

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากการที่ปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศได้ขยายตัวมากขึ้นและทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าในเวทีการค้าโลกของแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันมากโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนา ฉะนั้น ในหลายประเทศจึงได้มีการหามาตรการต่างๆมาใช้เพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าของประเทศอื่นซึ่งอาจเป็นการขัดต่อหลักการค้าเสรี โดยเฉพาะมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non Tariff Barrier to Trade) ที่ประเทศต่างๆพยายามนำมาใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศตนเอง และจากความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมโลก ทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆนำมาตราการทางสิ่งแวดล้อมมาใช้กำกับการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งแนวความคิดและมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนานั้นแตกต่างกันมาก เพราะประเทศพัฒนาแล้วมักจะคิดว่าการค้ามีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการบางอย่างออกมาเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแม้ว่าจะกระทบต่อการค้าบ้างก็ตาม สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่มีขีดความสามารถทางการค้าและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว มีแนวคิดว่าการเพิ่มขีดความสามารถของตนเพื่อให้สามารถแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้นั้นเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นการกระทำบางอย่างในทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการผลิต การบรรจุภัณฑ์ หรือแม้แต่การส่งออกที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบ้างก็น่าจะเป็นสิ่งที่กระทำได้

จากแนวความคิดที่แตกต่างกันทั้งสองฝ่าย จึงทำให้มีการนำมาตราการในด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ในทางการค้าโดยประเทศที่พัฒนาแล้วจะมองว่าประเทศผู้ผลิตที่ไม่ได้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในกระบวนการผลิตย่อมมีต้นทุนในการผลิตต่ำ เพราะไม่มีค่าใช้จ่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ในต้นทุนการผลิตด้วย ทำให้ประเทศผู้ผลิตเหล่านี้ได้เปรียบทางการค้า สามารถส่งผลิตภัณฑ์ราคาถูกไปจำหน่ายในตลาดของประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนผลิตภัณฑ์ในประเทศพัฒนาแล้วนั้นๆ กลับต้องเสียค่าจัดการด้านสิ่งแวดล้อมสูงจนไม่สามารถผลิตผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันออกมาแข่งได้

ประเทศพัฒนาแล้วจึงพยายามที่จะนำมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ในทางการค้าให้ได้ แต่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่านั้นมองว่าการที่ประเทศพัฒนาแล้วนำมาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นการกีดกันทางการค้ามากกว่า เพราะประเทศผู้ผลิตที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมต่ำจะไม่สามารถส่งผลิตภัณฑ์เข้าไปขายในตลาดของกลุ่มประเทศที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สูงได้ และหากต้องปรับปรุงมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของตนให้ได้มาตรฐานตามที่ประเทศพัฒนาแล้วกำหนดไว้แล้ว ย่อมต้องเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตของตนให้สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ราคาผลิตภัณฑ์สูงขึ้นจนอาจจะไม่สามารถแข่งขันในตลาดการค้าเสรีได้

“ฉลากสิ่งแวดล้อม” หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ฉลากผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม” (ต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเรียกว่า “ฉลากสิ่งแวดล้อม”) เป็นแนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นจากความตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเป็นฉลากที่มอบให้กับผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์อย่างเดียวกัน ฉลากสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ประเทศพัฒนาแล้วนำมาใช้ในทางการค้าโดยอ้างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ หลายประเทศมีการวางข้อกำหนดในการพิจารณาการให้ฉลากแก่ผลิตภัณฑ์ที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการได้รับฉลากสิ่งแวดล้อมของในแต่ละประเทศ ซึ่งข้อกำหนดในการได้รับฉลากสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในการให้ฉลากสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาว่ากระบวนการและวิธีการผลิตผลิตภัณฑ์นั้นเป็นไปตามข้อกำหนดที่องค์การกลางนั้นกำหนดไว้เพื่อให้ได้รับฉลากสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งข้อกำหนดนั้นจะเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลดผลกระทบในทางผลิตผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อการทำลายสิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์เหล่านี้ หมายถึงผลิตภัณฑ์และบริการหลายประเภท แต่บางประเทศได้กำหนดยกเว้นผลิตภัณฑ์บางจำพวก เช่น ยา เครื่องดื่มและอาหาร เนื่องจากผลิตภัณฑ์ทั้งสามประเภทนี้จะเกี่ยวกับสุขภาพความปลอดภัยในการบริโภคมากกว่าด้านสิ่งแวดล้อม

ภายใต้องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO) มีการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องฉลากผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม และแบ่งฉลากสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติของโครงการฉลากเขียวต่างๆที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องฉลากสิ่งแวดล้อมนี้จะช่วยให้มีการประกาศคุณสมบัติด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์เป็นไปอย่างเที่ยงตรง ตรวจสอบได้ ป้องกันและลดอุปสรรคในทางการค้าระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด

ฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 : เป็นฉลากสิ่งแวดล้อมที่รับรองโดยบุคคลที่ 3 (Third Party) ซึ่งอาจเป็นองค์กรของภาครัฐ หรือภาคเอกชนที่เป็นบุคคลที่ 3 เป็นผู้ดำเนินโครงการ โดยจะมีการให้ฉลากสิ่งแวดล้อมแก่ผู้ยื่นคำขอรับฉลากสิ่งแวดล้อมสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดลักษณะผลิตภัณฑ์ที่บุคคลที่ 3 ได้วางข้อกำหนดในการได้รับฉลากสิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะมีการพิจารณาวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Consideration) อยู่ด้วย เพื่อให้เกิดการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นการลดผลกระทบส่วนหนึ่งแต่ไปเพิ่มผลกระทบในส่วนอื่นๆ ภายใต้มาตรฐานระหว่างประเทศได้วางแนวทางของรูปแบบฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 ไว้ใน ISO14024 ซึ่งปัจจุบันมีหลายโครงการที่ดำเนินการสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ISO14024 ได้แก่ โครงการ Blue Angel ในสหพันธรัฐเยอรมัน, โครงการ Nordic Swan ในกลุ่มประเทศนอร์ดิก, โครงการ Ecomark ในประเทศญี่ปุ่น, โครงการ Environmental Mark ในประเทศเกาหลี และโครงการ Environmental Choice ในประเทศแคนาดา, โครงการฉลากเขียว ในประเทศไทย เป็นต้น

ฉลากสิ่งแวดล้อม ประเภทที่ 2 : “Self Declared Environmental Claim” เป็นฉลากสิ่งแวดล้อมที่เป็นการรับรองคุณสมบัติทางด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ โดยผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จัดจำหน่าย ผู้ค้าปลีก หรือ ผู้อื่นที่จะได้รับประโยชน์จากการประกาศ เพื่อโฆษณาสินค้าของตนว่าไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยเป็นการรับรองคุณสมบัติทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย การใช้ฉลากประเภทนี้อาจทำในรูปแบบของข้อความ สัญลักษณ์ หรือรูปภาพที่ตัวผลิตภัณฑ์ หรือฉลากที่บรรจุ เอกสารแนะนำผลิตภัณฑ์ จุลสารวิชาการ การโฆษณา การเผยแพร่ต่อสาธารณะ ซึ่งการประกาศนี้จะต้องไม่ก่อให้เกิดความผิดพลาดในการตีความ โดยจะต้องไม่มีการใช้คำที่มีลักษณะเคลือบคลุม

ประเภทที่ 3 : “Environmental Product Declaration” เป็นฉลากสิ่งแวดล้อมที่แสดงรายละเอียดข้อมูล กล่าวคือ เป็นฉลากที่แสดงข้อมูลผลกระทบของผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงปริมาณและเป็นข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลกระทบตลอดวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life cycle assessment)

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาเน้นเฉพาะฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 (Ecolabelling programs) เนื่องจากมีรูปแบบขององค์กรที่วางข้อกำหนดตัวผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับฉลากสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะหน่วยงานที่ให้การรับรองฉลากจะเป็นองค์กรของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ประการสำคัญ ยังพบว่าภายใต้การประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Committee on Trade and Environment :CTE) และคณะกรรมการความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการ

ค้า (Committee on Technical Barriers to Trade : CTBT) ได้หยิบยกปัญหาเรื่องมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมซึ่งหลายเรื่องมีความเกี่ยวข้องกับฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 ขึ้นมาถกเถียงกันว่า มาตรการนี้ถือว่าเป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช่ภาษีหรือไม่ เนื่องจากอาจมีปัญหากการถูกกีดกันออกจากตลาดโดยผู้บริโภคในกรณีผลิตภัณฑ์ไม่ได้รับฉลากสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามแม้ว่ามาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 ซึ่งได้ถูกนำไปใช้ในหลายๆ ประเทศจะเป็นมาตรการโดยสมัครใจ (Voluntary) ยังไม่มีการบังคับ (Compulsory) แต่ในทางปฏิบัติแล้วมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 มีแนวโน้มที่จะมีผลในเชิงบังคับมากขึ้น เพราะผู้ผลิตแต่ละรายก็ต้องการจะได้ฉลากสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างภาพพจน์ในสายตาผู้บริโภคว่าผลิตภัณฑ์ของตนมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อน้อยกว่าผลิตภัณฑ์ที่เป็นผลิตภัณฑ์ประเภทเดียวกันแต่ไม่ได้รับการปิดฉลากสิ่งแวดล้อม ยิ่งจิตสำนึกของผู้บริโภคที่มีต่อสิ่งแวดล้อนมากขึ้นเท่าใด ผลิตภัณฑ์ที่ปิดฉลากสิ่งแวดล้อนยิ่งมีผลต่อการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภคมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้รับฉลากสิ่งแวดล้อนดังกล่าว

ในส่วนของฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 2 ซึ่งผู้ผลิตได้โฆษณารับรองสินค้าของตนเองนั้น แม้ว่าอาจมีปัญหาในการใช้ฉลากประเภทนี้ เนื่องจากฉลากประเภทนี้ยากต่อการจัดทำ ทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการจะอ้างหรือรับรองอย่างไรก็ได้ จึงอาจทำให้ผู้บริโภคมีความสับสนว่าคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์เป็นไปตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามประเทศแต่ละประเทศต่างก็มีกฎหมายภายในเพื่อใช้ในการควบคุมการโฆษณาดังกล่าว ปัญหาของฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 2 นี้จึงยังไม่เป็นประเด็นที่มีความกังวลมากนักสำหรับประเทศสมาชิกในองค์การการค้าโลก และสำหรับฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 3 ก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลายในประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกมากนัก ปัญหาของฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 3 จึงยังไม่ค่อยเห็นภาพได้ชัดเจนว่าจะมีปัญหาใดบ้างที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้ฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 3 นี้

ผู้เขียนจึงเห็นว่าเรื่องฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า มาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 นี้เป็นประเด็นสำคัญที่ควรมีการศึกษาถึงปัญหาและภาวะปัจจุบันของโครงการฉลากสิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆ กับกฎเกณฑ์ภายใต้องค์การการค้าโลกในปัจจุบัน ว่ากฎเกณฑ์ภายใต้องค์การการค้าโลกมีความเหมาะสมกับมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 นี้แล้วหรือไม่ อย่างไร

อนึ่ง แม้ว่าภายใต้ความตกลงขององค์การการค้าโลกจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปิดฉลากสิ่งแวดล้อนอยู่แล้ว คือความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (The Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT) ซึ่งเป็นความตกลงที่มีจุดประสงค์หลักในการที่จะทำให้

การใช้กฎเกณฑ์ทางเทคนิคต่างๆ และมาตรฐานที่ตั้งขึ้นโดยความสมัครใจเป็นไปอย่างยุติธรรม และไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้า แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า จะครอบคลุมถึงมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 ด้วยหรือไม่ ซึ่งจะมีการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องการค้าเสรีภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกกับมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1
2. เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มและความเป็นไปได้ของการนำมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 อันเป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นอุปสรรคในทางการค้า
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 มาใช้ และศึกษาถึงแนวทางการเยียวยาปัญหาดังกล่าวภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก

สมมติฐาน

ฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 ไม่ควรตกอยู่ภายใต้บังคับของความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT)

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในทางการค้าเสรีกับมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อม โดยเน้นเฉพาะมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 กับความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) และศึกษาถึงขอบเขตในเรื่องฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 ว่าควรที่จะกำหนดอยู่ภายใต้บังคับของความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) หรือไม่

วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) รวบรวมข้อมูล ได้แก่ ข้อตกลงระหว่างประเทศ หนังสือ ตำรา บทความ ของประเทศไทยและของต่างประเทศ และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์หาข้อสรุป และนอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการของการค้าเสรีภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลกโดยเฉพาะมาตรการในการรักษาสิ่งแวดลอมมาใช้ในทางการค้าระหว่างประเทศ
2. ทำให้ทราบปัญหาการนำมาตรการฉลากสิ่งแวดลอมประเภทที่ 1 มาใช้ ว่าจะเป็นอุปสรรคจนกลายเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าได้หรือไม่ และถ้ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้า องค์การการค้าโลกควรหาแนวทางแก้ปัญหาได้อย่างไร
3. ทำให้ทราบว่ามาตรการฉลากสิ่งแวดลอมประเภทที่ 1 นั้นสามารถนำความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ในเรื่องใดบ้างมาพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของแต่ละประเทศ ในการวางข้อกำหนดในการได้รับฉลากสิ่งแวดลอมประเภทที่ 1
4. ทำให้ทราบว่าควรจะแยกข้อกำหนดในเรื่องฉลากสิ่งแวดลอมประเภทที่ 1 ออกมาต่างหากจากความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า หรือไม่ เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในการนำมาตรการฉลากสิ่งแวดลอมประเภทที่ 1 มาใช้ในแต่ละประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย