

วันอังคารที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ปีที่ 15 ฉบับที่ 5080

ทัศนะ | วิจารณ์ พิธีสารเกียวโตกับ WTO

ตามที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต ในอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก มีปัญหาความเกี่ยวพันระหว่างพิธีสารนี้ กับองค์การการค้าโลก ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก โดยเฉพาะในส่วนของพิธีสารเกียวโตในพิธีสารดังกล่าว

ปัญหาที่ว่าสิ่งแวดลอมและการค้าระหว่างประเทศ เกี่ยวข้องกันอย่างไรนั้น เคยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรับข้อพิพาทที่น่าสนใจอยู่ 2 คดี คือ คดี "Tuna-Dolphin" และคดี "Turtle-Shrimp"

คดีแรกเป็นเรื่องที่สหรัฐห้ามนำเข้าปลาหูฉลามกระป๋องจากเม็กซิโก โดยเหตุที่เม็กซิโกจับปลาหูฉลามในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อปลาโลมา ส่วนคดีหลังเป็นกรณีที่สหรัฐถูกหลายประเทศรวมฟ้องจากที่ห้ามนำเข้ากุ้งโดยสหรัฐอ้างว่ากุ้งนำเข้าดังกล่าวได้ถูกจับมาโดยไม่มีความระมัดระวังเท่าที่ควร

ซึ่งคณะกรรมการรับข้อพิพาทได้ตัดสินให้สหรัฐเป็นฝ่ายแพ้ทั้งสองคดี โดยให้เหตุผลว่าการห้ามนำเข้านั้น เป็นการใช้กฎหมายภายในของสหรัฐในลักษณะมาตรการฝ่ายเดียว ขัดต่อหลักห้ามจำกัดการนำเข้าตามข้อ 11 และไม่เข้าข้อยกเว้นเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดลอมตามข้อ 20 ของ GATT

กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean development mechanism) หรือซีดีเอ็ม มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้บรรลุผลการพัฒนายั่งยืน 2) เพื่อสร้างแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก และ 3) เพื่อช่วยประเทศอุตสาหกรรมให้บรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก

ภายใต้กลไกนี้ ภาครัฐที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว อาจส่งเสริมกิจกรรมอนุรักษ์ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ด้วยการปลูกป่า หรือสร้างโรงงานไฟฟ้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แล้วนำโครงการนั้น มาคำนวณเป็นคาร์บอนเครดิต เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซในประเทศตนได้ หรืออาจนำเอาคาร์บอนเครดิตดังกล่าว ออกซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้

การซื้อขายคาร์บอนเครดิตที่เกิดจากการดำเนินการร่วมกันภายใต้กลไกซีดีเอ็ม เป็นรูปแบบการค้าระหว่างประเทศแนวใหม่ ซึ่งอาจต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกด้วย ทำให้เกิดปัญหาว่า กฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ จะกระทบต่อการจัดการกลไกซีดีเอ็มอย่างไร

จริงอยู่ที่ว่า ข้อ 12 ของพิธีสารเกียวโต ไม่ได้ผูกพันประเทศกำลังพัฒนา ให้ต้องยอมรับโครงการซีดีเอ็ม ไทยจึงอาจปฏิเสธไม่ยอมรับโครงการดังกล่าวจากประเทศใดเลยได้ หากเห็นว่าโครงการนั้นทำให้ไทยเสียประโยชน์ นอกจากนี้ ไทยยังมีสิทธิที่จะกำหนดระบบและวิธีการบริหารจัดการได้ตามสมควร แต่มีข้อควรคำนึงว่า ไทยมิได้ผูกพันตามพิธีสารเกียวโตแต่เพียงฉบับเดียว ความตกลงอื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ก็ต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย

ความตกลงพหุภาคีภายใต้ WTO มีอยู่หลายฉบับ เช่น ความตกลงเขตการค้าเสรี (GATT) ความตกลงการค้าบริการ (GATS) ฯลฯ ความตกลงเหล่านี้ แม้จะมีสาระที่แตกต่างกันไป แต่ก็มีหลักการพื้นฐานร่วมกัน คือ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ซึ่งหลักการทั้งสองนี้ นำมาใช้เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ

ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา คือ คาร์บอนเครดิตภายใต้กลไกซีดีเอ็ม ที่สามารถนำมาซื้อขายกันนั้น เป็นสินค้าหรือบริการ

หากเป็นสินค้า การซื้อขายระหว่างประเทศเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต จะอยู่ภายใต้บังคับของความตกลง GATT แต่ถ้าหากเป็นการค้าบริการจะอยู่ภายใต้ความตกลง GATS

ไม่ว่าจะเป็นสินค้าหรือบริการ การเข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต และการจัดการกลไกซีดีเอ็มของไทย จำเป็นต้องกระทำด้วยความระมัดระวังยิ่ง เพราะหากไทยทำสัญญาให้ประเทศหนึ่งประเทศใด เข้ามาทำโครงการภายใต้กลไกซีดีเอ็ม เพื่อจะโอนสิทธิในคาร์บอนเครดิตให้แก่ประเทศนั้น เป็นการเฉพาะ

การกระทำเช่นนี้ อาจเป็นการละเมิด

พันธกรณีของไทยที่อยู่ตาม WTO คือ ละเมิดต่อการเปิดตลาด และละเมิดหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

ในเรื่องการเปิดตลาด ความตกลง GATT กำหนดว่า ภาครัฐการค้าโลก จะใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่น โดยไม่เข้าข้อยกเว้นไม่ได้ ทุกประเทศต้องเปิดตลาดสำหรับสินค้านำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่นๆ อย่างเสมอภาคกัน ส่วน GATS กำหนดให้ประเทศสมาชิกปลอดจากพันธกรณีการเปิดตลาด สำหรับบริการประเภทที่ตนผูกพันไว้เป็นเวลา 10 ปี

หากคาร์บอนเครดิตมีสถานะเป็น "สินค้า" ไทย จะต้องเปิดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วที่เป็นสมาชิก WTO เข้ามาทำความตกลงใช้ประโยชน์ตามกลไกซีดีเอ็มโดยไม่มีการปิดกั้น มิเช่นนั้น อาจเป็นการละเมิดพันธกรณีที่ไทยมีอยู่ภายใต้ GATT แต่ถ้ามองว่าคาร์บอนเครดิตเป็น "บริการ" ไทยก็ยังคงได้รับการผ่อนผันได้ระยะหนึ่ง ในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งความตกลง GATT และ GATS ต่างก็กำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติไว้เหมือนกัน

ดังนั้น ไม่ว่าคาร์บอนเครดิตจะมีฐานะเป็น "สินค้า" หรือ "บริการ" ก็ตาม ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จะต้องให้สิทธิแก่ประเทศอุตสาหกรรม ที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากกลไกคาร์บอนเครดิตในไทย อย่างเท่าเทียมกันทุกประเทศ และต้องให้เท่าเทียมกับคนไทยด้วย

ในเรื่องผลกระทบของหลัก MFN และ NT ขององค์การการค้าโลก เกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต ตัวอย่างเช่น หากไทยยอมตกลงให้ญี่ปุ่น เข้ามาดำเนินโครงการซีดีเอ็มในไทย ไทยก็ต้องยอมให้ประเทศอื่นๆ ที่เป็นสมาชิก WTO เข้ามาดำเนินโครงการซีดีเอ็มที่คล้ายคลึงกันด้วย มิเช่นนั้น

อาจมีผลให้ไทยละเมิดหลัก MFN

และหากไทยวางแผนที่จะให้มีการแบ่งปันคาร์บอนเครดิต ด้วยการกำหนดว่า ผู้ที่เข้ามาใช้ประโยชน์ต้องแบ่งปันคาร์บอนเครดิตให้แก่ไทยด้วย เช่น ให้ประเทศผู้ใช้ประโยชน์ได้เครดิตไป 40 เปอร์เซ็นต์ ที่เหลือ 60 เปอร์เซ็นต์เป็นของไทย

