

บทที่ 8

การเจรจาประเด็นสิ่งแวดล้อมและการค้า

เอกสารบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ เป็นเอกสารที่เป็นผลจากการเจรจาความตกลงทีพีพี ในรอบเดือนพฤศจิกายน 2556 ที่เมือง Salt Lake ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเผยแพร่สู่สาธารณะโดย Wikileaks เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557¹ โครงสร้างของเอกสารเจรจาทสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ มีทั้งหมด 18 ข้อ (Articles) ดังนี้

- 1) นิยาม
- 2) วัตถุประสงค์
- 3) พันธกรณีทั่วไป
- 4) ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม
- 5) วิธีการปฏิบัติ (Procedural Matters)
- 6) โอกาสสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 7) การเสนอเอกสารข้อคิดเห็นจากภาคประชาชน
- 8) ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต่อสังคม (CSR)
- 9) กลไกแบบสมัครใจเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อม
- 10) กรอบความร่วมมือ
- 11) การจัดการเชิงสถาบัน (Institutional Arrangement)
- 12) การปรึกษาหารือ / การระงับข้อพิพาท
- 13) การค้าและความหลากหลายทางชีวภาพ
- 14) ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Invasive Alien Species)
- 15) การค้าและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
- 16) การประมงจากทะเล
- 17) การอนุรักษ์และการค้า
- 18) สินค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อม

บทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมเป็น 1 ใน 4 หัวข้อการเจรจาที่ทำให้การเจรจาไม่ก้าวหน้า ส่วนการเจรจาอีก 3 หัวข้อ ที่ทำให้เกิดความล่าช้าของการเจรจาได้แก่ ทรัพย์สินทางปัญญา ความโปร่งใสในด้านเทคโนโลยีการดูแลสุขภาพ และความเป็นเจ้าของในกิจการของรัฐ จากเอกสารสรุปผลการเจรจารอบเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ชี้ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเจรจาในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม โดยหัวข้อประเด็นเจรจาลายประเด็นที่สหรัฐมีจุดยืนท่าทีแตกต่างกับประเทศคู่เจรจาอื่นอีก 11 ประเทศ โดยประเด็นที่สหรัฐมีท่าทีที่แตกต่างก็เช่น เรื่องการให้มีกลไกระงับข้อพิพาทต่อกรณีการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และเรื่องกลไกระงับข้อพิพาทสำหรับบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมทั้งบท

¹ ที่มา <http://wikileaks.org/tpp-enviro/>

ตารางที่ 8.1 สรุปสาระสำคัญการเจรจาประเด็นสิ่งแวดล้อมและการค้า และข้อวิเคราะห์ผลกระทบ

ประเด็น	สาระสำคัญ	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
นิยามและขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อม	ครอบคลุมทั้งกฎหมาย กฎระเบียบของประเทศสมาชิก และรวมถึงข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (provision thereof)	ในด้านสิ่งแวดล้อม เป็นผลดีต่อการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่ในด้านการค้าอาจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
	กฎหมายสิ่งแวดล้อม หมายถึงเฉพาะกฎหมายของรัฐส่วนกลาง หรือรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่รวมกฎหมายในระดับต่ำกว่ารัฐบาลกลาง	กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมากเป็นกฎหมายกฎระเบียบในระดับ/ท้องถิ่น ซึ่งอาจมีข้อขัดแย้งกับด้านการค้าและการลงทุน
	กฎหมายสิ่งแวดล้อม มีความหมายรวมถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs)	เป็นการยืนยันถึงสิทธิและพันธกรณีของประเทศสมาชิกภายใต้ MEAs ซึ่งเป็นผลดีต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
	เนื้อหาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ มุ่งเน้นที่ปัญหามลพิษ การคุ้มครองพืชและสัตว์ แต่ไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ	มีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แร่ธาตุ พลังงาน ทรัพยากรน้ำ ฯลฯ กับการคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติภายใต้บทคุ้มครองการลงทุน
ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs)	- ยืนยันสิทธิและพันธกรณีที่มีอยู่ของประเทศสมาชิกภายใต้ MEAs ฉบับต่างๆ ที่เป็นภาคีสมาชิก - มุ่งเน้นเรื่องการสร้างความร่วมมือ - การไม่ปฏิบัติข้อกำหนดเกี่ยวกับ MEAs ไม่ได้อยู่ภายใต้กลไกระงับข้อพิพาท - ไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตาม MEAs กับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ด้านการค้าการลงทุน ในกรณี/ประเทศคู่ขัดแย้งไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกอยู่ใน MEAs ฉบับเดียวกัน - มีการระบุถึง MEAs อย่างเฉพาะเจาะจง ได้แก่ พิธีสารมอนทรี	- ไม่ได้สร้างผลที่แตกต่างไปจากการเป็นภาคีสมาชิกของ MEAs ที่มีอยู่เดิม - ขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และกลไกระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพในการปัญหาความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการค้า การลงทุนภายใต้ความตกลงที่พื้ กับการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ MEAs

