ให้บริษัท Canada บำบัด PCB แทน ซึ่งก็หมายความว่า การจะปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมกลายเป็นเรื่องที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเอกชนฟ้องร้อง