

ปฏิญญารัฐมนตรีโดฮา (Doha Ministerial Declaration)

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ที่กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์ ในปี 2544 ได้มีการประกาศปฏิญญารัฐมนตรีโดฮา (Doha Ministerial Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารที่รัฐมนตรีจากประเทศสมาชิก WTO ตกลงว่าจะมีการดำเนินการเรื่องการเจรจาต่อไปอย่างไร และในเรื่องใดบ้าง การค้าและสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในเรื่องที่มีการกำหนดไว้ในปฏิญญาโดฮาให้เปิดการเจรจารอบใหม่ภายใต้กรอบ WTO หรือที่เรียกว่าการเจรจารอบโดฮา โดยมีการระบุให้คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมสมัยพิเศษ (Committee on Trade and Environment Special Session: CTESS) มีหน้าที่ดูแลการเจรจาในเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่สำคัญของการเจรจาคือการลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นมาตรการภาษีศุลกากรและที่มิใช่ภาษีสำหรับสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในส่วน of สินค้าและบริการแล้ว การเจรจายังมีประเด็นด้านการกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนของความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง WTO กับความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs) รวมทั้งมีการเจรจาในเรื่องกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างฝ่ายเลขาธิการของความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมกับคณะกรรมการต่างๆ ของ WTO

ประเด็นเจรจาในย่อหน้าที่ 31 ของ Doha Ministerial Declaration

การเจรจารอบใหม่ในประเด็นสิ่งแวดล้อมถูกระบุอยู่ในปฏิญญารัฐมนตรีโดฮา ในย่อหน้าที่ 31 ซึ่งประกอบไปด้วย 3 หัวข้อย่อย ดังนี้



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากการเจรจาเพื่อเปิดตลาดสำหรับสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแล้ว ใน Doha Mandate ยังได้ระบุถึงการเจรจาในประเด็นสิ่งแวดล้อมอีก 2 หัวข้อคือ (1) เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง WTO กับ MEAs ซึ่งหมายถึงการกำหนดว่าประเทศภาคี WTO ที่ในขณะเดียวกันก็เป็นภาคีของ MEAs ด้วย จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของ WTO ในขณะที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

ของ MEAs ซึ่งอาจมีความขัดแย้งกันอย่างไร และ (2) เรื่องกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างฝ่ายเลขาธิการของ MEAs กับคณะกรรมการต่างๆ ของ WTO ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างสม่ำเสมอระหว่างฝ่ายเลขาธิการของ MEAs กับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของ WTO รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์ในการเข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer Status) ของฝ่ายเลขาธิการของ MEAs ในคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลอยู่แล้วบางส่วน อาทิ การจัด Side Event ของ WTO ในการประชุมต่างๆ ภายใต้กรอบ MEAs และการแลกเปลี่ยนเอกสารระหว่างกัน แต่มีการคาดหวังว่าการเจรจาจะทำให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างฝ่ายเลขาธิการของ MEAs กับคณะกรรมการต่างๆ ของ WTO มากยิ่งขึ้นในอนาคต

ความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง WTO กับความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs)

สาเหตุที่การเจรจามีความสำคัญของ MEAs เป็นเพราะที่ผ่านมาได้มี MEAs เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในปัจจุบันนานาประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลมาจากหลายปัจจัย อาทิ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรโลกและการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ในบางส่วนที่ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ปัญหาเหล่านี้จึงทำให้มีความจำเป็นในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน โดยเฉพาะในการทำสนธิสัญญาหรือการทำความร่วมมือและข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อนำมาตรการในความตกลงมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สาเหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประเทศต่างๆ หันมาให้ความสำคัญกับการทำความตกลงแบบพหุภาคีเพื่อป้องกันไม่ให้อ่างกลุ่มมีการใช้มาตรการฝ่ายเดียว ซึ่งอาจเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรมโดยใช้ข้ออ้างด้านสิ่งแวดล้อม

MEAs ที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งความตกลงในระดับภูมิภาคและระดับโลก ซึ่งวัตถุประสงค์ของ MEAs คือการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยส่วนหนึ่งมีการใช้มาตรการในการควบคุมการค้าเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณี นอกจากนี้ความตกลงอาจมีขอบเขตที่ต่างกัน โดยบางฉบับมีการใช้มาตรการกับประเทศที่เป็นภาคีเท่านั้น ในขณะที่บางฉบับมีการใช้มาตรการกับประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีด้วย ตัวอย่างที่สำคัญของ MEAs ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ซึ่งเน้นในเรื่องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม รวมทั้ง

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ซึ่งให้ความสำคัญกับการควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น

ประเด็นที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่าง MEA กับ WTO

ปัจจัยหลักที่นำไปสู่ความจำเป็นของการเจรจาภายใต้ WTO คือแนวคิดที่ว่า MEAs อาจมีความขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ของ WTO เนื่องจากความตกลงบางส่วนมีการใช้มาตรการในการควบคุมการค้าเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การใช้ระบบโควต้าหรือใบอนุญาต นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการในการควบคุมการค้าเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณี จึงอาจมีความขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ของ WTO ใน Article XI ในเรื่องการห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้าส่งออกสินค้า รวมทั้งความตกลงบางส่วนมีการระบุเรื่องการห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคี จึงอาจมีความขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ของ WTO ในหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination Principle) โดยเฉพาะ Article I เรื่องหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation: MFN) ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าจากทุกประเทศภาคีอย่างเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี WTO มีการกำหนดข้อยกเว้นใน Article XX ข้อ (b) และ (g) ซึ่งระบุว่าประเทศต่างๆ สามารถใช้มาตรการที่ขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ของ WTO ได้ โดยมีข้อยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม 2 กรณีคือ ข้อ (b) เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องสุขภาพของคน สัตว์ และพืช รวมทั้งข้อ (g) เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญพันธุ์ ทรัพยากรที่มีการใช้มาตรการแบบเดียวกันกับการบริโภคภายในประเทศด้วย

ขอบเขตการเจรจา

ในย่อหน้าที่ 31 ของปฏิญญารัฐมนตรีโตฮาได้ระบุขอบเขตของการเจรจาใน 3 มิติคือ (1) ให้พิจารณาเฉพาะกฎเกณฑ์ของ WTO ในปัจจุบันเท่านั้น (2) ให้พิจารณาเฉพาะพันธกรณีที่มีการระบุไว้ใน MEAs และ (3) ให้ครอบคลุมเฉพาะภาคีของ WTO ซึ่งเป็นภาคีของ MEAs ที่มีการหารือกันเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมภาคี WTO ที่ไม่ได้เป็นภาคีของ MEAs

ข้อเสนอ/ท่าทีของประเทศสำคัญ

ที่ผ่านมาประเทศต่างๆ มีมุมมองต่อการเจรจาที่แตกต่างกัน ที่สำคัญสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ (1) กลุ่มที่เห็นว่าควรมีการเจรจาในประเด็นนี้เพื่อทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง WTO กับ MEAs มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเห็นว่าในอนาคตอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้ประกอบด้วย สหภาพยุโรป และสวิตเซอร์แลนด์ (2) กลุ่มที่เห็นว่าความตกลง WTO กับ MEAs มีความสัมพันธ์ที่ระหว่งกันอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เนื่องจากที่ผ่านมาไม่เคยเกิดกรณีพิพาทจากความขัดแย้งระหว่างความตกลง WTO กับ MEAs ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย และประเทศกำลังพัฒนาบางส่วน

นอกจากนี้ประเทศต่างๆ ยังมีข้อเสนอต่อผลลัพธ์ของการเจรจาที่แตกต่างกัน ที่สำคัญคือ **สหภาพยุโรป** เน้นเรื่องการทำให้การค้ากับสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์ในแบบที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยให้ WTO ยึดตาม MEAs ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม **สวิตเซอร์แลนด์** เน้นเรื่องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างความตกลง WTO กับ MEAs โดยให้ประธานคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมช่วยเหลือสมาชิกเมื่อมีปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง WTO กับ MEAs **ออสเตรเลียและอาร์เจนตินา** เน้นเรื่องการทำงานภายในประเทศเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างมิติด้านการค้ากับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมกับเจ้าหน้าที่ด้านการค้า ซึ่งจะเป็นผลให้การปฏิบัติตาม MEAs ต่างๆ มีความสอดคล้องกับกฎระเบียบทางการค้า และไม่เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันทางการค้า **นอร์เวย์** เห็นว่าทั้งความตกลง WTO และ MEAs ต่างเปรียบเสมือนกฎหมายสากลที่ประเทศต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นจึงเห็นว่าประเทศต่างๆ ควรปฏิบัติตามทั้ง WTO กับ MEAs แต่ควรดำเนินการในแบบที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน **กลุ่มแอฟริกา** เน้นเรื่องการขอความช่วยเหลือทางเทคนิค การสร้างขีดความสามารถ และการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญสำหรับให้คำปรึกษาในการปฏิบัติตามพันธกรณีของ MEAs โดยไม่ขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ของ WTO

กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูล

ข้อเสนอ/ท่าทีของประเทศต่างๆ

ในมิติของการเจรจาในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างฝ่ายเลขาธิการ MEAs กับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของ WTO ประเทศต่างๆ มีข้อเสนอต่อผลลัพธ์ของการเจรจาที่สอดคล้องกัน โดยเน้นว่าให้คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยการจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างฝ่ายเลขาธิการของ MEAs กับฝ่ายเลขาธิการของ WTO ในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล การเปิดโอกาสให้ฝ่ายเลขาธิการของ MEAs และฝ่ายเลขาธิการของ WTO สามารถเข้าถึงเอกสารที่ไม่เป็นความลับระหว่างกัน ตลอดจนการสร้างความร่วมมือระหว่างฝ่ายเลขาธิการของ MEAs กับฝ่ายเลขาธิการของ WTO ในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการเพิ่มขีดความสามารถสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณีของ MEAs

สำหรับมิติของการเจรจาในด้านการกำหนดเกณฑ์ในการเข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer Status) ของฝ่ายเลขาธิการของ MEAs ในคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อม ท่าทีที่สำคัญของประเทศต่างๆ คือเน้นว่าให้ยึดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Annex 3 ของเอกสาร “Rules of Procedure for Sessions of the Ministerial Conference and Meetings of the General Council” รวมทั้งให้มีการพิจารณาในอีก 3 มิติคือ (1) ประเมินว่าขอบเขตหน้าที่ของ MEAs แต่ละฉบับมีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ (2) พิจารณาว่าที่ผ่านมา ฝ่ายเลขาธิการของ MEAs นั้นๆ ได้เข้าร่วมกิจกรรมของคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อม อาทิ การฝึกอบรม หรือไม่ และ (3) พิจารณาถึงประโยชน์ที่ทั้ง 2 ฝ่ายจะได้รับจากการเข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์

บทสรุปและนัยสำคัญต่อประเทศไทย

ท่ามกลางกระแสการแข่งขันทางการค้าในเวทีโลกและการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมโลกอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจเสรีโลกโดยผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิก WTO นอกจากนี้ยังได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงพหุภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นประเด็นที่มีความสำคัญต่อนานาประเทศสำหรับการเจรจาในมิติของสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบ WTO นอกเหนือจากการเจรจาเรื่องสินค้าและบริการสิ่งแวดล้อมคือประเด็นในย่อหน้าที่ 31(1) เนื่องจากการกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง WTO กับ MEAs ซึ่งประเทศต่างๆ มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม สำหรับหัวข้อการเจรจาเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายเลขาธิการของ MEAs กับคณะกรรมการภายใต้ WTO เป็นหลัก จึงมีผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ค่อนข้างน้อย

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกใน MEAs จำนวนมาก เพื่อให้ความร่วมมือกับประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกซึ่งมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ดังนั้นอีกหนึ่งประเด็นการเจรจาในมิติของสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบ WTO ที่มีความเกี่ยวข้องกับไทย นอกเหนือจากการเจรจาเรื่องสินค้าและบริการสิ่งแวดล้อม คือประเด็นในย่อหน้าที่ 31(1) ซึ่งเป็นการกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง WTO กับ MEAs แต่การตัดสินใจของไทยในการที่จะเข้าร่วมในกระบวนการเจรจาหรือไม่ รวมทั้งท่าทีของไทยจะเป็นไปในทิศทางใด เป็นเรื่องที่ยังต้องพิจารณาต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในระยะที่ผ่านมา การเจรจาในประเด็นนี้ภายใต้กรอบ WTO ยังไม่มีความคืบหน้าไปมากนัก

แหล่งข้อมูลอ้างอิง

- World Trade Organization (2014), Introduction to Trade and Environment in the WTO
- World Trade Organization (2015), The relationship between Multilateral Environmental Agreements and the WTO
- World Trade Organization (2004), Trade and Environment at the WTO
- ประทีป มีคศิริธรรม (2014), การเจรจาด้านการค้าและสิ่งแวดล้อมในกรอบองค์การการค้าโลก, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- สำนักงานคณะกรรมการร่วม 3 สถาบันภาคเอกชน, การเจรจาการค้ารอบใหม่ของ WTO และท่าทีไทย

ดร. ฤทัยชนก จริ่งจิตร
นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ
สำนักยุโรป กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
มกราคม 2559