ประเด็น	สาระสำคัญ	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
	ออล อนุสัญญา MARPOL อนุสัญญา CITES อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ และ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ	
กลไกระงับข้อพิพาท	■ ใช้กลไกปรึกษาหารือในระดับเจ้าหน้าที่และระดับรัฐมนตรี และการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการ ■ ในกรณีที่อนุญาโตตุลาการตัดสินว่ามีการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในบทสิ่งแวดล้อม ให้ประเทศคู่ขัดแย้งได้ร่วมกันจัดทำ “แผนปฏิบัติการ” ร่วมกัน และเป็นที่พอใจของคู่ขัดแย้ง (mutually satisfactory action plan) ■ ไม่มีการระงับถึงบทลงโทษหากมีการละเมิดข้อกำหนดต่างๆ ในบทสิ่งแวดล้อม หรือการไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการตามข้อกำหนดของอนุญาโตตุลาการ ■ ไม่ครอบคลุมถึงการละเมิด หรือการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของ MEAs	■ การปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงมาตรการที่กำหนดไว้ แต่ไม่มีผลบังคับให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง
ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาในบทสิ่งแวดล้อมกับเนื้อหาในบทอื่นๆ	■ หลายบทของความตกลงทีพีพี มีเนื้อหา กฎเกณฑ์ทั้งในลักษณะเสริมและขัดแย้งกับการดูแลคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ในบทสิ่งแวดล้อม มีเนื้อหาน้อยมากที่ระบุถึงความสัมพันธ์กับบทอื่นๆในความตกลงทีพีพี และแนวทางดำเนินการหากเกิดความขัดแย้งระหว่างบท	■ มีปัญหาข้อพิพาทระหว่างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการส่งเสริมการค้า/การลงทุน หรือมีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหาข้อพิพาทด้านการค้า
การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ	■ ให้ความยอมรับต่อความสำคัญของการดำเนินงานตามพันธกรณีที่มีอยู่ภายใต้อนุสัญญา UNFCCC และเครื่องมือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ■ กำหนดในเชิงหลักการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานทั้งในด้านการลดก๊าซเรือนกระจก (mitigation) และการ	■ ไม่ได้สร้างผลที่แตกต่างไปจากข้อกำหนด พันธกรณีภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีอยู่เดิม

