



ประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับการค้ากับสิ่งแวดล้อม

2.1 ประเด็นเรื่องการค้าและมาตรการทางสิ่งแวดล้อม

จากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศเพื่อตอบรับกับการผลิตและการบริโภคที่เพิ่มขึ้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการปล่อยของเสียจากการผลิตลงสู่สภาวะแวดล้อม หรือปัญหาการร่อยหรอของทรัพยากรโลก จึงดูเหมือนว่าการค้าเสรีและคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่คนละขั้วของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และแม้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในขั้นวิกฤตและต้องการการเยียวยาอย่างเร่งด่วน แต่การแก้ปัญหาด้วยการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมมาจัดวางหรือมาใช้อิทธิพลเหมือนนโยบายการค้าเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ ซึ่งในปัจจุบันพบว่าได้มีการนำนโยบายการค้ามาเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเห็นว่านโยบายการค้าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมอีกด้วย¹ แต่กระนั้นการใช้นโยบายการค้าเพื่อจุดประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมอาจเป็นสิ่งที่สามารถยอมรับได้ หากการใช้นโยบายดังกล่าวไม่ขัดกับหลักการของแกตต์ ซึ่งการตระหนักถึงความสำคัญของคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ทำให้เกิดคำถามขึ้นมาว่ามาตรการทางสิ่งแวดล้อม จะมีผลกระทบต่อรูปแบบทางการค้าอย่างไร และผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นมีมากน้อยแค่ไหน รวมทั้งทำอย่างไรจะสามารถทำให้การแทรกแซงทางสิ่งแวดล้อม สามารถชดเชยการค้าได้ในระดับที่เหมาะสม ประเด็นต่างๆเหล่านี้ได้กลายเป็นข้อถกเถียงที่สำคัญในปัจจุบันโดยผ่านทางนโยบายของ GATT/WTO ซึ่งแกตต์จำเป็นต้องปรับปรุงบทบาทของตนใหม่ ให้ตอบรับกับมาตรการทางการค้ารูปแบบใหม่ๆที่เกิดขึ้น ประกอบกับต้องสามารถชี้ให้เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมนั้นๆ เป็นไปอย่างไม่แอบแฝงอย่างแท้จริง

¹ John Whalley, "Trade and Environment, The WTO, and The Developing Countries," London: University of Western Ontario, 1995. (Mimeographed).

อีกประเด็นที่สำคัญคือหากการค้าและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กันจริง ผลได้จากการค้าเสรี จะสามารถชดเชยผลประโยชน์จากการรักษาสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชาติควรจะใช้นโยบายการค้า เป็นเครื่องมือในการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมนั้นหรือไม่ ปัญหาต่างๆข้างต้นเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ต้นทุนการทำลายสิ่งแวดล้อมไม่ได้ถูกรวมเข้าไปในต้นทุนการผลิต ทำให้การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเปิด การมีลักษณะดังกล่าว นับเป็นหนทางนำไปสู่การค้าที่บิดเบือนและระบบตลาดที่ล้มเหลว

โดยทั่วไปในทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ มักจะละเลยต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต เนื่องจากคิดว่าสิ่งแวดล้อมอย่างอุดมสมบูรณ์และเป็นสินค้าที่ไม่มีราคาในระบบตลาด อีกทั้งยังมีความสามารถในการดูดซับมลพิษได้เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามนักคิดทางเศรษฐศาสตร์เห็นว่า ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ธรรมชาติสามารถดูดซับมลพิษได้มากน้อยแค่ไหน แต่อยู่ที่สังคมจะเต็มใจทนระดับมลพิษได้มากน้อยแค่ไหนต่างหาก²

โดยงานศึกษาวิจัยหลายชิ้นได้วิเคราะห์ในเชิงทฤษฎี ถึงผลกระทบของนโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งได้ให้ข้อสรุปที่คล้ายๆกัน ในประเด็นเรื่องผลกระทบที่มีต่อความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในเวทีการค้าระหว่างประเทศ โดยสมมติให้ประเทศที่ทำการศึกษามีรูปแบบการผลิต ฟังก์ชันของมลพิษและการกำจัดมลพิษเหมือนกัน และอยู่ในโลกแห่งการค้าเสรี โดยให้ประเทศหนึ่งคาดว่าประเทศตนมีความสามารถในการดูดซับมลพิษได้มากกว่า เริ่มแรกในกรณีปิดประเทศพบว่า ประเทศที่มีความสามารถในการดูดซับมลพิษได้มากกว่าจะมีความได้เปรียบในด้านราคาของสินค้าตราบเท่าที่ประเทศดังกล่าว ไม่ได้รวมต้นทุนการเกิดมลพิษ เข้าไปในต้นทุนการผลิต ทำให้ประเทศนี้มีความได้เปรียบมากเกินความเป็นจริง เมื่อนั้นประเทศพัฒนาแล้วที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดกว่า ก็อาจจะทำการเก็บภาษีหรือใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆที่เป็นมาตรการฝ่ายเดียว (unilateral measures) เพื่อควบคุมต้นทุนการผลิตสินค้านั้นให้สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงและอยู่ในระดับที่เหมาะสม³ การเก็บภาษีในลักษณะนี้จะทำให้ความได้เปรียบที่เกิดจากการละเลยต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมลดลง ซึ่งราคาที่ได้อาจใกล้เคียงกับประเทศพัฒนาแล้ว การใช้มาตรการเช่นนี้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความชำนาญในการผลิต กล่าวคือประเทศ

² Patrick Low, eds., International Trade and The Environment (Washington D.C.: World Bank, 1992) p.15.

³ Ibid., p. 16.

พัฒนาแล้วที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็อาจจะเพิ่มการผลิตในสินค้าที่ก่อมลพิษชนิดนี้ เนื่องจากประเทศคนสามารถนำเข้าได้น้อยลง นั่นหมายความว่าการใช้มาตรการฝ่ายเดียวไม่เพียงแต่ทำให้รูปแบบการค้าเปลี่ยนไป ยังทำให้ระดับมลพิษโดยรวมของโลกเพิ่มขึ้นด้วย

แนวคิดข้างต้นเป็นการมองจุดอ่อนของการใช้มาตรการฝ่ายเดียวในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ แต่ในโลกของความเป็นจริงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศกำลังพัฒนาที่เกิดจากการละเลยต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีความได้เปรียบมากกว่าประเทศพัฒนาเลย เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วยังคงรักษาความได้เปรียบในด้านต่างๆอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสามารถของบุคลากรในประเทศ และความอุดมสมบูรณ์ของปัจจัยทุน ฉะนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกอย่างจริงจังและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังประโยชน์ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วอย่างเท่าเทียม ควรจะมุ่งประเด็นไปที่ความร่วมมือกันในระดับโลก ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาการใช้ทรัพยากรของโลกอย่างสิ้นเปลือง โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วควรให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านวิชาการและทางการเงิน แก่ประเทศกำลังพัฒนาในการป้องกันและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศตน

ปัจจุบันความร่วมมือในระดับพหุภาคีเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก (multilateral environment agreements : MEAs) มีด้วยกันหลายอนุสัญญาซึ่งเราเรียกรวมๆว่า มาตรการหลายฝ่าย (multilateral measures) โดยส่วนมากได้ใช้เครื่องมือที่เป็นการค้า (trade measures) ไม่ว่าจะเป็น การห้ามนำเข้า (trade ban) การคว่ำบาตรทางการค้า (trade sanctions) หรือ แม้แต่การจำกัดทางการค้า (trade restrictions) ทั้งที่อยู่ในรูปภาษีและมิใช่ภาษี เพื่อใช้ในการบรรลุมัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมของแต่ละอนุสัญญา ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยตัวอย่างของมาตรการหลายฝ่ายที่เกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญๆมีดังนี้⁴

⁴สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, ฝ่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, รายงานหลัก โครงการศึกษาบทบาทการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย. (กรุงเทพฯ : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2539), (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยพิมพ์รายงานหลักเพื่อเสนอต่อกองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์). หน้า 2-(26-43).

1. อนุสัญญามอนทรีออล (The Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances)

อนุสัญญาฉบับนี้มีการเจรจาและลงนามในปี ค.ศ. 1987 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์ให้ประเทศภาคีร่วมกันลดและเลิกการใช้สารโคโรฟลูโอโรคาร์บอน (Chlorofluorocarbons :CFCs) ทั้งที่เป็นปัจจัยในการผลิตและเป็นส่วนประกอบในสินค้า เนื่องจาก CFCs เป็นสารเคมีที่ทำลายชั้นโอโซนในบรรยากาศ ทำให้เกิดโพรงในชั้นโอโซนซึ่งทำหน้าที่กรองรังสีอัลตราไวโอเล็ต (ultraviolet) ซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ที่อาศัยบนพื้นโลก โดยที่ประชุมกำหนดให้ประเทศภาคีจำกัดการใช้สารดังกล่าวในปี 1996 ซึ่งประเทศกำลังพัฒนา (ในกลุ่มที่เรียกว่า Article 5) ได้รับการผ่อนผันด้วยการยืดระยะเวลาการเลิกใช้สาร CFCs ออกไปอีก 10 ปี อีกทั้งยังได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนพิเศษ (Multilateral Facility) ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศมีความสามารถในการหาซื้อเทคโนโลยีใหม่ๆ มาทดแทนการใช้สาร CFCs และสารอื่นๆ ที่ถูกห้ามใช้ เนื่องจากประเทศในกลุ่มนี้มีการบริโภคสาร CFCs/หัว/ปี ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ฉะนั้นจึงได้รับการสนับสนุนให้ค่อยๆ ปรับตัว เข้าสู่การพัฒนาเพื่อใช้เทคโนโลยีที่ดีกว่า

อนุสัญญามอนทรีออล เป็นอนุสัญญาที่มีการนำเอามาตรการทางการค้ามาบังคับใช้กับประเทศที่มิได้เป็นภาคีสมาชิกอย่างชัดเจน (non - parties) โดยอนุสัญญาฯ ได้บังคับให้ประเทศภาคีห้ามนำเข้าสารเคมีต้องห้ามจากประเทศที่มิได้เป็นภาคี ในขณะที่ประเทศภาคีสมาชิกสามารถทำการซื้อขายกันได้ แต่ทว่าปริมาณในการค้าจะต้องลดลงเรื่อยๆ ตามพันธกรณีในอนุสัญญา การระงับอย่างเปิดเผยให้ห้ามนำเข้ากับประเทศที่มิได้เป็นภาคีเช่นนี้ ก็เพื่อกดดันให้ประเทศเหล่านั้นเข้ามาเป็นสมาชิกภาคีของอนุสัญญา และเพื่อเป็นการลดความได้เปรียบจากการที่มิได้เป็นภาคี ยิ่งไปกว่านั้นการห้ามทำการค้าดังกล่าว ยังถือเป็นการป้องกันการย้ายฐานการผลิตอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้ มีการนำเอาการค้ามาเป็นเครื่องมือในการบรรลุมติวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างโจ่งแจ้ง อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่เข้มงวดที่สุดคือ เป็นการห้ามทำการค้าและมีการเลือกปฏิบัติ (discriminate) ประเทศคู่ค้า ซึ่งทั้งสองหลักการนี้ขัดกับหลักการสำคัญของ GATT โดยตรง การห้ามนำเข้ากับประเทศที่มิได้เป็นภาคีนับเป็น “บทลงโทษ” ทางการค้าที่รุนแรง ในขณะที่เดียวกันอนุสัญญาฯ ยังมีการให้ทุนประโยชน์แก่ประเทศภาคีในรูปของเงินทุนช่วยเหลือในการปรับเปลี่ยนและการซื้อเทคโนโลยี อีกทั้งมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปสู่ภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาเมื่อปี 1991 ซึ่งไทยจัดเป็นประเทศในกลุ่ม Article 5 เนื่องจากมีการบริโภคสาร CFCs เพียง 0.3 กิโลกรัม/หัว/ปี เท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะได้รับการอนุโลมให้ยืดเวลาการเลิกใช้สาร CFCs ออกไปอีกจนถึงปี ค.ศ. 2006 แต่ประเทศไทยก็ไม่ได้ละเลยข้อตกลงดังกล่าว โดยได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดการใช้สาร CFCs ก่อนระยะเวลาดังกล่าว สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีเจตนาอย่างแน่วแน่ในการร่วมมือกับประชาคมโลกเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการหลีกเลี่ยงการแบกรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นอันเกิดจากการปฏิบัติตามแผนการที่ทางอนุสัญญากำหนดให้กลุ่มประเทศ Article 5 ภายในระยะเวลาที่ตกลงไว้

2. อนุสัญญาบาเซล (The Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal)

อนุสัญญาบาเซลได้มีการลงนามรับรองจาก 115 ประเทศ⁵ เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายกากสารอันตรายระหว่างประเทศ กลไกที่สำคัญของอนุสัญญาฯ คือการใช้การแจ้ง (notification) และการรับรองการแจ้งล่วงหน้า (prior informed consent) โดยอนุสัญญาได้กำหนดให้มีการจัดทำเอกสารเพื่อใช้ในการเฝ้าติดตามการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย มีการติดตามและบรรจุภัณฑ์ที่ชัดเจนและพอเพียง การแจ้งข่าวการขนย้ายและการจัดบันทึก

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาบาเซลอาศัยการค้าเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับกรณีของอนุสัญญามอนทรีออล อนุสัญญาบาเซลได้ให้สิทธิแก่ประเทศภาคีในการตัดสินใจว่าจะให้มีการขนส่งกากของเสียอันตรายหรือสารประเภทอื่นๆเข้ามาในประเทศของตนเองหรือไม่ ขณะเดียวกันก็มีสิทธิในการจัดการกับขยะอุตสาหกรรมที่ถูกจัดส่งเข้ามา สิทธิดังกล่าวมีมากจนถึงขั้นที่จะประกาศห้ามนำเข้ากากของเสียอันตรายใดๆ ก็ได้

โดยประเทศไทยเพียงจะให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสมาชิกอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้เพื่อเข้าร่วมกับประเทศภาคีอื่นๆ ในการควบคุมการเคลื่อนย้ายกากอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งรองรับกากของเสียจากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะ

⁵ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, ฝ่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, รายงานหลัก โครงการศึกษาบทบาทการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย. (กรุงเทพฯ : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2539), (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยพิมพ์รายงานหลักเพื่อเสนอต่อองค์การคำพิพากษาตี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์). หน้า 2-(26-43).

กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฉบับนี้ยังเป็นช่องทางเพื่อบีบให้ประเทศไทยต้องรีบผ่านกฎหมายเพื่อมารองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ อีกทั้งยังเป็นการร่วมประสานงานกับประเทศภาคีอื่นๆ ในการควบคุมดูแลการขนย้ายซากของเสียอันตรายที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในของประเทศไทยเองด้วย

3. อนุสัญญาไซเตส (the Convention on International Trade in Endangered Species of Wildlife and Flora)

เมื่อเดือนมีนาคม 2516 รัฐบาลจาก 21 ประเทศได้ร่วมกันลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญา CITES⁶ ซึ่งเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและควบคุมการซื้อขายสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ที่เสี่ยงกับการสูญพันธุ์ โดยอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ครั้งแรกในปี 2518 ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างกรอบทางด้านนิติบัญญัติระหว่างประเทศในการป้องกันการค้าพืชสัตว์คุ้มครอง โดยให้ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคมีส่วนร่วมในอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย นอกจากนี้ในอนุสัญญาดังกล่าวยังได้มีการสร้างกลไกพิเศษขึ้นมาเพื่อเป็นการเฝ้าติดตามตรวจสอบการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งพืชและสัตว์ตามรายการแนบท้ายอนุสัญญาซึ่งมีการปรับปรุงเป็นระยะๆ รายการดังกล่าวแบ่งพืชและสัตว์ออกเป็น 3 ประเภทคือ 1) เป็นพืช-สัตว์ใกล้สูญพันธุ์ซึ่งห้ามทำการค้า 2) เป็นรายชื่อพืช-สัตว์ที่ถูกคุ้มครองเนื่องจากอาจสูญพันธุ์ได้ถ้าหากไม่มีมาตรการคุ้มครองที่เข้มงวด โดยจะสั่งห้ามทำการซื้อขายตามรายการดังกล่าวถ้าหากรัฐบาลประเทศผู้ส่งออกกระนั้นว่า การส่งออกอาจนำมาซึ่งอันตรายแก่การอยู่รอดของพืช-สัตว์นั้นๆ ได้ และ 3) ประกอบด้วยรายการที่ได้รับการคุ้มครองในถิ่นกำเนิด และจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากนานาชาติด้วย อย่างไรก็ตามรายการที่ 3 นี้สามารถจัดทำขึ้นได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่งอย่างเอกเทศ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบหรือความร่วมมือจากประเทศอื่นๆ

2.2 ความขัดแย้งระหว่างมาตรการทางสิ่งแวดล้อมกับหลักการของแกตต์

หลักการพื้นฐานของแกตต์คือความพยายามในการผลักดันให้โลกมีการค้าเสรีที่กว้างขวางมากขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทว่าหลักการดังกล่าว สวนทางกับแนวคิดของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

⁶ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, ฝ่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, รายงานหลัก โครงการศึกษาบทบาทการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย. (กรุงเทพฯ : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2539), (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยพิมพ์รายงานหลักเพื่อเสนอต่อกองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์). หน้า 2-(26-43).

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

โดยหลักการพื้นฐานของเกณฑ์ในมาตรา 1, 3 และ 11 อาจสร้างข้อผูกพันที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายสิ่งแวดล้อม กล่าวคือในมาตรา 1 ซึ่งว่าด้วยเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nations : MFN) โดยที่ทุกประเทศจะต้องไม่เลือกปฏิบัติทางการค้ากับประเทศคู่ค้า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประเทศไม่สามารถเลือกใช้มาตรการใดๆกับประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะได้แต่จะต้องใช้กับทุกประเทศเหมือนกันหมด และในมาตรา 3 ที่ว่าด้วยการปฏิบัติเยี่ยงชาติ (National Treatment) กล่าวคือจะต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศกับสินค้านำเข้า หรือโดยมาตรการที่ใช้กับสินค้านำเข้าจะต้องใช้กับสินค้าภายในด้วย ในมาตรา 3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่อง “สินค้าที่เหมือนกัน (like product)” เมื่อพิจารณาในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและหลักการของเกณฑ์แล้วอาจขัดแย้งกันได้ เช่นในกรณีของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอนุสัญญามอนทรีออล คือประเทศภาคีสมาชิกจะทำการสั่งห้ามนำเข้าหรือเก็บภาษีสินค้านำเข้าหากสินค้านำเข้านั้นมีกระบวนการผลิตที่ก่อใช้ CFCs และเป็นสินค้าชนิดเดียวกัน (like product) กับสินค้าที่ผลิตในประเทศ แต่ตามหลักการของเกณฑ์ในมาตรา 3 มีใจความว่าหากสินค้าในประเทศไม่ได้ถูกมาตรการใดๆแล้วสินค้านำเข้าที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกันจะต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการพิจารณา like product ในทัศนะของเกณฑ์ได้ละเลยความแตกต่างของสินค้าอันเนื่องมาจากวิธีการและขั้นตอนการผลิตที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าวิธีการผลิตที่แตกต่างกันนั้นจะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรุนแรงมากน้อยต่างกัน ซึ่งเกณฑ์จะไม่นำประเด็นเรื่องวิธีการและขั้นตอนการผลิต (production and process methods : PPMs)⁸ มาเป็นเกณฑ์ในการจำแนกความแตกต่างของสินค้า ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ PPMs เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าชนิดใหม่ ในรูปของการแบ่งประเภทเทคนิคและขั้นตอนการผลิตสินค้าที่ทำลายสิ่งแวดล้อม กล่าวคือรัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าสามารถห้ามหรือจำกัดการนำเข้าได้ หากสินค้านั้นๆไม่ได้มาตรฐานทางการผลิตของประเทศตน ซึ่งในปัจจุบันระเบียบทางการค้าภายใต้เกณฑ์ยังไม่อนุญาตให้ประเทศใดๆจำกัดการนำเข้าโดยอ้างมาตรฐานทางการผลิต ในขณะที่เวลานักสิ่งแวดล้อมได้ตั้งข้อสงสัยว่า กระบวนการและวิธีการผลิตที่ไม่ได้มาตรฐานน่าจะมีส่วนในการทำลายสิ่งแวดล้อมยิ่งไปกว่านั้น นักสิ่งแวดล้อมบางกลุ่มยังได้พยายามผลักดันให้ระเบียบการค้าโลกมีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น โดยให้ครอบคลุมถึงความสามารถของประเทศผู้ซื้อในการจำกัดการนำเข้า หากสินค้านั้นๆมีกระบวนการผลิตหรือวิธีการผลิตที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากสถานการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้ง ระหว่างข้อตกลงทางสิ่งแวดล้อมกับข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศหรือเกณฑ์ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่ชัดเจนและช่องโหว่ในหลักการของเกณฑ์เมื่อมีการนำ

⁸ Candice Stevens, “Synthesis Report : Trade and Environment : PPM Issues,” in Trade and Environment : Processes and Production Methods. (OECD Documents, 1994), pp. 7-22.

มาใช้ในทางปฏิบัติ ในการนี้เพื่อความกระจ่างในมาตรการ PPMs ทางกลุ่มประเทศ OECD ได้ทำการจัดประเภท PPMs โดยพิจารณาเป็น 2 ประเภท คือ⁹

Category A : เป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากตัวสินค้ามันๆเอง โดยทั่วไปผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมจะตกอยู่กับประเทศผู้นำเข้า ซึ่งอยู่ในรูปของผลกระทบภายนอกที่เกิดจากการบริโภค (consumption externalities) มาตรการที่ใช้ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของมาตรฐานสินค้า

Category B : PPMs ในลักษณะนี้จะครอบคลุมถึงชนิดและขอบเขตของการทำลายสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการผลิต คือ รวมผลกระทบทั้งที่เกิดจากตัวสินค้าเองและผลกระทบที่เกิดจากวิธีการผลิตตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้และการบริโภคสินค้านั้นๆ โดยผลกระทบส่วนใหญ่ จะเกิดกับประเทศผู้ผลิตซึ่งอยู่ในรูปของผลกระทบภายในจากการผลิต (production externalities) ในหมวดนี้การทำลายสิ่งแวดล้อมยังสามารถแบ่งได้อีก 4 ลักษณะดังนี้คือ

(1) มลพิษที่เกิดขึ้นข้ามประเทศ (transboundary pollution) คือกระบวนการหรือวิธีการผลิตที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษโดยผ่านทางอากาศ น้ำ และแผ่นดินที่มีภูมิประเทศเชื่อมต่อกัน

(2) ผลกระทบที่มีต่อการอพยพของทรัพยากรสิ่งมีชีวิต (Migratory Species and Shared Living Resources) คือ กระบวนการและวิธีการผลิตในบางครั้งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตที่อพยพย้ายถิ่นตามฤดูกาล ซึ่งมาตรการอนุรักษ์ที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้เกิดความสูญเสียในทรัพยากรสิ่งมีชีวิต เช่น การจับปลาที่มากเกินไปจะเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำอื่นที่กำลังย้ายถิ่น

(3) การผลิตที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโลก (Global Environment Concerns) คือ กระบวนการและวิธีการผลิตตลอดจนวิธีการจัดการ ซึ่งบางครั้งนำไปสู่การทำลายสิ่งแวดล้อมในระดับโลก หรือกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ประชากรโลกมีสิทธิ์ร่วมกัน เช่น การทำลายโอโซน และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

(4) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น (Local Environment Concerns) คือ กระบวนการผลิตที่นำไปสู่การทำลายสิ่งแวดล้อมซึ่งจำกัดอยู่ในขอบเขตของประเทศผู้ผลิต โดยไม่มีผลกระทบภายนอกต่อประเทศอื่นๆ

⁹ Candice Stevens, "Synthesis Report : Trade and Environment : PPM Issues," in Trade and Environment : Processes and Production Methods. (OECD Documents, 1994), pp. 7-22.

จากความขัดแย้งข้างต้นประเด็นที่น่าสนใจอยู่ที่ความเหมาะสมในการนำมาตรฐานภายในของประเทศหนึ่งๆมาใช้กับประเทศอื่น กล่าวคือ เป็นการถูกต้องแล้วหรือ ที่ประเทศผู้ซื้อนำมาตรฐานสิ่งแวดล้อมภายใต้มาตรการ PPMs ของตน มาบังคับใช้กับประเทศผู้ส่งออก ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละประเทศมีทรัพยากรภายในและระดับความพอใจของสังคม (social preferences) ที่แตกต่างกัน ฉะนั้นหากเป้าหมายของนโยบายภายในหมายถึง การทำให้ความพอใจของสังคมสูงสุดในระดับที่ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศสามารถรองรับได้ ดังนั้นระดับหรือมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของประเทศหนึ่งๆย่อมไม่เท่ากับของประเทศอื่นๆ¹⁰ เพราะฉะนั้นทุกประเทศน่าจะมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการกำหนดนโยบายภายในที่เหมาะสมของประเทศตน อย่างไรก็ตามหากการนำเข้าสินค้านั้นๆก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ หรือความสมดุลของสิ่งแวดล้อมโลก ประเทศนำเข้านั้นๆน่าจะมีสิทธิในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ ด้วยการใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งไม่ว่าจะผ่านทางข้อตกลงทางสิ่งแวดล้อมในระดับพหุภาคี หรือการใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมโดยเอกเทศ เช่น การใช้มาตรการทางการค้าในการจำกัดการนำเข้าเพื่อเป็นการช่วยลดการทำลายสิ่งแวดล้อมในประเทศผู้ผลิต หรือการใช้มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้น และถึงแม้ว่าการใช้มาตรฐาน PPMs กับสินค้านำเข้าจะช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกได้ในระดับหนึ่ง แต่ประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออก ซึ่งเป็นประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับต่ำกว่า กลับเกรงว่ามาตรการดังกล่าว อาจกลายเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้ากับประเทศโลกที่สาม อย่างไรก็ตามในขณะนี้ยังไม่มีหลักฐานที่แน่นอนยืนยันว่า มาตรฐานสิ่งแวดล้อมภายในประเทศที่แตกต่างกันนั้นจะกลายเป็นปัจจัยในการสร้างความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบหรือความสามารถในการแข่งขันในเวทีการค้าโลก¹¹

ตามหลักปรัชญาพื้นฐานของแกตต์ที่ส่งเสริมการค้าเสรีและลดอุปสรรคทางการค้า ซึ่งแกตต์ได้พยายามผลักดันให้ประเทศภาคีสมาชิกถือปฏิบัติตาม แต่กระนั้นการกีดกันทางการค้าสามารถทำได้ภายใต้ข้อยกเว้นที่เขียนไว้ในมาตรา 20 ว่าด้วยเรื่อง “ข้อยกเว้นทั่วไป” กล่าวคือ ประเทศภาคีที่ประสบเหตุการณ์ต่างๆตรงตามมาตรา 20 สามารถจำกัดการนำเข้าได้ ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์และรักษาความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจโลก ทว่าโดยอาศัยมาตรา 20 นี้เอง ประเทศภาคีบางประเทศได้พยายามหาช่องโหว่ เพื่อเป็นข้ออ้างในการจำกัดการนำเข้า ยกตัวอย่างเช่นในกรณีข้อพิพาทระหว่างเม็กซิโกและสหรัฐ ในเรื่องสหรัฐสั่ง

¹⁰ Richard Eglin, “Trade and Environment in the World Trade Organisation,” *World Economy* 18 (November 1995): 772-774.

¹¹ *Ibid.*, p. 774-775.

ห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ปลาหูมาจากเม็กซิโกเนื่องจากวิธีการจับปลาหูของเม็กซิโกทำอันตรายต่อปลาโลมา ซึ่งสหรัฐได้ทำการห้ามนำเข้าโดยอ้างมาตรา 20 ข้อ b ของแอกต์ที่ว่าด้วย การจำกัดการนำเข้าเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช กับมาตรา 20 ข้อ g ที่ว่าด้วยการจำกัดการนำเข้าเพื่อเป็นการปกป้องทรัพยากรที่สูญสิ้น โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีมาตรการจำกัดการผลิตและการบริโภคในลักษณะเดียวกันนี้ในประเทศตนด้วย ซึ่งในกรณีนี้สหรัฐเองก็มีกฎหมายคุ้มครองปลาโลมา ฉะนั้นหากมองอีกมุมหนึ่งอาจดูเหมือนว่า สหรัฐใช้กฎหมายภายในของประเทศตนทำการบังคับใช้ภายนอกอาณาเขตของประเทศ ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่แอกต์ยอมรับไม่ได้ โดยการกระทำดังกล่าวของสหรัฐเป็นการใช้มาตรการฝ่ายเดียว (unilateral measures) ครอบใต้ประเทศคู่ค้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภายในของตน เหตุการณ์ดังกล่าวนับเป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนในข้อบังคับของแอกต์ที่จะประยุกต์ใช้กับสิ่งแวดล้อม จึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปรับปรุงมาตรา 20 ซึ่งในขณะนี้ยังไม่บรรลุผลสำเร็จทั้งนี้เนื่องจากความคิดเห็นที่ยังไม่สอดคล้องกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิก ดังนั้นการสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี น่าจะเป็นการจัดระบบการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่าการใช้มาตรการฝ่ายเดียว แต่กระนั้นก็ยังคงมีประเด็นของการปรับปรุงมาตรการที่ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของแอกต์และองค์การการค้าโลก ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันการค้าเสรี

ในขณะที่มาตรการภายในประเทศและมาตรการทางสิ่งแวดล้อมพหุภาคีในหลายๆ มาตรการ สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของ GATT/WTO แต่แอกต์กลับละเลยและไม่พยายามหาหนทางที่จะสนับสนุนการปกป้องสิ่งแวดล้อมโลกและการพัฒนาที่ยั่งยืน ตรงกันข้ามกลับส่งเสริมและช่วยอำนวยความสะดวกให้มีการใช้ทรัพยากรโลกอย่างเต็มที่ การกระทำเช่นนี้เปรียบเสมือนการหันหลังให้กับองค์การทางสิ่งแวดล้อมและประเทศสมาชิกในข้อตกลงทางสิ่งแวดล้อมในอนุสัญญาต่างๆ จากภาพการณ์ต่างๆ ที่ปรากฏข้างต้นทำให้เราสามารถตัดสินใจได้ว่า แอกต์ไม่เพียงแต่ล้มเหลวในการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ยังล้มเหลวในการบังคับใช้นโยบายการค้าและนโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

2.3 ผลกระทบจากการใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมและนโยบายการค้าที่แตกต่างกัน

การใช้มาตรการทางการค้าเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมอาจจะมีผลต่อการค้าและการลงทุนในลักษณะต่างๆดังนี้

2.3.1. การสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน (Loss of Competitiveness)

จากการศึกษาที่มีอยู่แสดงให้เห็นว่าต้นทุนในการรักษาสิ่งแวดล้อมมักจะเป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยในต้นทุนรวมทั้งหมดของเกือบทุกอุตสาหกรรม (ค่าเฉลี่ยสูงสุดประมาณร้อยละ 20) และยังพบอีกว่าผลผลิตที่ลดลงอันเนื่องมาจากการพิจารณาด้านทุนในการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างไม่มีนัยสำคัญในเกือบทุกอุตสาหกรรมอีกด้วย และประการสุดท้ายคือไม่มีหลักฐานยืนยันว่าต้นทุนในการรักษาสิ่งแวดล้อมจะส่งผลกระทบต่อแบบแผนทางการค้า โดยในปีค.ศ. 1968-1970 พบว่าต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมในสินค้าส่งออกของประเทศอเมริกามีเพียง 1.75% ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ประกอบกับการศึกษาของ OECD ในปี 1978 พบว่า ผลกระทบของการรวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมในต้นทุนการผลิตรวมของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐฯ อิตาลีและเนเธอร์แลนด์ ไม่อาจทำให้ราคาสินค้านั้นๆเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญได้¹² แต่อาจมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์บางชนิดเท่านั้น

Richardson และ Mutti¹³ ได้ตอกย้ำความจริงข้างต้นด้วยการใช้ดุลยภาพทั่วไป (general equilibrium) ในการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการพิจารณาด้านทุนในการรักษาสิ่งแวดล้อมที่มีต่อราคา รายได้ และอัตราแลกเปลี่ยน โดยเขาได้ประมาณสมการอุปสงค์และอุปทานของสินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้าใน 81 อุตสาหกรรม ซึ่งเขาพบว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปอย่างไม่มีนัยสำคัญ เพราะฉะนั้นอาจสรุปได้ว่าผลกระทบของต้นทุนในการรักษาสิ่งแวดล้อมที่มีต่อดุลการค้า และแบบแผนการค้า ตลอดจนความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบมีอยู่น้อยมากและเป็นไปอย่างไม่มีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตามการศึกษาส่วนใหญ่ เป็นการวิเคราะห์ดุลยภาพแบบบางส่วน (partial equilibrium) ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จะมีค่าน้อยกว่าความเป็นจริง กล่าวคือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ

¹² Patrick Low, eds., International Trade and The Environment (Washington D.C.: World Bank, 1992) p.16.

¹³ Ibid., p. 16.

ปริมาณการผลิต ราคา และแบบแผนทางการค้า ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผลกระทบดังกล่าวถือเป็นสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับมูลค่าการส่งออกทั้งหมด นั่นหมายความว่านโยบายสิ่งแวดล้อมแบบเข้มงวดไม่สามารถทำให้แบบแผนทางการผลิตและการค้าเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ หากรัฐบาลของประเทศหนึ่งๆเข้มงวดในเรื่องสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ก็ไม่อาจทำให้ประเทศต้องสูญเสียความสามารถในการแข่งขันหรือไม่ทำให้ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมที่เข้มงวดนั้นๆต้องย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ผ่อนปรนกว่า

2.3.2 การย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ผ่อนปรนกว่า (Relocation of Industry to Pollution Havens)

หลายคนเชื่อว่าประเทศกำลังพัฒนาที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่า โดยเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว จะเป็นการจูงใจให้มีการโยกย้ายอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษไปยังประเทศที่มี นโยบายผ่อนปรนกว่า ประกอบกับตัวประเทศกำลังพัฒนาเองก็มีความต้องการที่จะดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติด้วยการลดความสำคัญของสิ่งแวดล้อม ซึ่งพฤติกรรมทั้ง 2 นี้นำไปสู่ระดับมลพิษที่สูงเกินระดับที่เหมาะสมในประเทศกำลังพัฒนา แต่มีบางกลุ่มแย้งว่า การย้ายฐานการผลิตของของอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษไปยังประเทศกำลังพัฒนา บางทีก็ทำให้มลพิษอยู่ในระดับที่เหมาะสม เนื่องจากประเทศนั้นมีทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอุดมสมบูรณ์และมีความสามารถในการดูดซับมลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างพอเพียง (carrying capacity) ซึ่ง Pearson ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศพัฒนาแล้วไม่ได้มีทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมน้อยไปกว่าประเทศกำลังพัฒนา ฉะนั้นต้นทุนในการรักษาสีสิ่งแวดล้อมที่ผ่อนปรนกว่าจึงไม่มีผลในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ยังมีอิทธิพลมากกว่าต้นทุนในการรักษาสีสิ่งแวดล้อมเสียอีก

Walter¹⁴ ได้ตอกย้ำความจริงข้างต้น โดยเขาพบว่า ประเทศกำลังพัฒนาที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญ ในการเลือกตัดสินใจลงทุนโดยตรงของอุตสาหกรรมในประเทศพัฒนาแล้ว นั่นหมายความว่า การลงทุนจากต่างประเทศไม่ได้เกิดขึ้น เพราะประเทศผู้รับการลงทุนมีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ผ่อนปรนกว่า แต่อย่างไรก็ตามการที่ประเทศกำลังพัฒนามีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่ต่ำ ก็มีผลช่วยทำให้รายได้จากการส่งออกเพิ่ม

¹⁴ Patrick Low, eds., International Trade and The Environment (Washington D.C.: World Bank, 1992) p.19.

มากขึ้นประมาณ 2.1-4.6% แต่ก็ยังนับว่าเป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับอัตราการเจริญเติบโตของประเทศที่สูงกว่า 8% ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

จากการศึกษาของ Duesksen และ Leonard¹⁵ พบว่าสัดส่วนการลงทุนโดยตรงในอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษของอุตสาหกรรมประเทศอเมริกาในประเทศกำลังพัฒนา เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในประเทศพัฒนาแล้วด้วยกันไม่ได้แตกต่างกันมากนัก ฉะนั้นเขาจึงสรุปว่า การลงทุนโดยตรงในอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษของประเทศอเมริกาไม่ค่อยมีการย้ายฐานการผลิต เพียงเพราะการมีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ผ่อนปรนกว่าเป็นเครื่องจูงใจ

2.3.3. นโยบายที่ตอบรับกับการสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน (Relocation of Industry to Pollution Havens)

ในปี 1972 กลุ่มประเทศ OECD เห็นด้วยกับหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle : PPP) เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติมีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการทำให้ต้นทุนผลกระทบภายนอกที่เกิดจากการผลิตเป็นต้นทุนภายในของผู้ประกอบการ ซึ่งสิ่งนี้อาจทำให้ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษเหล่านี้สูญเสียความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบหากประเทศนั้นมีต้นทุนในการรักษาสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่าคู่แข่ง ดังนั้นจึงมีการเสนอให้ใช้วิธีการให้เงินอุดหนุนในการรักษาสิ่งแวดล้อม (green subsidy) เพื่อว่าประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงๆจะได้ไม่สูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขัน นั้นหมายความว่า GATT ควรจะเข้ามามีบทบาทในการแยกแยะความแตกต่างระหว่างเงินอุดหนุนที่ช่วยในการรักษาสิ่งแวดล้อม กับเงินอุดหนุนที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ผลิตในประเด็นทางการค้า ได้อย่างชัดเจนและครอบคลุม

ต่อมาได้มีการศึกษาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสีย ระหว่างการใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและหลักการให้เงินอุดหนุนแก่กิจกรรมที่รักษาสิ่งแวดล้อมว่าหลักการข้อใด“ดี”กว่ากัน และได้ข้อสรุปว่า การให้เงินอุดหนุนจะทำให้มีการถ่ายโอนทรัพยากรโดยตรง ระหว่างอุตสาหกรรมที่ได้รับเงินอุดหนุนกับอุตสาหกรรมอื่นๆ มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับในกรณีเก็บภาษีจากผู้ก่อมลพิษ ยิ่งไปกว่านั้นการให้เงินอุดหนุนยังไม่ได้ช่วยลดแรงจูงใจในการก่อมลพิษได้ดีเท่ากับการเก็บภาษีกับผู้ก่อมลพิษโดยตรง ฉะนั้นหากพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะสนับสนุนให้ใช้หลักการให้เงินอุดหนุนในการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะคงไว้ซึ่ง

¹⁵ Patrick Low, eds., International Trade and The Environment (Washington D.C.: World Bank, 1992) p.19.

ความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบ ดังนั้นจึงดูเหมือนว่าภาษีจะเป็นเครื่องมือที่สมเหตุสมผลกว่า อีกทั้งยังมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้เงินอุดหนุนในการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม ด้วยการทำให้ต้นทุนมลพิษเป็นต้นทุนภายในซึ่งนับเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นตอ ยิ่งไปกว่านั้นการให้เงินอุดหนุนยังคงเป็นสิ่งที่เคลือบแคลงและไม่โปร่งใสในทางการค้า ซึ่งขัดกับหลักการของเกดต์

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่น่าสนใจอีกข้อคือ การอนุญาตให้ประชาชาติสามารถเก็บภาษีตอบโต้สินค้านำเข้า (countervailing duties) จากประเทศที่มีความได้เปรียบทางด้านต้นทุนอันเนื่องมาจากการมีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ผ่อนปรนกว่า แต่ Pearson¹⁶ ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว โดยเขาได้ให้เหตุผลในการโต้แย้ง 2 ประการ โดยประการแรกคือ ต้องตระหนักว่าการจัดการทางสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพในประเทศหนึ่งๆจะแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากมีผลประโยชน์ส่วนเพิ่มและต้นทุนส่วนเพิ่มในการแก้ปัญหามลพิษที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ส่วนประการที่สองคือ ต้นทุนในการรักษาสีแวดล้อมค่อนข้างเป็นสัดส่วนที่น้อย ซึ่งมันไม่มีอิทธิพลมากพอที่จะทำให้แบบแผนทางการค้าเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการเก็บภาษีในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจึงไม่มีความจำเป็น อย่างไรก็ตามหากประเทศใดประเทศหนึ่งมีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าระดับที่เหมาะสม ในกรณีเช่นนี้การเก็บภาษีตอบโต้อาจสามารถทำได้ ทว่าจะต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของเกดต์

2.3.4 การเกิดมลพิษข้ามพรมแดนประเทศ (Transnational Pollution)

ความเชื่อมโยงระหว่างมลพิษที่ข้ามแดนกับการค้าระหว่างประเทศ มีด้วยกัน 2 ประเด็น กล่าวคือ การกีดกันทางการค้าจะเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหามลพิษข้ามพรมแดน หรือหากสามารถทำได้ บทบาทของ GATT จะต้องปรับเปลี่ยนอย่างไรให้เหมาะสมกับสถานการณ์นี้ อีกประการหนึ่งคือมาตรการภายในประเทศในการควบคุมปัญหามลพิษข้ามพรมแดนจะกระทบต่อแบบแผนทางการค้าอย่างไร ประเด็นข้างต้นเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากความเสียหายและมลพิษที่เกิดขึ้นข้ามขอบเขตของประเทศหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ต้นทุนผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นข้ามขอบเขตของประเทศอันเนื่องมาจากการผลิตภายในของประเทศหนึ่งๆ

เมื่อเกิดผลกระทบภายนอกในขอบเขตระหว่างประเทศ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า น่าจะมีการเก็บภาษีมลพิษระหว่างประเทศในอัตราที่เหมาะสม ซึ่งก็คือระดับที่เท่ากับผลรวมของความเสีย

¹⁶ Patrick Low, eds., *International Trade and The Environment* (Washington D.C.: World Bank, 1992) p.20.

หายส่วนเพิ่มที่เกิดขึ้นทั้งหมดกับประเทศรอบข้าง แต่ดูเหมือนว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากในความเป็นจริงไม่สามารถคิดต้นทุนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทุกประเทศได้หมด นอกจากนี้การเรียกเก็บภาษีในอัตราที่เหมาะสมนั้นอาจจะเป็นอัตราที่ยอมรับไม่ได้ในสังคมหรือเป็นอัตราที่สูงเกินไปจนทำให้มีผลทางลบอย่างรุนแรงต่อการค้าหรือต่อความสามารถในการแข่งขัน เพราะฉะนั้นภาษีที่มีการเก็บอาจจะต้องเรียกเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าระดับที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามภาษีนี้อาจจะช่วยทำให้สวัสดิการของประเทศนำเข้าสูงขึ้นกว่ากรณีที่ไม่มีการเก็บภาษี แม้แต่อตราที่เรียกเก็บนั้นจะไม่ใช่อตราภาษีที่เหมาะสมก็ตาม

Merifeild (1989)¹⁷ ได้พิจารณาถึงการใช้มาตรการฝ่ายเดียวในรูปภาษีการผลิตและการกำหนดมาตรฐานในการกำจัดมลพิษของประเทศหนึ่งๆ ที่เกี่ยวกับสินค้าที่ก่อกมลพิษข้ามประเทศ โดยเขาพบว่า มาตรการฝ่ายเดียวจะช่วยลดระดับมลพิษในประเทศนำเข้าได้ในระดับหนึ่ง แต่ในสภาวะการค้าเสรีที่มีการเคลื่อนย้ายทุนและสินค้าได้อย่างเสรี อาจทำให้ระดับมลพิษโดยรวมของโลกเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการย้ายฐานการผลิตสินค้าที่ก่อกมลพิษไปยังต่างประเทศ เช่นในกรณีการเก็บภาษีคาร์บอนกับน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตและผู้ส่งออกน้ำมัน จะทำให้อัตราการค้า (terms of trade) ของประเทศเหล่านั้นลดลง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆที่ไม่ได้เป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันกลับได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีดังกล่าว

2.3.5 การกีดกันทางการค้าในรูปของมาตรฐานสินค้า (Product Standard as NTBs)

มาตรฐานสินค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (environmentally related product standards : EPS) เกิดขึ้นเพราะต้องการที่จะปกป้องและลดการทำลายสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการใช้และบริโภคสินค้าที่ก่อกมลพิษ สินค้าเหล่านี้ได้แก่ เครื่องยนต์ต่างๆ อาหาร และสินค้าที่มีรังสีและสารพิษเป็นส่วนประกอบ เมื่อมาตรฐานสินค้ากลายเป็นเครื่องมือทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้เกิดประเด็นโต้แย้งระหว่างประเทศที่มีมาตรฐานสูงกับประเทศที่มีมาตรฐานต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรฐานสินค้าในแต่ละประเทศแตกต่างกัน และยังไม่มีการมีมาตรฐานสินค้านร่วมกันระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศที่มีมาตรฐานที่เข้มงวดกว่าเกรงว่า มาตรฐานดังกล่าวจะทำให้ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในภาคการผลิตสินค้าที่ก่อกมลพิษของตนลดลง ฉะนั้นเพื่อเป็นการรักษาความสามารถในการแข่งขัน ประเทศที่มีมาตรฐานสูงกว่าก็จะทำการกีดกันการนำเข้าสินค้าที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าประเทศตน

¹⁷ Patrick Low, eds., *International Trade and The Environment* (Washington D.C.: World Bank, 1992) p.21.

หากประเทศพัฒนาแล้วใช้มาตรฐานสินค้าเป็นข้ออ้างในการจำกัดการนำเข้าสินค้าที่มีมาตรฐานต่ำกว่าประเทศกำลังพัฒนา ในกรณีนี้แก็ตต์จะแน่ใจได้อย่างไรว่า การกำหนดมาตรฐานสินค้าจะไม่กลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า และเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวแก็ตต์ได้เสนอให้มีการใช้มาตรฐานร่วมกันระหว่างประเทศ เช่น การออกกฎหมายเกี่ยวกับอาหาร (Codex Alimentaries) ของแก็ตต์ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าอาหารที่ใช้ร่วมกันระหว่างประเทศ แต่สหรัฐอเมริกากลับแย้งว่ามาตรฐานของแก็ตต์นี้ผ่อนปรนกว่ามาตรฐานขององค์การอาหารและยาของประเทศตนเสียอีก

Pearson ได้เสนอ 3 สถานการณ์ที่ทำให้มาตรฐานสินค้าเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (EPS) กลายเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า¹⁸

(1) การใช้มาตรฐานสินค้า EPS อย่างจริงจังในฐานะเครื่องมือกีดกันทางการค้า เช่น เมื่อสินค้านำเข้ามีมาตรฐานที่ต่ำกว่ามาตรฐานสินค้าภายในประเทศ หรือในกรณีที่มาตรฐานนั้นๆ ไม่ได้ใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม

(2) เมื่อมาตรฐานสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศคู่ค้าแตกต่างกัน ในกรณีนี้อาจจะกลายเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าได้ กล่าวคือ ต้นทุนการผลิตของประเทศหนึ่งจะสูงกว่าโดยเปรียบเทียบประเทศที่มีมาตรฐานต่ำกว่า

(3) เมื่อมาตรฐานสินค้าที่แตกต่างกันเป็นผลมาจากความพอใจรวมของสังคมที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นหากมาตรฐานเข้มงวดมากขึ้นในระดับที่เท่าๆกันแล้ว สวัสดิการสังคมในแต่ละประเทศอาจเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่เท่ากันก็เป็นได้ นั่นหมายความว่า เมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มของประเทศหนึ่งสูงกว่าผลได้ส่วนเพิ่ม การมีมาตรฐานที่เข้มงวดมากขึ้นจะกลายเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าไปในที่สุด

เมื่อพิจารณาผลกระทบของการใช้มาตรฐานสินค้าที่มีต่อแบบแผนทางการค้าพบว่า ไม่สามารถประเมินผลกระทบที่แน่ชัดได้ ยกเว้นในสินค้าประเภทอาหารที่ได้รับผลกระทบพอสมควร ฉะนั้นเพื่อแก้ปัญหาคอขวดของการใช้มาตรฐานสินค้าเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงมีความพยายามที่จะแปลงการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีชนิดนี้ ไปเป็นเครื่องมือทางภาษีซึ่งแก็ตต์สามารถยอมรับได้ในระดับหนึ่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางสิ่งแวดล้อมในรูปแบบมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมักจะไม่ชัดเจนในขั้นของการปฏิบัติ ซึ่งความพยายามในการแปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีไปเป็นมาตรการทางภาษีกำลังเป็นที่ถกเถียงถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ภายใน

¹⁸ Patrick Low, eds., *International Trade and The Environment* (Washington D.C.: World Bank, 1992) p.23.

ได้หลักการของเกณฑ์ ด้วยเหตุนี้ภาษีสิ่งแวดล้อม (environmental taxes) จึงถูกหยิบยกขึ้นในฐานะเครื่องมือทางการค้าชนิดใหม่ที่ช่วยบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกซึ่งเกณฑ์สามารถยอมรับได้ในระดับหนึ่ง

2.4 หลักการของภาษีสิ่งแวดล้อมกับความเป็นไปได้ภายใต้เกณฑ์

2.4.1 แนวคิดและที่มาของภาษีสิ่งแวดล้อม

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยกำลังเป็นที่วิพากวิจารณ์กันอย่างกว้างขวางระหว่างนักพัฒนาและนักสิ่งแวดล้อม ไม่เพียงแต่เป็นที่สนใจในขอบเขตของประเทศไทยเท่านั้นยังได้รับความสนใจในบริบทระดับโลกอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ได้จำกัดอยู่แค่ประเทศที่ก่อมลพิษเพียงประเทศเดียว แต่ยังได้แพร่กระจายและทำลายความสมดุลของโลกและสิ่งแวดล้อมโดยรวมอีกด้วย ฉะนั้นประเทศพัฒนาแล้วที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่าจึงได้พยายามหามาตรการต่างๆ ในการลดการทำลายสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมาตรการภายในประเทศหรือมาตรการระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันประเทศกำลังพัฒนาก็ได้พยายามฉวยโอกาสจากการมีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่าเพื่อแสวงหาความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

สำหรับประเด็นเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ พบว่าระดับมลพิษในอากาศเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วโดยเฉพาะในเขตตัวเมือง โดยคุณภาพของอากาศอยู่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานซึ่งเป็นสาเหตุให้สุขภาพของประชาชนเสื่อมโทรมลง ส่วนในเรื่องมลพิษทางน้ำ ปัญหาส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นในบริเวณต่างจังหวัด เนื่องจากการแพร่กระจายของปุ๋ยและยาฆ่าแมลงจากภาคเกษตรไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้น้ำจากชลประทานมีสารพิษตกค้างเจือปนซึ่งเป็นอันตรายต่อประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นปุ๋ยและยาฆ่าแมลงยังเป็นสินค้าสำคัญที่รัฐบาลให้การอุดหนุนแก่เกษตรกร นั้นหมายความว่ารัฐบาลมีส่วนในการสนับสนุนกิจกรรมที่ก่อมลพิษ ซึ่งก็คือความล้มเหลวอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาล (policy failure) และในขณะเดียวกันประชาชนที่อยู่ตามชนบทก็ยังคงขาดความรู้เรื่องสุขอนามัยที่ถูกต้อง รวมทั้งรัฐบาลเองก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและการลงทุนสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับประชาชน

ท่ามกลางปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ยืดเยื้อและเรื้อรังเช่นนี้ ผู้ผลิตต่างยังคงแสวงหากำไรสูงสุดจากการเอาเปรียบทรัพยากรธรรมชาติที่ปราศจากราคาในระบบตลาด ในขณะที่ผู้บริโภคก็ยังคงแสวงหาความพอใจสูงสุดภายใต้งบประมาณที่มีจำกัดพร้อมๆกับการละเลยปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการบริโภคของตน ปัญหาเหล่านี้เกิดจากความล้มเหลวของระบบตลาด (market failure) ที่ไม่สามารถกำหนดราคาของสิ่งแวดล้อมและไม่สามารถทำต้นทุนผลกระทบภายนอก (externality cost) เป็นต้นทุนภายในได้ ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดประสิทธิภาพและทำให้สวัสดิการสังคมลดลง โดยหากเปรียบเทียบคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นสินค้าเศรษฐกิจ (economic goods) และการทำลายสิ่งแวดล้อมเป็นต้นทุนการผลิต ดังนั้นการผลิตและการบริโภคของสินค้าหนึ่งๆก็จะกลายเป็นตัวลดระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งความต้องการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีมาจากประชาชนที่ยินดีจ่ายเงินแพงขึ้นเพื่อซื้อสินค้าที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นระดับมลพิษที่เหมาะสมจึงเกิดจากระดับที่ทำให้ความเต็มใจจ่ายส่วนเพิ่มเพื่อทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้นเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มของอุปทาน แต่ในความเป็นจริงสังคมส่วนใหญ่มีระบบตลาดที่ล้มเหลว ซึ่งความต้องการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีและอุปทานของมันไม่สามารถแสดงออกให้เห็นเหมือนกับสินค้าทั่วไป ฉะนั้นราคาของสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในสถานการณ์เช่นนี้ นั่นหมายความว่าผู้ผลิตและผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินเพื่อชดเชยคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เลวลงอันเกิดจากการผลิตและการบริโภคของตน แต่ในขณะเดียวกันผลกระทบที่เกิดจากมลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อมกลับมีราคาที่สูงมากสำหรับสังคมส่วนรวมซึ่งสังคมจำเป็นต้องแบกรับภาระต้นทุนตัวนี้ และหากยังไม่มีใครเข้ามาแก้ปัญหาก็เกิดขึ้น ต้นทุนของสังคมก็จะสูงขึ้นเรื่อยๆจนยากแก่การที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนจะแก้ปัญหานี้ได้โดยลำพัง

จากปัญหาข้างต้นทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดบทบาทของตัวเองใหม่ในฐานะผู้ดูแลและสร้างความยุติธรรมให้แก่สังคม โดยรัฐจะต้องตัดสินใจว่าผู้ใดควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ระหว่างผู้บริโภคที่ต้องการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นจึงยอมจ่ายเงินแพงขึ้นเพื่อให้ได้มันมาซึ่งสอดคล้องกับหลักของ consumers pay policy หรือควรให้ผู้ผลิตซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามหลักของ polluters pay principle¹⁹ ซึ่งสามารถแบ่งได้อีก 2 ประเภทคือ วิธีบังคับและควบคุม (command and control) และวิธีการใช้แรงจูงใจโดยอาศัยระบบตลาด (market based incentives) ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือใช้ทั้งสองวิธีประกอบกัน รัฐควรจะศึกษาถึงผลกระทบและต้นทุนที่เกิดจากการใช้นโยบายข้างต้น ด้วยการเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ตลอดจนมีประสิทธิผลในการปฏิบัติ

¹⁹ Neil Bruce, and Gregory M. Ellis, *Environmental Taxes and Policies for Developing Countries* (The World Bank, Working Paper WPS 1177, Policy Research Department, 1993), p. 15.

สำหรับเครื่องมือที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบภายนอกคือภาษีพิกิวเวียน (Pigouvian tax) โดยพิกิวเสนอให้รัฐเก็บภาษีบนกิจกรรมใดๆที่ก่อให้เกิดต้นทุนผลกระทบภายนอกแก่สังคม รวมทั้งควรจัดสรรเงินอุดหนุนแก่กิจกรรมต่างๆที่ก่อประโยชน์ให้กับสังคม²⁰ อย่างไรก็ตามแม้ความคิดของพิกิวดูเหมือนไม่ยากและมีประสิทธิภาพแต่กลับมีปัญหาในทางปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่ความยากลำบากในการกำหนดว่าใครควรจะเป็นผู้แบกภาระภาษีระหว่างผู้บริโภคและผู้ผลิต หรือปัญหาการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม ตลอดจนปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารและต้นทุนการบังคับใช้ที่สูง ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ในการลดระดับมลพิษด้วยการทำให้ต้นทุนทางสังคมมีค่าที่ต่ำที่สุด เนื่องจากการเลือกใช้เครื่องมือหรือนโยบายสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ย่อมนำไปสู่ผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ที่แตกต่างกันด้วย

อย่างไรก็ตาม ภาษีพิกิวเวียนถือว่ามีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งซึ่งสามารถพิจารณาข้อดีได้ดังนี้²¹

(1) Cost Effectiveness

เพื่อลดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วยต้นทุนทางสังคมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐต้องรู้ต้นทุนในการลดมลพิษส่วนเพิ่มของผู้บริโภคแต่ละประเภท จากนั้นจึงค่อยจัดระดับการบริโภคที่เหมาะสม ซึ่งการใช้ภาษีพิกิวเป็นเครื่องมือจะช่วยลดมลพิษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม กล่าวคือ ผู้บริโภคที่มีต้นทุนสูงในการลดการบริโภคสินค้าที่ก่อมลพิษ ซึ่งเมื่อถูกเก็บภาษีเขาจะลดการบริโภคสินค้านี้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในขณะที่ผู้บริโภคที่มีต้นทุนต่ำในการบริโภค เขาก็จะลดการบริโภคเป็นจำนวนมากหากมีการเก็บภาษี ฉะนั้นหากรวมปริมาณการบริโภคที่ลดลงของผู้บริโภคแต่ละคน จะทำให้ต้นทุนของสังคมอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดในระดับมลพิษที่กำหนดไว้

(2) Economic Efficiency

ณ ระดับมลพิษที่เหมาะสมเมื่อมีการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม มูลค่าของภาษีจะเท่ากับต้นทุนผลกระทบภายนอก โดยผู้ผลิตจะรวมเอาภาษีซึ่งอยู่ในรูปต้นทุนทางสังคม เข้ามาเป็นต้นทุนการผลิตของตน เพราะฉะนั้นระดับการผลิตที่เหมาะสมของผู้ผลิตจะเปลี่ยนแปลงไป โดยผู้ประกอบ

²⁰ Neil Bruce, and Gregory M. Ellis, Environmental Taxes and Policies for Developing Countries (The World Bank, Working Paper WPS 1177, Policy Research Department, 1993), p. 16.

²¹ Ibid., pp. 20-23.

การจะพิจารณาระดับการผลิตใหม่ ณ จุดที่ทำให้ผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal benefit) เท่ากับ ต้นทุนส่วนเพิ่มบวกภาษี (marginal cost + tax) ซึ่งนับเป็นการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

(3) The Distribution Impact

แน่นอนที่เมื่อมีการเก็บภาษีจะทำให้ราคาสินค้านั้นๆเพิ่มสูงขึ้น โดยผู้บริโภคจะต้องรับภาระในรูปของราคาที่สูงขึ้น ในขณะที่ผู้ผลิตจะได้กำไรน้อยลง โดยต้นทุนที่ผู้ผลิตและผู้บริโภคต้องรับภาระนั้นจะถูกถ่ายโอนไปสู่ภาครัฐบาลในรูปของภาษี

จากการที่ภาษีสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมถือเป็นต้นทุนตัวหนึ่งของผู้ประกอบการ ฉะนั้นหากมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในประเทศใดอยู่ในระดับสูงกว่าโดยเปรียบเทียบ จะทำให้ผู้ประกอบการในประเทศนั้นมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าซึ่งอาจทำให้สินค้าส่งออกของประเทศนั้นๆมีราคาที่แพงขึ้นและสูญเสียความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศในที่สุด และนี่คือสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วพยายามผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมภายในของประเทศตนให้เทียบเคียงอารยประเทศ ทั้งนี้เพื่อทำให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างโปร่งใสและยุติธรรมมากขึ้นตลอดจนช่วยยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมโลกได้ในเวลาเดียวกัน

เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ในขั้นวิกฤตเช่นนี้ประเทศพัฒนาแล้วจึงได้ค้นคิดเครื่องมือต่างๆในการบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นวิธีการบังคับและควบคุมหรือวิธีการอาศัยแรงจูงใจทางด้านราคา โดยเฉพาะภาษีสิ่งแวดล้อมซึ่งนับเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งที่มีประสิทธิภาพและอยู่ในส่วนของนโยบายสิ่งแวดล้อมและนโยบายการค้า ฉะนั้นในการใช้เครื่องมือชนิดนี้จำเป็นต้องมีการประสานงานอย่างดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสอง ทั้งนี้เพื่อให้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นแหล่งรายได้แหล่งใหม่ของรัฐบาลในขณะเดียวกันก็ช่วยบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศให้ลดลงด้วย อย่างไรก็ตามหากภาษีสิ่งแวดล้อมถูกใช้ในฐานะเครื่องมือแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในขอบข่ายระหว่างประเทศ ภาษีนี้อาจกลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าในสายตาของประเทศผู้ส่งออกซึ่งเป็นประเทศที่ถูกเก็บภาษีได้ในที่สุด ทั้งนี้ประเทศผู้ทำการจัดเก็บจะต้องสามารถอธิบายได้ว่าสินค้าที่ถูกเก็บภาษีนั้นเป็นสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่อย่างไร และเงินภาษีนี้นั้นจะนำไปใช้เพื่อจุดประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมโดยรวมของโลกหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการคลังของประเทศตน

2.4.2 หลักการและประเภทของภาษีสิ่งแวดล้อมที่ใช้ระหว่างประเทศภายใต้เกณฑ์

จากข้อสรุปในการประชุมของคณะทำงานเกี่ยวกับภาษีข้ามพรมแดน (Working Party on Border Tax Adjustment) เมื่อวันที่ 5-6 ตุลาคม 1993²² ที่ผ่านมา เกี่ยวกับเรื่องคำจำกัดความของภาษีข้ามแดนที่สอดคล้องกับหลักการของเกณฑ์ และความเป็นไปได้ในการใช้ภาษีข้ามแดนเพื่อวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรูปแบบและชนิดของภาษีที่เหมาะสม โดยกลุ่มประเทศ OECD ได้ให้คำจำกัดความของภาษีสินค้าข้ามแดนว่า²³

“ภาษีที่เกี่ยวกับสินค้าข้ามพรมแดนนั้น (Border Tax Adjustment) อยู่ในรูปของเครื่องมือหรือมาตรการทางการคลังชนิดหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อหลักการพื้นฐานของเกณฑ์ที่ว่าปฏิบัติเยี่ยงชาติได้ในกรณีที่มีการเก็บภาษีกับสินค้าภายในและสินค้านำเข้าในอัตราที่ต่างกัน กล่าวคือ หากสินค้าในประเทศชนิดใดๆ ได้รับการลดหย่อนภาษี สินค้านำเข้าชนิดเดียวกันนั้นย่อมต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย ในทำนองเดียวกันหากสินค้านำเข้าถูกเก็บภาษีสินค้าชนิดเดียวกันนั้นที่ผลิตภายในประเทศจะต้องถูกเก็บภาษีในจำนวนที่เท่ากันด้วย”

โดยจุดมุ่งหมายของหลักการนี้อยู่ที่ สินค้าส่งออกจะต้องเสียภาษีในตลาดภายในประเทศเช่นเดียวกับสินค้านำเข้าซึ่งได้เสียภาษีในประเทศผู้ส่งออกมาก่อนแล้ว ฉะนั้นสินค้านำเข้าชนิดนี้ควรได้รับการยกเว้นภาษีในประเทศผู้นำเข้า ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีซ้ำซ้อนและการบิดเบือนทางการค้า

สำหรับในเรื่องประเภทของภาษีข้ามแดนที่เหมาะสมและเป็นกลางทางการค้า คณะทำงานฯ ได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกันว่า ภาษีที่เกี่ยวกับสินค้าข้ามแดนนั้นน่าจะเป็นภาษีทางตรง อาทิเช่น ภาษีสรรพสามิต เนื่องจากผลกระทบที่เกิดจากการเก็บภาษีทางอ้อมนั้นซ้ำซ้อนและประเมินได้ยากแต่อย่างไรก็ตามภาษีข้ามแดนที่เกี่ยวกับสินค้าบางชนิดก็ยังคงมีความคลุมเครือและมีลักษณะเป็นภาษีแอบแฝง โดยตัวอย่างของภาษีแอบแฝงในทัศนะของ OECD คือ ภาษีผู้บริโภคที่เกี่ยวกับสินค้า

^{*} Working Party on Border Tax Adjustment ก่อตั้งเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 1968 โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบภาษีที่เกี่ยวกับสินค้าข้ามพรมแดนซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากเกณฑ์.

²² GATT, Group on Environment Measures and International Trade, “Border Tax Adjustment,” Special Distribution 11 January 1994, TRE/W/20. p. 1.

²³ Ibid., p1.

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทมากขึ้นทุกขณะในฐานะเครื่องมือทางการคลังที่อาศัยแรงจูงใจในระบบตลาด (market-based instrument) ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษ ทั้งนี้เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีสิ่งแวดล้อมในกลุ่มประเทศ OECD ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นทั้งในภาคการเมืองและเศรษฐกิจด้วยการจัดระเบียบและลดปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยเข้ามาแทนที่และลดระดับการแทรกแซงของรัฐบาลที่ใช้อำนาจในการบังคับและควบคุม (command and control) อย่างไรก็ตามมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมที่ใช้ในประเทศต่างๆ กลับมีความแตกต่างกันทั้งในรูปแบบของภาษีและวิธีเก็บภาษี (เช่น ภาษีที่เก็บกับผู้ผลิตหรือผู้บริโภค ภาษีสรรพสามิต ค่าปรับ และค่าธรรมเนียม) แต่กระนั้นมาตรการทางภาษีที่ใช้เพื่อจุดประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม กลับมีบทบาทมากขึ้นและเข้ามาแทนที่ภาษีทางตรงอื่นๆ เช่น ภาษียาได้และภาษีแรงงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นผลทำให้โครงสร้างของภาษีในประเทศเหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไป พิจารณาการขยายตัวของภาษีสิ่งแวดล้อมในกลุ่มประเทศ OECD บางประเทศได้จากตารางที่ 2.1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1

บทบาทของภาษีสิ่งแวดล้อมในโครงสร้างรายรับของรัฐบาลในบางประเทศ

ประเทศ	สัดส่วนของภาษีสิ่งแวดล้อมต่อรายรับจากภาษีทั้งหมด (%)						
	ปี ค.ศ.	1980	1985	1990	1991	1992	1993
เดนมาร์ก		7.50	7.61	7.08	7.16	7.19	7.30
ฟินแลนด์		7.21	6.71	4.72	4.37	4.53	5.40
เนเธอร์แลนด์		4.34	4.35	5.12	4.97	5.46	6.12
นอร์เวย์		8.64	11.94	9.40	9.99	10.86	10.75
สวีเดน		5.27	7.33	5.77	5.69	5.92	6.34

Source : OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries.

โดยตัวอย่างของภาษีสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีดังนี้คือ²⁷ ภาษีที่เก็บกับเครื่องจักรและเครื่องยนต์ ภาษีน้ำมัน ภาษีด่านหิน ภาษีปิโตรเคมีภัณฑ์ ภาษีแก๊ส ภาษีวัตถุดิบนำเข้า ภาษีของเสียและกากสารพิษ ภาษีบรรจุภัณฑ์ ภาษีที่เก็บกับสินค้าที่ก่อสาร CFC และ CO₂ ภาษีไฟฟ้า ภาษีน้ำ

²⁷ OECD - Organization for Economic Co-Operation and Development, Environmental Taxes in OECD Countries, France, 1995. pp. 9-12.

เสีย และที่สำคัญคือภาษีที่เก็บในภาคเกษตรกรรม ซึ่งก็คือภาษีที่เก็บกับปุ๋ยและยาฆ่าแมลง อย่างไรก็ตามในอนาคตอาจมีแนวโน้มของภาษีสิ่งแวดล้อมชนิดใหม่ๆที่เก็บกับสินค้าประเภทต่างๆที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าสินค้านั้นๆจะเป็นสินค้าอุตสาหกรรมหรือสินค้าในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ติดอันดับในรายการสินค้าอ่อนไหว (sensitive products) ตามการจัดของ OECD (พิจารณารายละเอียดของสินค้าอ่อนไหวในประเทศไทยได้จากตารางที่ 1.1) อาจมีโอกาสดูถูกเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากประเทศคู่ค้าได้มากกว่าสินค้าทั่วไป ซึ่งกึ่งส่งออกของไทยก็เป็นหนึ่งในสินค้าอ่อนไหวที่ถูกกล่าวหาว่ามีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามในขณะนี้ภาษีสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นที่ถกเถียงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องภายใต้หลักการของแกตต์ แต่ทว่าหากเปรียบเทียบภาษีสิ่งแวดล้อมกับมาตรการทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่นๆซึ่งส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีแล้ว (non-tariff barriers : NTBs) นับว่าภาษีสิ่งแวดล้อมมีความโปร่งใสและความชัดเจนมากกว่า ในขณะที่มาตรการ NTBs กลับมีความคลุมเครือและเป็นไปอย่างแอบแฝง ซึ่งประเทศผู้ใช้อาจใช้มาตรการดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ ยิ่งไปกว่านั้นแกตต์ยังมีเจตนาที่ชัดเจนที่จะลดและเปลี่ยนมาตรการ NTBs ให้เป็นมาตรการทางภาษีให้หมดภายในทศวรรษหน้า ซึ่งหากภาษีสิ่งแวดล้อมที่เก็บกับสินค้านี้ระหว่างประเทศไม่เป็นไปอย่างเลือกปฏิบัติและสอดคล้องกับหลักที่ว่าด้วยการปฏิบัติเยี่ยงชาติแล้ว (มาตรา 3 ของแกตต์ที่ว่าด้วย National Treatment) ภาษีสิ่งแวดล้อมอาจจะกลายเป็นเครื่องมือชนิดใหม่ในการบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกซึ่งแกตต์สามารถยอมรับได้ในระดับหนึ่ง