ข้อมูลเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อม

๑. ประเด็นสิ่งแวดล้อมในเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

๑.๑ กรอบองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO)

- ในอารัมภบทของความตกลงมาร์ราเกชจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Marrakesh Agreement establishing the WTO) มีข้อความที่กล่าวถึง**ความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนและการปกป้องสิ่งแวดล้อม**[๑] และเมื่อปี ๒๕๔๔ ที่ประชุมรัฐมนตรี WTO (Ministerial Conference) ได้ประกาศปฏิญญาโดฮา (Doha Declaration) ซึ่งระบุว่าระบบการค้าที่เสรีและไม่เลือกปฏิบัติกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนควรจะ “เกื้อหนุนกัน (mutually supportive)”[๒]

- ภายใต้ความตกลงของ WTO ได้แก่ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) มี**ข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions)** สำหรับการใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพมนุษย์ สัตว์ หรือพืช และมาตรการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป เป็นต้น โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่ใช้มาตรการในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรืออย่างไม่เป็นธรรมระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาพการณ์เดียวกัน หรือเป็นการแอบแฝงการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ

- **คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อม (Committee on Trade and Environment : CTE)** เป็นเวทีประชุม/หารือเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อมใน WTO จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๗ โดยมีประเด็นที่อยู่ในแผนงานของ CTE (CTE Work Programme) เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์การค้าพหุภาคีกับความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environment Agreements : MEAs) และผลกระทบของมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมต่อการเข้าถึงตลาด เป็นต้น

- ปัจจุบัน CTE มีประเด็นการหารือและการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้
  - *นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ คอสตาริกา ฟิจิ ไอซ์แลนด์* และ*สวิตเซอร์แลนด์* อยู่ระหว่างการจัดทำ**ความตกลงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การค้า และความยั่งยืน (Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability : ACCTS)** ซึ่งเป็นความตกลงหลายฝ่าย (plurilateral agreement) ที่มีเนื้อหาครอบคลุมประเด็น ได้แก่ ๑) การลดหรือยกเลิกภาษี environmental goods and services ๒) กฎระเบียบว่าด้วยการยกเลิกการอุดหนุนเชื้อเพลิงฟอสซิล และ ๓) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อม (eco-labeling) โดยเมื่อสรุปผลการเจรจาแล้วจะเปิดให้สมาชิก WTO ที่สนใจเข้าร่วมเป็นภาคี
  - *นิวซีแลนด์* พยายามผลักดันเรื่อง**การปฏิรูปการให้การอุดหนุนเชื้อเพลิงฟอสซิล (fossil fuel subsidy : FFS)** โดยต้องการให้มีการจัดทำกฎระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ภายใต้ WTO
  - สมาชิก WTO จำนวน ๗๑ ราย เช่น *จีน ออสเตรเลีย บาร์เบโดส แคนาดา จาไมกา โมร็อกโก สวิตเซอร์แลนด์ สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร* และ***ไทย*** เป็น co-sponsor **การจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับมลภาวะจากขยะพลาสติกและการค้าพลาสติกที่ยั่งยืนต่อสิ่งแวดล้อม(WTO Informal Dialogue on Plastics Pollution and Environmentally Sustainable Plastics Trade : IDP)** โดยมีหัวข้อที่หารือกัน เช่น การติดตามแนวโน้มทางการค้าพลาสติกระหว่างประเทศ การเสริมสร้างศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาในการแก้ปัญหามลภาวะจากขยะพลาสติก การประสานงานกันระหว่างองค์การระหว่างประเทศ

---

[๑] อารัมภบทวรรคแรกระบุว่า “Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world’s resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development”

[๒] Doha Declaration ข้อ 6 ระบุว่า “We are convinced that the aims of upholding and safeguarding an open and non-discriminatory multilateral trading system, and acting for the protection of the environment and the promotion of sustainable development can and must be mutually supportive.”