ประเด็น	สาระสำคัญ	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
	ปรับตัว (adaptation) สำหรับกิจกรรมที่จะได้รับประโยชน์ร่วมกัน ■ อ้างอิงถึงพันธะผูกพันภายใต้ APEC ที่จะลดและจัดการอุดหนุนที่ทำให้เกิดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลและการบริโภคอย่างไม่มีประสิทธิภาพ	
ความหลากหลายทางชีวภาพกับการค้า	■ ยืนยันหลักการและมาตรการต่างๆ ในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ	■ เป็นการนำเอาหลักการ และ มาตรการในอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ ซึ่งจะสร้างผลบวกต่อการคุ้มครองดูแลความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะในกรณีกับประเทศสมาชิกในความตกลงทีพีพี ที่ไม่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ
	■ เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ระบุเฉพาะในกรณีการใช้ทรัพยากร “พันธุกรรม (genetic resources)”	■ ข้อกำหนดในเนื้อหาของทีพีพี ไม่ครอบคลุมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ “ผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง” (Derivatives) ของทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งมีการใช้ประโยชน์เกิดขึ้นมากในสถานการณ์จริงและเป็นข้อกำหนดที่มีอยู่ในพิธีสารนาโงยาฯ ภายใต้อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ
	■ ยืนยันหลักการขอความยินยอมล่วงหน้าในการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และรับรองสิทธิของประเทศสมาชิกในการปฏิบัติ	■ ระบุถึงสิทธิของประเทศสมาชิก แต่ไม่ระบุถึงสิทธิของชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นซึ่งได้รับการรับรองสิทธิในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ภายใต้ UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
	■ ไม่ได้ระบุถึงความสัมพันธ์ในการดูแลคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพกับบทอื่นๆ ในความตกลงทีพีพี ที่สัมพันธ์กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา	■ ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในกรณีหากเกิดความขัดแย้งกับข้อกำหนดในบทอื่นๆ ภายใต้ความตกลงทีพีพี เช่น บทเรื่องความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา บทเรื่องการคุ้มครองการลงทุน

8.1 สารสำคัญประเด็นสิ่งแวดล้อมและการค้า

8.1.1 นิยามและขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ความตกลงที่พีพีกำหนดขอบเขต "กฎหมายสิ่งแวดล้อม" (Environmental Laws) ไว้ค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมทั้งกฎหมาย กฎระเบียบของประเทศสมาชิก และรวมถึงข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (provision thereof) หากพิจารณาในด้านสิ่งแวดล้อม การกำหนดขอบเขตไว้แบบกว้าง จะเป็นผลดีต่อการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่หากมองจากด้านการค้า ก็อาจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น หากกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติไม่ชัดเจนเพียงพอ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้รวมถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs) เป็นการยืนยันถึงสิทธิและพันธกรณีของประเทศสมาชิกภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลดีต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กฎหมายสิ่งแวดล้อมในบทนี้ หมายถึงเฉพาะกฎหมายของรัฐส่วนกลาง หรือรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่รวมกฎหมายในระดับต่ำกว่ารัฐบาลกลาง ในความเป็นจริง มีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก ที่เป็นกฎหมายและกฎระเบียบในระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจมีข้อขัดแย้งกับด้านการค้าและการลงทุนซึ่งได้รับการคุ้มครองไว้ในระดับสูง

มีข้อที่ควรตระหนักว่า เนื้อหาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ มุ่งเน้นที่ปัญหามลพิษ การคุ้มครองพืชและสัตว์ แต่ไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ดังนั้น จึงมีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แร่ธาตุ พลังงาน ทรัพยากรน้ำ ฯลฯ กับการคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติภายใต้บทคุ้มครองการลงทุน

8.1.2 ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs)

ร่างความตกลงที่พีพีได้รับรองสิทธิและพันธกรณี ที่ประเทศสมาชิกมีอยู่ภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ โดยมุ่งเน้นเรื่องการสร้างความร่วมมือ มีการระบุถึงความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเฉพาะเจาะจง 5 ฉบับ ได้แก่ พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, MARPOL) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on international Trade in Endangered Species, CITES) อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) และ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change) ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าบางฉบับแตกต่างกันไปจากรายชื่อความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดไว้ในกฎหมายการค้าของสหรัฐ (U.S. Trade Pacts) กฎหมายสหรัฐกำหนดความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมที่จะนำมาระบุไว้ในความตกลงด้านการค้า 7 ฉบับ ซึ่งล้วนเป็นความตกลงที่สหรัฐเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก ได้แก่ (1) CITES, (2) Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances, (3) International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, (4) Ramsar Convention on Wetlands, (5) International Whaling

Convention, (6) Convention of Antarctic Marine Living Resources, (7) Inter-American Tropical Tuna Convention ด้วยเหตุนี้ สารสำคัญที่มีในหัวข้อความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ตามที่ปรากฏในเอกสารเจรจาความตกลงที่ฟิฟฟ์ฉบับล่าสุดนี้ จึงมีได้สร้างผลที่แตกต่างไปจากการเป็นภาคีสมาชิกความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด

หากเปรียบเทียบข้อกำหนดเรื่องความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม กับเนื้อหาในกฎหมาย U.S. Trade Pacts 2007 ของสหรัฐ ก็ปรากฏว่าความตกลงที่ฟิฟฟ์กำหนดให้ประเทศสมาชิกให้การ “รับรอง ดำรงไว้ และปฏิบัติ” โดยใช้กฎหมาย กฎระเบียบ หรือมาตรการใดๆ เพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมด ที่ระบุไว้ในความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งระดับความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม มีความเข้มงวดในระดับต่ำกว่ากฎหมายของสหรัฐมาก

ในบทว่าสิ่งแวดล้อมและการค้าในความตกลงที่ฟิฟฟ์ มิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน หากเกิดข้อขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตามความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม กับการปฏิบัติตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ด้านการค้า/การลงทุนภายใต้ความตกลงที่ฟิฟฟ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประเทศคู่ขัดแย้งไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกอยู่ในความตกลงพหุภาคีฉบับเดียวกัน ประเด็นที่สำคัญก็คือ ความตกลงที่ฟิฟฟ์ไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่า หากมีการไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติต่างๆ ภายใต้หัวข้อความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมของความตกลงที่ฟิฟฟ์นี้ ประเทศสมาชิกอื่นจะใช้กลไกระงับข้อพิพาทกับประเทศสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณีได้หรือไม่

8.1.3 กลไกระงับข้อพิพาท

หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ความตกลงที่ฟิฟฟ์กำหนดให้ใช้กลไกปรึกษาหารือในระดับเจ้าหน้าที่และระดับรัฐมนตรี และด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้มีข้อควรตระหนักว่า การระงับข้อพิพาทดังกล่าวจะไม่ใช้กับการละเมิด หรือการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม

หากอนุญาโตตุลาการตัดสินว่า มีการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ประเทศคู่พิพาทก็จะต้องร่วมกันจัดทำ “แผนปฏิบัติการ” ที่ตกลงร่วมกัน และเป็นที่พอใจของคู่ขัดแย้ง (mutually satisfactory action plan) ทั้งนี้โดยไม่มีภาระระงับบทลงโทษ (sanction) หากมีการละเมิดข้อกำหนดต่างๆ ในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม หรือไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการตามข้อกำหนดของอนุญาโตตุลาการ

กลไกระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่กำหนดไว้ในเอกสารบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม จะมีผลทำให้การปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงมาตรการเชิงเสนอแนะเท่านั้น โดยไม่มีผลบังคับทางกฎหมายให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง ในระหว่างการเจรจาความตกลงที่ฟิฟฟ์ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่แสดงจุดยืนต้องการให้มีกลไกระงับข้อพิพาทสำหรับบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม โดยให้สภาพบังคับในลักษณะและระดับที่เท่าเทียมกับบทเรื่องอื่นๆ คือ ด้วยการใช้กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ (ISDS) แต่ประเทศคู่เจรจาอื่นๆ อีก 11 ประเทศคัดค้าน ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของสหรัฐ

8.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาในบทสิ่งแวดล้อมกับเนื้อหาในบทอื่นๆ

เนื้อหาเรื่องต่างๆ ภายใต้ความตกลงทีพีพี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการลงทุน หรือการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ล้วนแต่มีสาระสำคัญที่มีลักษณะที่ส่งเสริมและขัดแย้งกับการอนุรักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่น่าประหลาดใจก็คือ บทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกลับมิได้ระบุถึงความสัมพันธ์กับบทอื่นๆ ของความตกลงทีพีพี เอาไว้ ซึ่งจะเกิดปัญหาการตีความและการบังคับใช้ หากเกิดความขัดแย้งกันระหว่างบทพันธกรณีในบทที่ต่างกันของความตกลงทีพีพี ด้วยเหตุที่ขาดจุดเชื่อมระหว่างบทในความตกลงทีพีพี จึงอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการส่งเสริมการค้าการลงทุน และมีความเป็นไปได้ว่า ประเทศสมาชิกจะเลือกที่จะทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหาขัดแย้งกันระหว่างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กับการเปิดเสรีการค้าและการลงทุน