เช่นนี้ จะมีปัญหาตามมาทันทีว่า ข้อกำหนดดังกล่าวขัดต่อหลัก NT ของ WTO หรือไม่

การฝ่าฝืนต่อหลักการที่กล่าวข้างต้น อาจทำให้ไทยถูกฟ้องร้องเป็นข้อพิพาทต่อองค์การการค้าโลกได้ และอย่ามั่นใจว่า WTO จะชี้ขาดการค้ากับสิ่งแวดล้อมไม่มีความเกี่ยวข้องกัน เพราะในทั้งสองคดีที่กล่าวมานั้น คณะกรรมการข้อพิพาทเพียงแต่เห็นว่า การห้ามนำเข้าแบบมาตรการฝ่ายเดียว โดยอาศัยเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการกระทำที่มิชอบภายใต้ GATT

คณะกรรมการมิได้วินิจฉัยว่า การฝ่าฝืนพันธกรณีของ WTO โดยเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อมจะมีไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พิธีสารเกียวโต ซึ่งมีใช้มาตรการฝ่ายเดียว หากแต่เป็นความตกลงพหุภาคี

คำชี้ขาดคดี "Tuna-Dolphin" และคดี "Turtle-Shrimp" ในประเด็นการค้ากับสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจใช้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องซีดีเอ็มได้ ประเทศกำลังพัฒนา จึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังในการจัดการกลไกซีดีเอ็ม

ที่ผ่านมา บรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว ต่างศึกษาและทำแผนเกี่ยวกับพิธีสารเกียวโตอย่างเป็นระบบ ดังเช่นที่สหรัฐได้ออกกฎหมาย Tropical Forest Conservation Act 1988 เพื่อจัดตั้งกองทุนป่าไม้เขตร้อนในประเทศลูกหนี้ด้วยหวังประโยชน์จากกลไกซีดีเอ็ม

ซึ่งมีข้อน่าสงสัยมากกว่า ประเทศไทยได้เตรียมความพร้อมในเรื่องนี้ไว้มาไม่น้อยเพียงใด ในการเข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตต้องพิจารณาปัญหาต่างๆ ด้าน มิใช่มองแต่ประเด็นสิ่งแวดล้อมได้แต่หวังว่า รัฐบาลไทยจะตัดสินใจเข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต โดยได้เตรียมการและทำความเข้าใจในปัญหาต่างๆ เป็นอย่างดีแล้ว

จักรกฤษณ์ ควรพจน์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พิธีสารเกียวโตกับประเทศไทย

พิธีสารเกียวโต เกิดขึ้นภายใต้กรอบของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สารสำคัญของอนุสัญญากำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พิธีสารเกียวโต บังคับให้ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น โดยไม่มีผลบังคับ ใดๆ ต่อประเทศกำลังพัฒนาเลย ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย แม้กระทั่งกลไก 3 กลไก ภายใต้พิธีสารเกียวโต โดยเฉพาะกลไกการพัฒนาที่สะอาด หรือ CDM (Clean Development Mechanism)

สิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่ทุกคนต้องตระหนักคือ หากพิธีสารฯ มีผลบังคับใช้ และการดำเนินการตามพิธีสารฯ เป็นไปอย่างราบรื่น ประสบการณ์ต่างๆ ที่ได้ดำเนินการมา ก็จะเป็นพื้นฐานความรู้ในการเจรจา รอบใหม่ แต่หากพิธีสารเกียวโตล้มเหลว การปล่อยก๊าซเรือนกระจก ก็จะปราศจากการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็จะยิ่งรุนแรง

อีกประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และเป็นเหตุผลว่าทำไมประเทศพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย จะต้องร่วมมือเพื่อผลักดันให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้โดยเร็ว ก็คือ หากพิธีสารเกียวโตล้ม ก็จะมีการเจรจาต่อไป เพื่อให้เกิดพิธีสารฉบับใหม่ขึ้น สหรัฐอเมริกาจะใช้อำนาจในการเจรจาต่อรอง เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องร่วมกันกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ยืนยันอย่างแข็งขันในหลักการของอนุสัญญา ดังกล่าว