ต่าง ๆ และการเสริมสร้างความโปร่งใสโดยการแจ้ง (notification) มาตรการเกี่ยวกับขยะพลาสติกที่มีผลกระทบต่อการค้า เป็นต้น

- สมาชิก WTO จำนวน ๗๗ ราย เช่น *ออสเตรเลีย แคนาดา คอสตาริกา สหภาพยุโรป นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ เม็กซิโก สวิตเซอร์แลนด์ จีน สหรัฐฯ ชิลี แกมเบีย ฟิจิ ไอซ์แลนด์ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ลิกเตนสไตน์ มัลดีฟ มอลโดวา มอนเตเนโกร นอร์ทมาซิโดเนีย เซเนกัล* และ*สหราชอาณาจักร* เป็น co-sponsor **การจัดประชุมเรื่องการค้าและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions : TESSD)** โดยมีหัวข้อที่หารือกัน เช่น สินค้าและบริการสิ่งแวดล้อม มาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกี่ยวข้องกับการค้า เศรษฐกิจหมุนเวียน และการอุดหนุนที่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

- ในช่วงระหว่างปี ๒๕๕๗ – ๒๕๕๙ สมาชิก WTO จำนวน ๑๗ ราย ได้แก่ *สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย แคนาดา จีน คอสตาริกา ฮ่องกง ญี่ปุ่น เกาหลี นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สิงคโปร์ สวิตเซอร์แลนด์ จีนไทเป สหรัฐฯ อิสราเอล ตุรกี* และ*ไอซ์แลนด์* เคยพยายามเจรจาจัดทำ**ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าสิ่งแวดล้อม (Environmental Goods Agreement : EGA)** เพื่อเปิดเสรีทางการค้าสินค้าสิ่งแวดล้อมโดยการลดหรือยกเลิกภาษี อย่างไรก็ดี การเจรจาประสบปัญหาที่สมาชิกมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับนิยาม/ขอบเขตของสินค้าแวดล้อม อีกทั้งมีสมาชิก WTO ที่เข้าร่วมการเจรจาเป็นจำนวนไม่ถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ (critical mass)[๓] จึงไม่สามารถสรุปผลการเจรจาได้จนถึงปัจจุบัน

๑.๒ <u>กรอบเอเปค (APEC)</u>

- เมื่อปี ๒๕๕๕ สมาชิกเอเปคได้ร่วมกันจัดทำ**บัญชีรายการสินค้าสิ่งแวดล้อม (APEC list of environmental goods)** ซึ่งประกอบด้วยสินค้าจำนวน ๕๔ รายการ (พิกัดศุลกากรระดับ ๖ หลัก) เช่น แผ่นปูพื้นทำจากไม้ไผ่ ชิ้นส่วนสำหรับหม้อไอน้ำชีวมวล และเครื่องมือตรวจวัดการปล่อยมลพิษในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปคได้มีถ้อยแถลงร่วมกันเพื่อรับรองรายการสินค้าสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ซึ่งสมาชิกจะลดภาษีเก็บจริงให้เหลือไม่เกินร้อยละ ๕ ภายในปี ๒๕๕๘

ปัจจุบัน สมาชิกเอเปคอยู่ระหว่างการหารือเพื่อทบทวนและปรับปรุง (update) รายการสินค้าสิ่งแวดล้อมดังกล่าวให้มีความทันสมัยมากขึ้น

- ปัจจุบัน สมาชิกเอเปคอยู่ระหว่างการหารือแนวทางในการส่งเสริมการค้า**บริการสิ่งแวดล้อม** และการสนับสนุนการเปิดเสรี/ขจัดอุปสรรคทางการค้า การอำนวยความสะดวก และความร่วมมือเกี่ยวกับบริการสิ่งแวดล้อม

- นอกจากนี้ มีการจัด**กิจกรรมและโครงการความร่วมมือในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**ในกรอบเอเปค เช่น โครงการของญี่ปุ่นเรื่อง<u>การหารือเชิงนโยบายด้านกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการค้าสินค้าและเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม (policy discussions on regulatory issues to promote trade in environmental products and technologies)</u> และ<u>โครงการของรัสเซีย เรื่อง FTAAP Work Program on Environment-related Provisions in FTAs/RTAs</u> ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลและประสบการณ์ของสมาชิกเอเปคในการบรรจุข้อบทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมในความตกลงการค้าเสรีที่ตนเองมี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการจัดทำเขตการค้าเสรีเอเชีย-แปซิฟิก (Free Trade Area of the Asia-Pacific : FTAAP) ในอนาคต เป็นต้น