8.2 บทวิเคราะห์ประเด็นสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ประเด็นสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ 4 เรื่อง ได้แก่ ความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การประมงจากทะเล และปัญหามลพิษ

8.2.1 ความหลากหลายทางชีวภาพกับการค้า

ความตกลงทีพีพียืนยันหลักการ และมาตรการต่างๆ สำหรับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ตามที่เป็นอยู่ในอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นการนำเอาหลักการและมาตรการในอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพมาบัญญัติไว้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการคุ้มครองอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และที่สำคัญก็คือ จะทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ จะต้องยอมรับปฏิบัติตามหลักการในอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพด้วยโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาได้แสดงจุดยืนปฏิเสธที่จะให้มีข้อกำหนดลักษณะดังกล่าวในความตกลงทีพีพี ในขณะที่ประเทศคู่เจรจาอีก 11 ประเทศต่างมีจุดยืนที่แตกต่างจากสหรัฐ

สำหรับเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ความตกลงทีพีพีระบุเฉพาะเรื่องการใช้ “ทรัพยากรพันธุกรรม” (genetic resources) แต่ไม่ระบุหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ “ผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง” (derivatives) ของทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งก็มีปัญหาว่าหากมีปัญหาในเรื่องดังกล่าว ประเทศสมาชิกจะนำเอาข้อกำหนดที่มีอยู่ในพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม ภายใต้อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity) มาใช้ได้มากนักน้อยเพียงใด

ในประเด็นเรื่องการใช้ “ผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง” ของทรัพยากรพันธุกรรม ปรากฏว่ามีประเทศคู่เจรจา 4 ประเทศ สนับสนุนให้รวมเรื่องนี้ไว้ด้วย ได้แก่ ประเทศเปรู บรูไน มาเลเซีย และเวียดนาม ประเทศที่ขอสงวนจุดยืน คือ ประเทศเม็กซิโก ส่วนประเทศที่เหลืออีก 7 ประเทศ ล้วนแต่มีท่าทีคัดค้านไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว อันได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐ ซิลิ แคนาดา สิงคโปร์ และญี่ปุ่น

ความตกลงที่พีพีได้รับรอง “หลักการขอความยินยอมล่วงหน้า” ในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรม โดยให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และรับรองสิทธิของประเทศสมาชิกในการออกแนวปฏิบัติสำหรับเรื่องนี้ มีข้อควรสังเกตว่า ความตกลงที่พีพีระบุถึงสิทธิของประเทศสมาชิก แต่ไม่ระบุถึงสิทธิของชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการรับรองสิทธิในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวางภายใต้ปฏิญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) โดยในการเจรจา มีประเทศคู่เจรจา 4 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ที่ออกเสียงคัดค้านการรับรองปฏิญญานี้

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งในหัวข้อนี้คือ ความตกลงที่พีพีมิได้ระบุถึงความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นการดูแลคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ กับพันธกรณีในบทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทว่าด้วยการคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งจะมีข้อบทที่เกี่ยวข้องกัน เช่น เรื่องการคุ้มครองพันธุ์พืช เรื่องการขยายความคุ้มครองสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิต ฯลฯ และอาจมีความขัดแย้งกันระหว่างเนื้อหาในแต่ละบทได้

8.2.2 การค้าและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

ความตกลงที่พีพีกำหนดหลักการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานทั้งในด้านการลดก๊าซเรือนกระจก (mitigation) และการปรับตัว (adaptation) สำหรับกิจกรรมที่จะได้รับประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งยังให้ความยอมรับต่อความสำคัญของการดำเนินงานตามพันธกรณีที่มิได้อยู่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) และเครื่องมือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังได้อ้างอิงถึงพันธผูกพันภายใต้กรอบเอเปค (APEC) ที่จะลดและจัดการอุดหนุน ที่ทำให้เกิดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลและการบริโภคอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อเสนอนี้ ปรากฏว่ามีสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวเท่านั้น ที่แสดงท่าทีคัดค้าน