ถ้าจะพูดกันอย่างโจ่งแจ้ง ก็คือ เพื่อยืดเวลาของเราออกไปจนถึงช่วงสิ้นสัปดาห์ ณ วันที่หนึ่ง คือ ปี 2555 เพื่อให้เราสามารถตั้งตัวได้ และมีความพร้อมที่จะดำเนินการเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าตอนนี้นัก่อน

ประเทศไทยได้ลงนามให้การรับรองพิธีสารฯ เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ซึ่งในขณะนี้ ได้ผ่านการเห็นชอบจากคณะ

กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว และจะมีการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติการให้สัตยาบันต่อไป

การให้สัตยาบันของประเทศไทยต่อพิธีสารเกียวโต แม้จะไม่ได้มีผลต่อการมีผลบังคับใช้ของพิธีสารฯ แต่จะทำให้ทั่วโลกรับรู้ถึงจุดยืนของประเทศไทยว่า เราตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือกันเพื่อเร่งแก้ปัญหาคาร์บอนเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งยังเป็นการสร้างแรงกดดันให้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว ให้เร่งให้สัตยาบันต่อพิธีสารฯ

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีโอกาสดำเนินการ ลงทุนเพื่อการพัฒนาที่สะอาด ภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด หรือ Clean Development Mechanism (CDM) จากประเทศพัฒนาแล้ว

แต่ถ้าพิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้ โดยที่ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน ประเทศไทยก็จะไม่สามารถรับโครงการและเงินทุนต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น เพราะการลงทุนต่างๆ ภายใต้ CDM ก็อาจจะไปที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่ได้ให้สัตยาบันไปแล้ว

CDM เป็นการดำเนินโครงการร่วม ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ประเทศพัฒนาแล้วบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และจะต้องช่วยประเทศกำลังพัฒนาให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน

ภายใต้กลไกนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถนำปริมาณก๊าซที่ลดลงได้มาใช้เป็นบัญชีของการลดการปล่อยในประเทศของตนเอง นั่นคือ ประเทศไทยจะต้องยก "ปริมาณก๊าซที่ลดได้" ให้ประเทศที่เข้ามาลงทุน

ดังนั้น เราจึงสมควรต้องแสวงหา และได้รับประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศจากการที่เราต้องเสียปริมาณก๊าซที่ลดได้ไป

ในการเข้าร่วมดำเนินการ CDM ในฐานะประเทศเจ้าบ้าน ประเทศไทยจะต้องดำเนินการตามกฎเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในพิธีสารฯ ทั้งในเรื่องการวัดปริมาณการลดการตรวจสอบ การออกใบรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

ด้วย นอกจากนั้น โครงการ CDM ยังจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ กำหนดโดยประเทศเจ้าบ้าน ด้วย

ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ กฎเกณฑ์ รวมถึงมาตรฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศให้ชัดเจน รวมทั้งต้องมีกลไกในการสร้างหลักประกันว่า การรับโครงการ CDM นั้นๆ จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศ

ซึ่งในเรื่องนี้ จำเป็นจะต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบ และผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ประชาชน จำเป็นจะต้องมีส่วนร่วมในการเลือกได้ว่า โครงการ CDM ใดที่เราจะเข้าร่วม และโครงการ CDM ใดที่เราจะไม่เข้าร่วม ตลอดจนการตรวจสอบการดำเนินโครงการด้วย

เพราะโครงการ CDM จะช่วยให้ประเทศพัฒนาแล้ว สามารถประหยัดต้นทุนในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมาก จึงดูเหมือนว่า ประเทศพัฒนาแล้วกำลังโอนภาระการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ยังจำเป็นต้องเร่งรัดการพัฒนาประเทศ

ซึ่งเท่ากับว่าประเทศพัฒนาแล้ว กำลังแลกเปลี่ยนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อความฟุ้งเฟ้อของตนเอง ด้วยการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อความอยู่รอดของประเทศกำลังพัฒนา

ดังนั้น หากประเทศไทยมีกฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่ชัดเจน รวมทั้งกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็ง จะสามารถกำจัดโครงการ CDM ที่เอารัดเอาเปรียบออกไปได้

ฝ่ายพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (WWF) สำนักงานประเทศไทย