- **ไทยในฐานะเจ้าภาพการประชุมเอเปค ปี ๒๕๖๕** ได้กำหนดหัวข้อหลักของการประชุม คือ “เปิดกว้าง สร้างสัมพันธ์ เชื่อมโยงกัน สู่สมดุล (Open. Connect. Balance)” โดยมี<u>โมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว (BCG model)</u> เป็นแนวคิดพื้นฐานสำคัญ และมีประเด็นหารือที่สำคัญประกอบด้วย (๑) การเร่งกระบวนการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยนำแนวคิดเศรษฐกิจ BCG มาปรับใช้ และ (๒) การส่งเสริมการพัฒนาอย่างครอบคลุมและยั่งยืนไปพร้อมกันทั้งสังคม โดยเน้นสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการใช้ประโยชน์จากเศรษฐกิจ BCG โดยเฉพาะภาคธุรกิจ และเยาวชน

---

[๓] มีการตั้งเป้าหมาย critical mass ไว้ที่ร้อยละ ๙๐ ของปริมาณการค้าสินค้าสิ่งแวดล้อมในโลก อย่างไรก็ดี สมาชิก WTO ที่เข้าร่วมเจรจามีปริมาณการค้าฯ คิดเป็นร้อยละ ๘๒.๕๖

ทั้งนี้ ไทยได้เสนอให้เอเปคจัดทำเอกสารระดับผู้นำ “เป้าหมายกรุงเทพฯ เรื่องเศรษฐกิจ BCG” เพื่อนำแนวคิด BCG มาส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในภูมิภาค

๑.๓ <u>อาเซียน</u>

- ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน บนพื้นฐานของความไว้ใจและเคารพซึ่งกันและกัน รวมถึงหลักฉันทามติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนตามแนวทางที่เรียกว่า “ASEAN Way” โดยใน**แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๒๐๒๕ (AEC Blueprint ๒๐๒๕)** ระบุว่า การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนเป็นองค์ประกอบสำคัญของกลยุทธ์การเจริญเติบโตของภูมิภาคนี้ ในการนี้ อาเซียนจะสนับสนุนการพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน เทคโนโลยีปล่อยคาร์บอนต่ำ เชื้อเพลิงชีวภาพ การบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน และแนวปฏิบัติที่ดีในภาคเกษตรกรรมที่ช่วยลดผลกระทบต่อดิน ป่า และน้ำ เป็นต้น
- เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุม AEC Council ครั้งที่ ๒๐ ได้ให้การรับรอง**กรอบเศรษฐกิจหมุนเวียนสำหรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Framework for Circular Economy for the AEC)** ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำพาอาเซียนไปสู่การบรรลุเป้าหมายระยะยาวในการเป็นเศรษฐกิจที่มีความทนทาน (resilient) ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม โดยปัจจุบันสำนักเลขาธิการอาเซียนอยู่ระหว่างจัดทำแผนดำเนินงาน (Implementation Plan) และแผนงาน (Work Programme) เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามกรอบเศรษฐกิจหมุนเวียนฯ
- ปัจจุบัน สำนักเลขาธิการอาเซียนอยู่ระหว่างจัดทำเอกสาร concept note เกี่ยวกับ**เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (carbon neutrality) ของอาเซียน** โดยคาดว่าจะแล้วเสร็จในช่วงไตรมาส ๔ ของปี ๒๕๖๕ (ค.ศ. ๒๐๒๒)
- นอกจากนี้ ในการหารือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (dialogue partners) ก็มักมีการหยิบยกประเด็นสิ่งแวดล้อมขึ้นมาหารือ ยกตัวอย่างเช่น ปัจจุบันมีการหารือเกี่ยวกับ**การเพิ่มข้อบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในความตกลง FTA อาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (AANZFTA)** และมีการหารือความร่วมมือกับสวิตเซอร์แลนด์เกี่ยวกับการจัดทำการศึกษาร่วมกันในเรื่องการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยธรรมชาติเป็นพื้นฐาน (Nature-based solution) เป็นต้น

๑.๔ <u>ความตกลงการค้าเสรี (FTAs)</u>

- ในอดีต การจัดทำ FTAs ของประเทศต่าง ๆ จะเน้นการเปิดเสรีสินค้า บริการ และการลงทุนเป็นหลัก โดยอาจระบุเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของหัวข้อความร่วมมือ แต่ในการเจรจา FTAs ยุคใหม่ โดยเฉพาะของประเทศพัฒนาแล้ว ได้มีการหยิบยกประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการค้า เป็นหนึ่งในหัวข้อสำคัญในการเจรจา ยกตัวอย่างเช่น <u>ความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Comprehensive and Progressive Trans-pacific Partnership : CPTPP)</u> ที่มีข้อบทเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ และ<u>ความตกลง FTA ที่สหภาพยุโรป (EU) และสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (EFTA) ทำกับประเทศคู่ค้า</u>จะมี**ข้อบทว่าด้วยการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Trade and Sustainable Development : TSD)**
- ยกตัวอย่าง<u>สาระสำคัญของข้อบท TSD ใน FTA ของ EU</u> ดังนี้
  - มีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อ<u>ให้ประเด็นเรื่องการค้า สังคม และสิ่งแวดล้อมเสริมประโยชน์กัน</u>
  - <u>การยึดมั่นพันธกรณีระหว่างประเทศ</u> อาทิ อนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) และพันธกรณีภายใต้ความตกลง MEAs เช่น ความตกลงปารีส
  - <u>การบังคับใช้กฎหมายด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศที่เคร่งครัด โดยจะต้องไม่ลดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานและสิ่งแวดล้อมเพื่อดึงดูดการค้าและการลงทุน</u>
  - <u>เรื่องอื่น ๆ ที่เป็นการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน</u> เช่น การส่งเสริมสินค้าและบริการสิ่งแวดล้อม หลักการ Corporate Social Responsibility (CSR) และการต่อต้านการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unregulated and Unreported Fishing : IUU Fishing) เป็นต้น
  - <u>การจัดตั้งกลไกและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม</u> เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการร่วม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรอิสระ ภาคประชาสังคม นายจ้าง และลูกจ้าง กลุ่มธุรกิจ และองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

- ข้อบท TSD ไม่สามารถถูกฟ้องร้องตามข้อบทว่าด้วยการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement) ของ FTA แต่จะใช้วิธีแก้ไขปัญหาผ่านการหารือภาครัฐและการพิจารณาของคณะผู้เชี่ยวชาญ (Panel of Experts) ที่สองฝ่ายร่วมกันจัดตั้งขึ้น

- ปัจจุบัน ประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มปรับปรุงข้อบท TSD ให้มีความเข้มข้นขึ้น โดยมีทั้งการเพิ่มประเด็นที่ครอบคลุม เช่น ระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน (Sustainable agriculture and food systems) และเรื่องเพศภาวะ (Gender) การเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณี และการเสริมสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการบังคับใช้ข้อบท TSD เป็นต้น

- **สำหรับประเทศไทย** มีการบรรจุประเด็นสิ่งแวดล้อมไว้ในความตกลง FTA หลายฉบับ เช่น ความตกลง FTA ไทย-ชิลี ได้ระบุเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในโครงการความร่วมมือระหว่างคู่ภาคี ความตกลง FTA ไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) เน้นย้ำว่าภาคีไม่ควรลดระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อดึงดูดการลงทุน นอกจากนี้ ยังมีการระบุกิจกรรมหรือโครงการความร่วมมือภายใต้ FTAs ต่าง ๆ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ เช่น สิ่งแวดล้อม เกษตร และพลังงาน

๑.๕ กรอบเวทีสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีประเด็นเชื่อมโยงกับการค้า

- **กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC)** เป็นเวทีการประชุมระหว่างประเทศในระดับพหุภาคีที่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติเข้าร่วมหารือเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีข้อตกลงที่สำคัญภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ ได้แก่ **๑) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)** ซึ่งกำหนดพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ และ **๒) ความตกลงปารีส (Paris Agreement)** ซึ่งกำหนดเป้าหมายร่วมกันระดับโลกในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า ๒ องศาเซลเซียส และมุ่งพยายามควบคุมให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้นไม่เกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม

- ทั้งกรอบอนุสัญญา UNFCCC, Kyoto Protocol และ Paris Agreement ล้วนมีเนื้อหาซึ่งตระหนักว่ามาตรการลดก๊าซเรือนกระจกอาจมีผลกระทบทั้งเชิงลบและเชิงบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ยกตัวอย่างเช่น กรอบอนุสัญญาฯ ข้อ ๓.๕ ระบุว่า มาตรการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ควรเป็นการเลือกปฏิบัติหรือแอบแฝงข้อกีดกันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

- ในการประชุมภายใต้กรอบอนุสัญญา UNFCCC กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานหลักในการติดตามประเด็นเรื่อง**ผลกระทบจากการใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (response measures)** ซึ่งปัจจุบัน รัฐภาคี UNFCCC อยู่ระหว่างหารือเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้าใจเกี่ยวกับ response measures เช่น การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practices) เกี่ยวกับการพัฒนาและดำเนินนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกโดยมุ่งเน้นการลดผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

๒. แนวโน้มการนำประเด็นสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงื่อนไขหรือข้อกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ

- ตัวอย่างกรณีพิพาทที่สำคัญใน WTO ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับเรื่องสิ่งแวดล้อม
  - **กรณีพิพาท US – Shrimp (DS58)** ("คดีกุ้ง-เต่า") เมื่อปี ๒๕๓๙ *อินเดีย มาเลเซีย ปากีสถาน* และ*ไทย* ยื่นฟ้อง*สหรัฐฯ* เกี่ยวกับมาตรการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งบางประเภทจากประเทศที่ไม่ได้ใช้มาตรการอนุรักษ์เต่าทะเล ทั้งนี้ ในเบื้องต้น WTO เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของสหรัฐฯ ว่ามาตรการดังกล่าว "เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป"[๔] อย่างไรก็ดี WTO มองว่า การที่สหรัฐฯ กำหนดให้ประเทศอื่น ๆ ต้องใช้มาตรการอนุรักษ์เต่าทะเล "เหมือนกับ (essentially the same)" มาตรการของสหรัฐฯ เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจและอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากมาตรการดังกล่าวขาดความยืดหยุ่นในการพิจารณาว่ามาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลที่แต่ละประเทศใช้มีความเหมาะสมต่อสภาพการณ์ของประเทศนั้น ๆ หรือไม่ นอกจากนี้ ก่อนที่สหรัฐฯ จะใช้มาตรการห้ามนำเข้าฯ สหรัฐฯ ไม่ได้ให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่ประเทศผู้ส่งออกทุกประเทศในการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่ออนุรักษ์เต่าทะเล ซึ่งเป็นอีกเหตุผลที่ทำให้คณะผู้พิจารณาและองค์กรอุทธรณ์ของ WTO ตัดสินโดยสรุปว่ามาตรการของสหรัฐฯ เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจและอย่างไม่เป็นธรรม
  - **กรณีพิพาท China – Rare Earths (DS431)** ("คดีแร่แรร์เอิร์ธ") เมื่อปี ๒๕๕๕ *สหรัฐฯ EU* และ*ญี่ปุ่น*ยื่นฟ้อง*จีน* เกี่ยวกับมาตรการจำกัดการส่งออกแร่แรร์เอิร์ธ ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญในการผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ เช่น ชิปคอมพิวเตอร์ ชิปโทรศัพท์ และแบตเตอรี่ โดยกล่าวหาว่ามาตรการของจีน ซึ่งมีทั้งอากรส่งออก โควตาส่งออก และข้อจำกัดเกี่ยวกับวิสาหกิจที่ได้รับอนุญาตให้ส่งออกแร่แรร์เอิร์ธ ถือเป็นข้อจำกัดเชิงปริมาณ (quantitative restrictions) ที่ขัดกับความตกลง GATT 1994 ทั้งนี้ จีนพยายามโต้แย้งว่ามาตรการของตนมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป อย่างไรก็ดี WTO มองว่าการอ้างเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อมของจีนฟังไม่ขึ้น เนื่องจากจีนมีการจำกัดการส่งออกแต่ไม่ได้จำกัดการผลิตและการใช้แร่แรร์เอิร์ธภายในประเทศตนเองควบคู่ไปด้วย ดังนั้น WTO จึงตัดสินว่ามาตรการของจีนขัดกับกฎกติกาของ WTO
- ปัจจุบัน มีแนวโน้มที่ภาครัฐของต่างประเทศจะนำมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมมาเชื่อมโยงกับการค้ามากขึ้น ทั้งนี้ มีกรณีตัวอย่างที่สำคัญ เช่น
  - **กรณีมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism : CBAM)** EU มีนโยบาย European Green Deal ซึ่งตั้งเป้าหมายมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ในปี ๒๕๙๓ (ค.ศ. ๒๐๕๐) โดยจะใช้มาตรการ CBAM ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การเก็บภาษีคาร์บอนกับสินค้านำเข้า เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการแข่งขัน (level the playing field) จากการที่ผู้ประกอบการภายในประเทศเสียเปรียบคู่แข่งต่างชาติจากประเทศที่มีมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เข้มงวดน้อยกว่า EU

    EU จะเริ่มบังคับใช้มาตรการ CBAM ในปี ๒๕๖๖ โดยใช้กับสินค้า ๕ ประเภทก่อน ได้แก่ ซีเมนต์ ไฟฟ้า ปุ๋ย เหล็กและเหล็กกล้า และอะลูมิเนียม และอาจพิจารณาขยายมาตรการให้ครอบคลุมสินค้าประเภทอื่นด้วยในอนาคต โดยในช่วง ๓ ปีแรก (๒๕๖๖–๒๕๖๘) จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน ให้ผู้นำเข้าเพียงแค่รายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ EU ทราบ และตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๙ เป็นต้นไป จะเริ่มบังคับใช้มาตรการ CBAM อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งผู้นำเข้าจะต้องจ่ายภาษีคาร์บอนตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้าที่ตนนำเข้า[๕]
  - **กรณีสินค้าประมง** เมื่อปี ๒๕๕๘ EU ได้ประกาศให้ใบเหลืองไทย เนื่องจากเห็นว่าไทยไม่มีมาตรการป้องกันหรือต่อต้านการทำประมง IUU Fishing ที่ดี ทั้งนี้ แม้เป็นเพียงการเตือนและยังไม่มีผลเป็นการห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากไทย แต่ได้ส่งผลเสียในเชิงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นและส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงของไทยไปยัง EU ในการนี้ ไทยจึงได้ดำเนินการแก้ปัญหา IUU Fishing ตามคำแนะนำของ EU

---

[๔] เป็นไปตามความตกลง GATT 1994 ข้อ XX(g) ซึ่งกล่าวถึง "[measures] relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption"

[๕] รายละเอียดของมาตรการอ้างอิงตามร่างกฎหมาย CBAM ฉบับที่เผยแพร่โดยคณะกรรมาธิการยุโรปเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔ ทั้งนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติของ EU และมีแนวโน้มที่จะมีการปรับแก้ในหลายประเด็น เช่น รายการสินค้าที่ครอบคลุมและระยะเวลาของช่วงเปลี่ยนผ่าน เป็นต้น

อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยมีมาตรการสำคัญ คือ การปฏิรูประบบการบริหารจัดการประมง การจัดทำนโยบายเพื่อการทำประมงอย่างยั่งยืน การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการประมงฉบับใหม่ คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการดำเนินคดีกับผู้ที่ทำผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด จนในที่สุดเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๖๒ EU จึงได้ประกาศยกเลิกใบเหลืองที่เคยออกให้ไทย

- นอกจากมาตรการของภาครัฐแล้ว ยังมี**มาตรการของภาคเอกชน**ของต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น กรณีการต่อต้านการละเมิดสวัสดิภาพสัตว์ในการผลิตสินค้า การกำหนดให้แสดงข้อมูลการตรวจสอบย้อนกลับสินค้า (traceability) และนโยบายจากบริษัทแม่ในต่างประเทศ (corporate policy) ซึ่งกำหนดปริมาณการปล่อยคาร์บอนในการผลิตสินค้าไม่ให้เกินจำนวนที่กำหนด เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรการของภาคเอกชนไม่สามารถถูกนำมาฟ้องร้องในกลไกระงับข้อพิพาทของ WTO ได้

  - **ตัวอย่างกรณี “ลิงเก็บมะพร้าว”** เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๓ ไทยถูกองค์กรพิทักษ์สัตว์ (People for the Ethical Treatment of Animals : PETA) กล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานลิงเก็บมะพร้าวและเรียกร้องให้ต่อต้านผลิตภัณฑ์ที่ทำจากมะพร้าวจากไทย ในการนี้ กระทรวงพาณิชย์ได้หารือกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนจากอุตสาหกรรมผลิตกะทิและแปรรูปผลผลิตจากมะพร้าว รวมถึงผู้แทนจากภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการชี้แจงทำความเข้าใจที่ถูกต้องอย่างเป็นระบบ ทั้งในประเด็นเรื่องวัฒนธรรม วิถีชีวิต และการท่องเที่ยว และเน้นย้ำว่าหากมีการทรมานลิงจริง ไทยมีกฎหมายสำคัญที่กำกับดูแลในเรื่องนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และจัดการสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก
  - ตัวอย่างนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของบริษัทต่าง ๆ เช่น

๑) **ไมโครซอฟท์ (Microsoft)** เริ่มเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนภายในองค์กร (internal carbon fee) มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ โดยเป็นมาตรการซึ่งกำหนดให้หน่วยธุรกิจของตนเองในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต้องจ่าย carbon fee ตามปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยโดยหน่วยธุรกิจนั้น โดยอัตราค่าธรรมเนียมในแต่ละปีจะคำนวณจากการนำจำนวนเงินทุนที่ Microsoft จำเป็นต้องใช้เพื่อลงทุนในโครงการด้านสิ่งแวดล้อมหารด้วยประมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทั้งบริษัทในปีนั้น ๆ ทั้งนี้ บริษัทฯ จะนำค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ไปลงทุนในโครงการเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียน การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และการรีไซเคิลขยะอิเล็กทรอนิกส์ (e-waste) เป็นต้น

๒) **เนสท์เล่ (Nestlé)** กำหนดนโยบายว่าวัตถุดิบที่ตนจัดซื้อ ได้แก่ น้ำมันปาล์ม เยื่อและกระดาษ ถั่วเหลือง เนื้อวัว และน้ำตาล จะต้องไม่มาจากพื้นที่ที่ถูกแปรสภาพมาจากป่าที่มีการกักเก็บคาร์บอนสูงหรือระบบนิเวศธรรมชาติ โดยมีเป้าหมายในการทำให้บริษัทฯ มีห่วงโซ่อุปทานที่ปราศจากการตัดไม้ทำลายป่าภายในปี ๒๕๖๕

๓. ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับตัวของผู้ประกอบการไทย

- กระแสโลกให้ความสำคัญกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้บริโภคมีความอ่อนไหวมากขึ้น ดังนั้น ผู้ประกอบการไทยจึงควร**ปรับตัวให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีธรรมาภิบาลในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงต้องคำนึงถึงประเด็นด้านสังคม** เช่น มาตรฐานแรงงาน หรือสวัสดิภาพของสัตว์ เป็นต้น ที่จะเป็นมาตรฐานทางการค้าที่อาจเข้มข้นมากขึ้นในอนาคต โดยควรมีการดำเนินงานที่สะท้อนภาพลักษณ์และความพยายามอย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องนี้ เช่น การ**จัดทำระบบ traceability** ตลอดห่วงโซ่อุปทาน และการจัดทำ**รายงานความยั่งยืน (sustainability reporting)** ควบคู่ไปกับการรายงานข้อมูลทางการเงิน เป็นต้น

- ปัจจุบัน **ธุรกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม สังคม และบรรษัทภิบาล (Environmental, Social, and Governance : ESG)** เป็นแนวคิดที่กำลังได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายจากนักลงทุนทั่วโลก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินธุรกิจบนโลกนี้ ไม่ได้ตั้งอยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่จะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การดำเนินธุรกิจที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความยั่งยืนทั้งของกิจการและสังคมโดยรวม และให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และบรรษัทภิบาล ซึ่งเป็นปัจจัยบ่งบอกความสามารถในการแสวงผลประโยชน์ระยะยาวของธุรกิจ ตลอดจนคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย (multi-stakeholder) ซึ่งไม่ได้มีเพียงแค่ “ธุรกิจ-ลูกค้า” แต่มีขอบเขตกว้างไกลไปถึงชุมชน ภาคประชาสังคม ภาคการศึกษา และภาครัฐด้วย

- เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๖๔ รัฐบาลไทยได้ประกาศให้**โมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว (BCG model)** เป็นวาระแห่งชาติ โดยโมเดลดังกล่าวอาศัยศักยภาพของประเทศไทยในด้านความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรม และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการขับเคลื่อนการพัฒนา ๔ สาขายุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑) เกษตรและอาหาร ๒) สุขภาพและการแพทย์ ๓) พลังงาน วัสดุและเคมีชีวภาพ และ ๔) การท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ทั้งนี้ แนวคิดเรื่อง BCG model ของไทยสอดรับการทิศทางและแนวโน้มของการค้าระหว่างประเทศที่ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยแนวคิดดังกล่าวจะช่วยยกระดับผู้ประกอบการไทยให้มีการผลิตที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดต่างประเทศที่ผู้บริโภคให้ความสำคัญกับความยั่งยืน รวมถึงลดโอกาสที่สินค้าไทยจะตกเป็นเป้าหมายในการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าโดยอ้างวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม

- **ผลกระทบของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19** ทำให้ผู้บริโภคให้ความสำคัญกับการดูแลสุขภาพและสุขอนามัยมากขึ้น และเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมดิจิทัล ทั้งนี้ ผู้ประกอบการไทยอาจใช้โอกาสที่ต้องปรับตัวให้เข้าสู่ยุค New/Next Normal โดยการพัฒนานวัตกรรมและใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มมูลค่าและขีดความสามารถในการแข่งขัน ในการปรับตัวและเปลี่ยนผ่านไปสู่การผลิตและการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและปล่อยคาร์บอนต่ำ (green/low-carbon transition) ด้วย เพื่อสอดรับกับกระแสที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (green recovery)

- ผู้ประกอบการไทยควร**แสวงหาโอกาสใหม่ ๆ เกี่ยวกับธุรกิจสีเขียว** เช่น สินค้าและบริการสิ่งแวดล้อม พลังงานสะอาด การซื้อขายคาร์บอนเครดิต (carbon credit) และการเป็นผู้รับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (accredited verifier) เป็นต้น และอาจพิจารณา**ขอรับการสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินจากต่างประเทศ** และ**พิจารณาสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ภาครัฐของไทยมีให้** เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนปรับเปลี่ยนเครื่องจักรเพื่อการประหยัดพลังงาน การใช้พลังงานทดแทน หรือการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ ได้แก่ การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร และการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ๓ ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๐ ของเงินลงทุน

- หน่วยงานภาครัฐจะประชาสัมพันธ์ข้อมูลและความคืบหน้าเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศคู่ค้าที่จะส่งผลกระทบต่อการส่งออกของไทยให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อเป็นประโยชน์ในการเตรียมความพร้อม ในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการไทยก็**ควรติดตามพัฒนาการที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด** ด้วย โดยเฉพาะเกี่ยวกับประเทศที่เป็นตลาดเป้าหมายของตนเอง ทั้งนี้ ควร**ศึกษารายละเอียดในทางปฏิบัติของการบังคับใช้มาตรการและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง** เพื่อให้ตนเองสามารถปรับตัวและปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

- ทั้งนี้ **ควรมีการสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) ระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงานภาครัฐ** โดยหากภาคเอกชนมีประเด็นเกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการของต่างประเทศที่มีข้อสงสัย ข้อขัดข้อง หรือต้องการผลักดัน หรือมีข้อมูลใดก็ตามที่เป็นประโยชน์ ก็อาจแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐทราบ เพื่อประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหาโอกาสที่เหมาะสมที่จะนำไปหารือกับหน่วยงานภาครัฐของประเทศที่ออกมาตรการนั้น ๆ ต่อไป

สำนักยุโรป
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
สิงหาคม ๒๕๖๕