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า เนื้อหาที่กำหนดไว้ในหัวข้อนี้ของความตกลงที่พีพี ไม่ได้สร้างผลที่แตกต่างไปจากพันธกรณีภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีอยู่เดิมแต่ประการใด

8.2.3 การประมงจากทะเล

ความตกลงที่พีพีมีเนื้อหาระบุถึงบทบาทสำคัญของประเทศที่ร่วมเจรจา โดยเป็นบทบาทในการจัดการทรัพยากรประมงในทะเล ทั้งในแง่เป็นผู้บริโภค ผู้ผลิต ผู้ค้าขายผลิตผลผลิตทางการประมง และตระหนักถึงปัญหาการประมงที่มากเกินไปจนเกินศักยภาพ (overfishing) อันเป็นผลจากการจัดการที่ไม่เพียงพอ ตลอดจนปัญหาการอุดหนุนทางการประมง และปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ปราศจากรายงาน และปลอดการควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated – IUU Fishing) ความตกลงที่พีพีจึงได้กำหนดมาตรการและแนวทางการจัดการปัญหาในอนาคตไว้หลายประการ เช่น ให้ยกเลิกมาตรการอุดหนุนทางการประมงในบางเรื่อง กำหนดให้มีมาตรการป้องกันปัญหามลพิษในทะเล เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดที่ระบุไว้ดังกล่าวมีลักษณะแบบไม่เข้มงวด ซึ่งจะทำให้ยากต่อการบังคับใช้ทางกฎหมายเพื่อให้มีการปฏิบัติตาม และนอกจากนี้ ยังไม่มีการผูกโยงกับกลไกระงับข้อพิพาทหากไม่มีการปฏิบัติตามข้อกำหนด ตัวอย่างเช่น ในประเด็นการจัดการต่อปัญหาการประมง IUU ความตกลงที่พื้กำหนดเพียงให้ประเทศสมาชิกพยายามเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเท่านั้น

8.2.4 ปัญหามลพิษ

ผลกระทบของการค้าเสรีต่อความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหามลพิษเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงโต้แย้งกันอยู่มาก แนววิเคราะห์เกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เสนอโดยโคเปแลนด์และเทย์เลอร์ (Copeland & Taylor)² โดยใช้ทั้งทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์และข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์เนื่องจากความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อน มีการจำแนกปัจจัยที่เป็นแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของระดับมลพิษออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

1) ผลกระทบด้านขนาดการผลิต (Scale Effect) เป็นการเพิ่มขึ้นของมลพิษจากการขยายตัวหรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ (โดยถือว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านองค์ประกอบปัจจัยการผลิตและด้านเทคนิค) หากขนาดของการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษมีมากขึ้น เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยน้ำมันปิโตรเลียมมากขึ้น ปริมาณการปล่อยสารมลพิษย่อมเพิ่มขึ้น

2) ผลกระทบจากองค์ประกอบของปัจจัยการผลิต (Composition Effect) เนื่องจากปัจจัยการผลิตแต่ละประเภทมีอิทธิพลต่อการปล่อยสารมลพิษแตกต่างกัน หากสัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษเพิ่มขึ้น เช่น การใช้เครื่องจักรที่ต้องอาศัยเชื้อเพลิงฟอสซิลเพิ่มขึ้น ปริมาณการปล่อยสารมลพิษย่อมสูงขึ้น (โดยถือว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านขนาดการผลิตและความเข้มข้นของมลพิษ)

3) ผลกระทบด้านเทคนิค (Technique Effect) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี อาจเกิดขึ้นได้ 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงในประสิทธิภาพการผลิต (ผลิตผลเพิ่มขึ้น 1 หน่วยโดยใช้ปัจจัยการผลิตน้อยลง) ด้านที่สองการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการปล่อยสารมลพิษลดลง เช่น การผลิตเปลี่ยนไปใช้พลังงานจากแสงอาทิตย์หรือพลังงานลมหรือพลังงานน้ำ การปล่อยก๊าซมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลจะมีปริมาณลดลง ดังนั้น ถ้าให้ปัจจัยอื่นๆคงที่ เมื่อมีการปรับเทคโนโลยีเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นจะทำให้การปล่อยมลพิษลดลง

ตามแนวศึกษาดังกล่าว การค้าเสรีและการสะสมทุนมีแนวโน้มต่อการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดผลกระทบด้านขนาดการผลิต แต่การค้าเสรีและการลงทุนอาจกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ กัน ขึ้นอยู่กับผลกระทบจากองค์ประกอบของปัจจัยการผลิต นอกจากนั้นเนื่องจากทั้งสองปัจจัยมีผลต่อการเพิ่มรายได้และเนื่องจากคุณภาพสิ่งแวดล้อมจัดเป็นสินค้าปกติ การมีรายได้เพิ่มขึ้นสามารถนำไปสู่การที่รัฐบาลมีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเข้มงวดขึ้น นำไปสู่ผลกระทบด้านเทคนิค

² Brain R. Copeland and Scott M. Taylor, *Trade and the Environment: Theory and Evidence*, (New Jersey: Princeton University Press, 2003), pp. 1-15, 275-584

ผลกระทบ 3 ด้านข้างต้นอาจมีผลกระทบในด้านบวกหรือด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับสาขาการผลิต ประเทศ ตลาด และนโยบาย ในเวลาเดียวกันอาจมีผลดีในทางหนึ่งและอาจมีผลเสียในทางหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ในด้านผลกระทบด้านขนาดการผลิต การเปิดเสรีทางการค้าเป็นการขยายระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้กิจกรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น สร้างความมั่งคั่ง เกิดผลกระทบในทางบวกต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากบริษัทที่มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติน้อยลง สร้างมลพิษน้อยลง และผลจากการที่ประชาชนมีความมั่งคั่งขึ้น นำไปสู่ความต้องการปกป้องสิ่งแวดล้อมในระดับที่สูงขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง การขยายตัวทางเศรษฐกิจอาจเกิดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อม กิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่มีผลทำลายสิ่งแวดล้อมโดยทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากร การสร้างของเสีย มลพิษ นอกเสียจากว่าจะมีการบังคับใช้กฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ข้อวิเคราะห์เกี่ยวกับผลของความตกลงที่พีพีเอฟต่อปัญหามลพิษจึงต้องพิจารณาว่า เนื้อหาในความตกลงที่พีพีเอฟจะมีผลอย่างไรต่อการบังคับใช้กฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม

แม้ว่านิยามและขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามที่ระบุไว้ในความตกลงที่พีพีเอฟจะมุ่งเน้นที่ปัญหามลพิษ (รวมทั้งการคุ้มครองพืชและสัตว์) แต่หากประเทศสมาชิกในความตกลงที่พีพีเอฟจะมีการปรับปรุงหรือตรากฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม หรือให้มีการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความเข้มงวดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสร้างผลกระทบต่อสิทธิของนักลงทุนที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้บทว่าด้วยการคุ้มครองการลงทุน ก็อาจเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการส่งเสริมการค้า/การลงทุน เนื่องจากภายใต้บทการคุ้มครองการลงทุนมีเนื้อหา กฎเกณฑ์หลายประการที่อาจขัดแย้งกับการดูแลคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การจัดการปัญหามลพิษ (ดูรายละเอียดในบทที่ 6) แต่ในบทสิ่งแวดล้อมมีเนื้อหาน้อยมากที่ระบุถึงความสัมพันธ์กับบทอื่นๆ ในความตกลงที่พีพีเอฟ และแนวทางดำเนินการหากเกิดความขัดแย้งระหว่างบท นอกจากนี้ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและกลไกระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพในการปัญหาความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการค้า การลงทุนภายใต้ความตกลงที่พีพีเอฟ กับการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ MEAs ซึ่งในความตกลงที่พีพีเอฟได้ระบุ MEAs อย่างเจาะจงไว้อย่างน้อย 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการปัญหามลพิษ คือ พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ในแง่นี้ อาจวิเคราะห์ได้ว่าเนื้อหาในบทสิ่งแวดล้อมของความตกลงที่พีพีเอฟไม่ได้เป็นปัจจัยที่จะส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพหรือเปลี่ยนแปลงการจัดการปัญหามลพิษไปสู่แนวทางที่เป็นผลบวกมากขึ้น

8.3 บทวิเคราะห์การเจรจาจัดทำความตกลงที่พีพีเอฟในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

สหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นประเทศซึ่งมีบทบาทสำคัญ ต่อการเจรจาจัดทำความตกลงที่พีพีเอฟ มีเป้าหมายต้องการให้ความตกลงที่พีพีเอฟ เป็นมาตรฐานของการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสำหรับคริสต์ศตวรรษที่ 21 แต่ด้วยบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่หลุดปรากฏเผยแพร่ต่อสาธารณะ กลับมีเนื้อหาที่อ่อนด้อย มีเป้าหมายด้านการดูแลปกป้องสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิชุมชนท้องถิ่น ในระดับที่ต่ำ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับความมุ่งหมายของความตกลงที่พีพีเอฟที่มีการตกลงกันไว้เมื่อเริ่มการเจรจาว่าจะส่งเสริมการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุน ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื้อหาส่วนใหญ่ในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมล้วนแต่เป็นเพียงหลักการ และแนวปฏิบัติกว้างๆ ที่ขาดกลไกที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจริงจัง ขาดมาตรการลงโทษในกรณีที่ประเทศคู่เจรจาไม่ปฏิบัติตาม

ความตกลง และขาดกลไกระงับข้อพิพาทในระดับเท่าเทียมกับกลไกระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับพันธกรณีในบทอื่นๆ ภายใต้ความตกลงทีพีพี

ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่า ข้อกำหนดต่างๆ ที่อยู่ในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมฉบับล่าสุด จะไม่มีผลต่อการบังคับให้มีการคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกับการส่งเสริมการค้าเสรีและการคุ้มครองการลงทุน

ในอีกประเด็นหนึ่ง หากประเทศสมาชิกในความตกลงทีพีพีใด มีนโยบายที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด หรือยึดถือการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด นโยบายดังกล่าวก็อาจไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมการค้าเสรีและการคุ้มครองการลงทุนของความตกลงทีพีพีได้

มีข้อที่ควรตระหนักว่า ในด้านการส่งเสริมการค้าเสรี การกำหนดเนื้อหาบทสิ่งแวดล้อมในลักษณะไม่เข้มงวดดังที่ปรากฏในร่างความตกลงฉบับล่าสุด ก็จะเป็นผลดีต่อการค้าเสรี ในแง่การป้องกันไม่ให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือกีดขวางทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-tariff barriers) ซึ่งประเทศคู่เจรจาอื่นๆ อีก 11 ประเทศ นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกา ก็ล้วนแต่แสดงท่าทีต่อต้านคัดค้านการกำหนดข้อบัญญัติ ที่จะเป็นการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวดตามข้อเสนอผลักดันของสหรัฐ เนื่องจากมีความกังวลว่า จะก่อให้เกิดเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรี หรือมีการใช้กฎเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นข้อกีดกันทางการค้าได้

บทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมจึงนับเป็นตัวทดสอบสำคัญต่อท่าที จุดยืนการเจรจาของประเทศต่างๆ ว่ามีเป้าหมายต่อการเจรจาความตกลงทีพีพี อย่างไร หากมุ่งเป้าหมายให้ความตกลงฉบับนี้สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็ต้องทำให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ กับด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสังคม และต้องทำให้เนื้อหาของบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมีความเข้มงวด มีกลไกบังคับให้ปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดบทลงโทษที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติมากขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับบทเรื่องอื่นๆ ให้มีความสำคัญในระดับเท่าเทียมกัน และในขณะเดียวกัน ก็ต้องมีมาตรการ ข้อกำหนดที่ป้องกันไม่ให้มีการอ้างใช้เรื่องสิ่งแวดล้อมมาเป็นมาตรการกีดกันทางการค้า โดยมีได้ส่งผลต่อการอนุรักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง