

องค์การการค้าโลกกับวิกฤตโลกร้อน: วิเคราะห์มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมน  
คาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป\*

The World Trade Organization and Global Warming Crisis:  
Analysis on the Carbon Border Adjustment Mechanism of the  
European Union

ศักดิ์ดา ธนิตกุล  
Sakda Thanitcul

ศาสตราจารย์ ดร.

ภาควิชาสังคมศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา  
120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคารซี) กรุงเทพมหานคร 10210

Professor Dr.

Quasi-Member, Specializing in Law (Economic Law), Academy of Moral and Political Science,  
Royal Society of Thailand

120 Moo 3, Government Complex Commemorating His Majesty the King's 80 Birthday Anniversary,  
5 December, BE 2550 (2007) (C Building), Bangkok 10210

Corresponding author E-mail: Sakda.t@chula.ac.th

(Received: September 17, 2024; Revised: November 22, 2024; Accepted: February 4, 2025)

## บทคัดย่อ

ในปี พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) องค์การการค้าโลก (the World Trade Organization) ได้ให้ความสำคัญของค่านิยมเรื่อง “การอนุรักษ์สัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์” ได้แก่ เต่าทะเล ว่ามีความสำคัญเทียบเท่ากับค่านิยมเรื่อง “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เรื่อง ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) โดยตัดสินคดีข้อพิพาทระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกากับประเทศอินเดีย ปากีสถาน มาเลเซีย และไทย ว่ามาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ ห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศอินเดีย ปากีสถาน มาเลเซีย และไทยนั้น แม้จะเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้อง กับข้อ 11 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT) ก็ตาม แต่ก็ได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (จี) ของความตกลงฉบับดังกล่าวเนื่องจากเต่าทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างคำตัดสินในข้อพิพาท

\* บทความนี้ปรับปรุงจากบทความวิชาการที่นำเสนอต่อที่ประชุมราชบัณฑิตและภาควิชาสังคมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2567 ผู้เขียนขอขอบคุณท่านผู้ประเมินบทความทั้งสามท่านที่ได้กรุณาให้คำชี้แนะ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับปรุงบทความให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อการตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายฉบับนี้

ดังกล่าวกับมาตรการเก็บคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (European Carbon Border Adjustment Mechanism หรือ EU-CBAM) แล้ว อาจชี้ให้เห็นได้ว่าในอนาคต หากมีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าวเข้าสู่กลไกระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกแล้ว คณะพิจารณาข้อพิพาทและองค์การอุทธรณ์ขององค์การการค้าโลกซึ่งตระหนักดีถึงปัญหา “วิกฤตโลกร้อน” ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ก็มีแนวโน้มสูงที่จะให้ความสำคัญกับค่านิยมสากลเรื่อง “การอนุรักษ์ชั้นบรรยากาศโลก” อันได้แก่ การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศของโลกเพื่อไม่ให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้นเกินกว่า 2 องศาเซลเซียส ภายใน พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) ไม่น้อยไปกว่าค่านิยมเรื่อง “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” และคงจะตัดสินให้มาตรการ EU-CBAM ได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (จี) ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าเช่นเดียวกัน

**คำสำคัญ:** ค่านิยมสากล, การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, การพัฒนาอย่างยั่งยืน, การปกป้องและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, ความตกลงปารีส, ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า, องค์การการค้าโลก, กลไกระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก

## Abstract

In 1998, the World Trade Organization (WTO) Appellate Body underscored the importance of the “conservation of endangered species,” specifically sea turtles, equating its value to that of “economic efficiency” as defined by the theory of comparative advantage. It ruled that the United States’ ban on shrimp imports from India, Pakistan, Malaysia, and Thailand, was permissible under Article 20 (g) of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) due to the exhaustible nature of sea turtles as a natural resource regardless of the inconsistency with Article 11 of the GATT. Consequently, comparing this decision to the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism (EU-CBAM), it may be concluded that should a dispute arise within the WTO’s dispute settlement framework, the Panel or Appellate Body—acutely aware of the ongoing “global warming crisis”—would likely balance “conserving the Earth’s atmosphere,” which is a universal value on reducing greenhouse gas emissions to prevent a global temperature rise exceeding 2 degrees Celsius by 2050 with “economic efficiency.” This choice will lead to the conclusion that the EU-CBAM should also be justified under Article 20 (g) of the GATT.

**Keywords:** Universal Value, Climate Change, Sustainable Development, Protection and Preservation of Natural Resource, United Nations Framework Convention on Climate

Change, Paris Agreement, General Agreement on Tariff and Trade, the World Trade Organization, WTO's Dispute Settlement Mechanism

## เกริ่นนำ

สืบเนื่องจากการที่สหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ได้เข้าผูกพันตนภายใต้ความตกลงปารีส (Paris Agreement) ที่กำหนดให้ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 55 ภายในปี พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) และมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050)<sup>1</sup> สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นผู้นำด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อมของโลกจึงได้ออกนโยบายเข้มงวดภายใต้ชื่อ European Green Deal โดยนโยบายดังกล่าวนำมาสู่การจัดทำข้อกำหนด Fit for 55 Package ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่ส่งเสริมการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยครอบคลุมมาตรการต่าง ๆ ทั้งในด้านสภาพภูมิอากาศ พลังงาน การคมนาคม และการจัดเก็บภาษี<sup>2</sup>

กลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน (Cross Border Adjustment Mechanism หรือ CBAM) เป็นหนึ่งในมาตรการทางภาษีนำเข้าภายใต้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยแนวคิดของกลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนมีวิวัฒนาการมาจากกลไกตลาดคาร์บอนแห่งแรกของสหภาพยุโรปที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) โดยกลไกการตลาดคาร์บอน (EU Emission Trading System: EU ETS) เป็นกลไกที่วางอยู่บนหลักการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก (Cap and Trade) กล่าวคือ มีการกำหนดเพดานของปริมาณคาร์บอนที่ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปสามารถปล่อยได้สูงสุดและมีการจัดสรรสิทธิ์ในรูปแบบปริมาณก๊าซที่อนุญาตให้ปล่อยได้ สำหรับผู้ประกอบการที่ปล่อยคาร์บอนได้ต่ำกว่าสิทธิ์ที่ได้รับก็จะสามารถนำสิทธิ์ส่วนเกินนั้นไปขายให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่นได้ ในทางกลับกัน ผู้ประกอบการที่ปล่อยคาร์บอนสูงกว่าสิทธิ์ที่ได้รับก็ต้องซื้อสิทธิ์เพื่อชดเชยการปล่อยคาร์บอนส่วนเกินนั้น<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม กลไกข้างต้นนำมาสู่ปัญหาบางประการ กล่าวคือ ผู้ประกอบการบางส่วนย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่อยู่นอกสหภาพยุโรปซึ่งมีกฎระเบียบในการปล่อยคาร์บอนที่เข้มงวดน้อยกว่าเพื่อหลีกเลี่ยงการแบกรับค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าที่สูงขึ้นจากการถูกจัดเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอน โดยจากต้นทุนที่ต่ำกว่า ทำให้สินค้าเหล่านี้มีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในสหภาพยุโรป จึงเป็นที่ต้องการของผู้บริโภค

<sup>1</sup> Simon Thompson, **GREEN AND SUSTAINABLE FINANCE: PRINCIPLE AND PRACTICE IN BANKING, INVESTMENT AND INSURANCE**, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Kogan Page, 2023), p.79.

<sup>2</sup> สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสถาบันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, “กลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป” ฉบับปรับปรุง, กรกฎาคม 2566, หน้า 1 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://km.fti.or.th/wp-content/uploads/2023/05/%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B9%84%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%B2> [12 สิงหาคม 2567]

<sup>3</sup> Takahiro SEKI and Yuta MATSUMURA, **GX (グリーン・トランスフォーメーション) が図解でわかる入門書です** (หนังสืออธิบายโดยภาพเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสีเขียว), (秀和システム (Hidekatsu Shisutemu), 2023), p.54. (ภาษาญี่ปุ่น)

มากกว่าสินค้าที่ผลิตโดยผู้ประกอบการภายในสหภาพยุโรปที่ถูกกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับปริมาณการปล่อยคาร์บอนอย่างเคร่งครัด<sup>4</sup> จากสถานการณ์ข้างต้น ทำให้คณะกรรมการการค้ายุโรปจัดตั้งกลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนขึ้นมาเพื่อสร้างความเท่าเทียมในการแข่งขันทางการค้าระหว่างสินค้าที่ผลิตในสหภาพยุโรปกับสินค้าที่ผลิตในประเทศอื่น ๆ ที่อยู่นอกสหภาพยุโรปและยังเป็นการสร้างแรงกดดันทางอ้อมให้ผู้ประกอบการนอกกลุ่มสหภาพยุโรปให้หันมาปรับปรุงกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคมโลกในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศด้วย<sup>5</sup>

กฎหมายว่าด้วยกลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2566 (ค.ศ. 2023)<sup>6</sup> แต่จะเริ่มใช้บังคับจริงกับสินค้านำเข้าในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 โดย 5 กลุ่มสินค้านำเข้าแรกที่จะถูกเรียกเก็บคาร์บอน ได้แก่ บริการไฟฟ้า ซีเมนต์ ปูน เหล็กและเหล็กกล้า และอะลูมิเนียม<sup>7</sup> โดยคาดว่าภายในปี พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) กลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนจะถูกบังคับใช้จนครอบคลุมทุกกลุ่มผลิตภัณฑ์<sup>8</sup>

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เป็นหัวใจสำคัญของมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนเอากับสินค้านำเข้าจากภาคีสมาชิกอื่น ๆ ขององค์การการค้าโลก (The World Trade Organization) คือ การเป็นมาตรการที่ขัดกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT 1994) ที่ห้ามภาคีสมาชิกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดนอกเหนือไปจากที่ได้กำหนดไว้ในตารางผูกพันที่ตนได้ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก<sup>9</sup> ยกตัวอย่างเช่น

<sup>4</sup> สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสถาบันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, “กลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป” ฉบับปรับปรุง, กรกฎาคม 2566, หน้า 2 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://km.fti.or.th/wp-content/uploads/2023/05/%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B9%84%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%B2> [12 สิงหาคม 2567]

<sup>5</sup> สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสถาบันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, “กลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป” ฉบับปรับปรุง, กรกฎาคม 2566, หน้า 3 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://km.fti.or.th/wp-content/uploads/2023/05/%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B9%84%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%B2> [12 สิงหาคม 2567]

<sup>6</sup> Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).

<sup>7</sup> ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, “EUROPEAN GREEN DEAL ประเด็นสำคัญที่ผู้ส่งออกไทยต้องรู้” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://setsustainability.com/libraries/1035/item/european-green-deal> [20 กรกฎาคม 2567]

<sup>8</sup> บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน), “เข้าใจ “มาตรการ CBAM” การปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน EU เพื่อความยั่งยืน” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://sustainability.pttggroup.com/th/newsroom/featured-stories/943/%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2> [20 กรกฎาคม 2567]

<sup>9</sup> บทบัญญัติของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายนี้บัญญัติว่า

“Article II: Schedules of Concession

(a) Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favourable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement.

บริษัทผลิตปูนซีเมนต์ในประเทศไทยที่จะส่งออกปูนซีเมนต์ไปยังบริษัทผู้นำเข้าในสหภาพยุโรปหลังวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 นอกจากบริษัทผู้นำเข้าจะต้องชำระอากรศุลกากรให้แก่สหภาพยุโรปแล้ว บริษัทผลิตปูนซีเมนต์ในประเทศไทยยังจะต้องเสียค่าธรรมเนียมคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนอีกประมาณ 2,000 บาทต่อตันด้วย เนื่องจากในการผลิตปูนซีเมนต์ปริมาณ 1 ตันของบริษัทจะมีการปล่อยคาร์บอนทั้งทางตรงและทางอ้อมรวม 0.65 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า<sup>10</sup> ค่าธรรมเนียมคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนจำนวน 2,000 บาทต่อตัน จึงเป็นค่าธรรมเนียมที่สหภาพยุโรปเก็บนอกเหนือไปจากภาษีศุลกากรที่กำหนดไว้ในตารางผูกพันของสหภาพยุโรปที่ได้เข้าผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก

วัตถุประสงค์สำคัญของบทความนี้ คือ การวิเคราะห์ว่ามาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนตามกฎหมายว่าด้วยกลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปนี้เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลกหรือไม่ และหากไม่สอดคล้องกับความตกลงดังกล่าว มาตรการนี้จะได้รับการนิรโทษ<sup>11</sup> ตามบทบัญญัติของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1994 หรือไม่อย่างไร โดยในบทที่หนึ่งของบทความนี้ ผู้เขียนจะบรรยายถึงระเบียบเศรษฐกิจโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่วางอยู่บนพื้นฐานของหลักเศรษฐกิจเสรีนิยม ในบทที่ 2 ผู้เขียนจะมุ่งเน้นบรรยายและวิเคราะห์ถึงความเป็นมาตลอดจนเหตุผลในคำตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้มาตรการห้ามนำเข้ากึ่งระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกากับประเทศอินเดีย ปากีสถาน มาเลเซีย และไทย ว่าเหตุใดองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ขององค์การการค้าโลกจึงตัดสินให้ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถใช้มาตรการดังกล่าวกับประเทศคู่พิพาทได้ ในบทที่ 3 ผู้เขียนจะบรรยายถึงความเป็นมาของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนการวิเคราะห์

(b) *The products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on the date.*” (ขีดเส้นใต้เน้นโดยผู้เขียน)

<sup>10</sup> วารสารการเงินการธนาคาร, “EU-US เก็บภาษีคาร์บอนกระเทือนส่งออกไทย 1 แสนล้านบาท”, **วารสารการเงินการธนาคาร**, 497 (กันยายน 2566), หน้า 138. ยกตัวอย่างเช่น การผลิตซีเมนต์ปริมาณ 1 ตันของบริษัทหนึ่ง มีการปล่อยคาร์บอนทั้งทางตรงและทางอ้อมรวม 0.65 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า และสมมติให้ค่าธรรมเนียม CBAM Certificate เท่ากับราคาซื้อขายคาร์บอนเฉลี่ยในตลาดซื้อขายโควตาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ EU (European Union Emission Trading System: EU ETS) ในปี พ.ศ. 2565 ที่ 83 ยูโรต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ดังนั้น ค่าธรรมเนียมใบรับรอง CBAM สำหรับการส่งออกซีเมนต์ 1 ตันจากบริษัทดังกล่าวไปยัง EU จะเท่ากับ  $0.65 \times 83 = 53.95$  ยูโร (2,067.9035 บาท เนื่องจาก 1 ยูโร เท่ากับ 38.33 บาท ณ วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2567)

<sup>11</sup> ผู้เขียนยึดแนวทางการแปลคำว่า “นิรโทษ” จากการแปลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนิรโทษกรรม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 449 - 452) ดังนั้น วิธีที่ว่า “มาตรการนี้จะได้รับการนิรโทษหรือไม่” จึงมาจากประโยคภาษาอังกฤษที่ว่า “Whether this measure is going to be justified.” โปรดดู Sakda Thanitcul, **TORT LAW IN THAILAND**, (Singapore: Sweet & Maxwell, 2024), p.197-206.

เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังเป้าหมายและอนุสัญญาดังกล่าว และในบทที่ 4 ผู้เขียนจะบรรยายและวิเคราะห์ว่า หากมีข้อพิพาทที่กล่าวหาว่ามาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปขัดกับความตกลงขององค์การการค้าโลก คณะพิจารณาข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกและองค์การอนุพันธ์จะมีแนวโน้มในการตัดสินให้สหภาพยุโรปชนะหรือแพ้คดีมากน้อยเพียงใด

## 1. ระเบียบเศรษฐกิจโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะสงบลง ประเทศสัมพันธมิตรนำโดยประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษได้จัดการประชุมระหว่างประเทศเรียกว่าการประชุมเบรตตัน วูดส์ (Bretton Woods Conference) ในช่วงระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม ถึง วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 (ค.ศ. 1944) ที่รัฐนิวแฮมป์เชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างระเบียบเศรษฐกิจโลกขึ้นมาใหม่ โดยที่ประชุมได้ตกลงกันจัดตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศสมาชิกลดค่าเงิน แข่งขันกันหรือควบคุมการปริวรรตเงินตราต่างประเทศซึ่งเป็นมาตรการที่มีผลเสียอย่างร้ายแรงต่อระบบการค้าระหว่างประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2474 - 2482 (ค.ศ. 1931 - 1939)<sup>12</sup> และจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (International Bank for Reconstruction and Development หรือ IBRD) เพื่อช่วยให้ประเทศสมาชิกได้ทำการฟื้นฟูประเทศ โดยมุ่งเน้นการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ<sup>13</sup> ที่ประชุมได้ตระหนักถึงการเจรจาที่กำลังดำเนินอยู่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 (ค.ศ. 1943) เพื่อจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศขึ้น<sup>14</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดอัตราภาษีศุลกากรหรืออากรขาเข้าที่เหล่าประเทศซึ่งมีระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ต่างขึ้นอัตราภาษีศุลกากรเพื่อตอบโต้กัน (Tariff War) โดยเฉพาะภายหลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายศุลกากรสมูท ฮอว์ลีย์ (Smoot-Hawley Tariff) ออกมาเพื่อขึ้นอัตราภาษีศุลกากรของสินค้าประมาณ 2,000 รายการ ในปี พ.ศ. 2473 (ค.ศ. 1930)<sup>15</sup>

คณะกรรมการยกร่างความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศและความตกลงพหุภาคีเพื่อลดอัตราภาษีศุลกากรได้เจรจาจัดทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าจนเสร็จสิ้นลงในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) แต่การเจรจาเพื่อตกลงกันจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization หรือ ITO) ยังไม่มีแนวโน้มที่จะตกลงกันได้ก่อนช่วงกลางปี พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นปีที่กรอบอำนาจในการเจรจาของคณะเจรจาของประเทศสหรัฐอเมริกาจะสิ้นสุดลงด้วยเหตุนี้ ผู้แทนของประเทศที่เข้าร่วมเจรจาทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าจึงจำใจ

<sup>12</sup> Andreas F. Lowenfeld, *INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*, (Oxford: Oxford University Press, 2003), p.501.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 500.

<sup>14</sup> Peter Van den Bossche, *THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: TEXT, CASES AND MATERIALS*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p.79.

<sup>15</sup> A.G. Kenwood and A.L. Lougheed, *THE GROWTH OF THE INTERNATIONAL ECONOMY 1820 – 1980: AN INTRODUCTORY TEXT*, 8<sup>th</sup> ed. (London: George Allen & Unwin, 1987), p.204-221.

ต้องลงนามในพิธีสารบังคับใช้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าดังกล่าวไปก่อน ดังนั้น ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าจึงกลายเป็นองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าในความ เป็นจริงแทนที่จะเป็นองค์การการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ร่างความตกลงจัดตั้งองค์การการค้า ระหว่างประเทศจะได้เสร็จสิ้นลงในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ก็ตาม แต่สภาองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ยอมให้สัตยาบันร่างความตกลงฉบับดังกล่าวหลายครั้ง จนทำให้ประธานาธิบดี ทรูแมนต้องยกเลิกความตั้งใจที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) เมื่อ ชาติประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดและมีส่วนในการค้าระหว่างประเทศ มากที่สุดไป ประเทศอื่น ๆ ที่เข้าร่วมเจรจาจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศจึงไม่เห็นความจำเป็นที่ จะต้องจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศขึ้นมากำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศอีกต่อไป<sup>16</sup>

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าระเบียบเศรษฐกิจโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ระบบเศรษฐกิจ เบรตตัน วูดส์ (Bretton Woods System) ที่มีองค์การระหว่างประเทศ 3 องค์การ อันได้แก่ กองทุน การเงินระหว่างประเทศ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ และความตกลงทั่วไปว่า ด้วยภาษีศุลกากรและการค้า<sup>17</sup> โดยต่างเป็นองค์กรที่อยู่บนแนวคิดของเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่ที่เชื่อใน การค้าเสรีตามทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของเดวิด ริคาร์โด ที่เชื่อว่าการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศโดยการผลิตสินค้าตามความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบจะทำให้ เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของโลกมากกว่าการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งต่างพยายามผลิตสินค้า ทุกอย่างในประเทศของตนเอง<sup>18</sup> ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า “ค่านิยม (Value)” ที่สำคัญที่สุดของระเบียบ เศรษฐกิจเบรตตัน วูดส์ คือ “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” นั่นเอง

ทั้งนี้ ได้มีเหตุการณ์สำคัญ 2 เหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบ เศรษฐกิจเบรตตัน วูดส์ ได้แก่เหตุการณ์ดังนี้

เหตุการณ์ที่ 1 คือ การประชุม Rio Earth Summit ซึ่งจัดขึ้นในช่วงวันที่ 3 มิถุนายน จนถึงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ที่ประเทศบราซิล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเป็นเวทีของความร่วมมือ ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญคือปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา โดยปฏิญญาดังกล่าวมีหลักการทั้งหมด 27 หลักการ ซึ่งเป็นหลักการที่ชี้นำนานาประเทศ

---

<sup>16</sup> Peter Van den Bossche, *THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: TEXT, CASES AND MATERIALS*, p.80-81.

<sup>17</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475 - 2530*, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 8-17. และโปรดดูรายละเอียดเรื่องนี้ จากมุมมองของนักวิชาการตะวันตกใน Barry Eichengreen and Peter B. Kenen, “Managing the World Economy under the Bretton Woods System: An Overview,” in *MANAGING THE WORLD ECONOMY: FIFTY YEARS AFTER BRETTON WOODS*, ed. Peter B. Kenen (Institute for International Economics, 1994), p.3-57.

<sup>18</sup> David Ricardo, *THE PRINCIPLES OF POLITICAL ECONOMY AND TAXATION*, (New York: Dover Publications, 2024), p.77-93. และโปรดดู Peter B. Kenen, *THE INTERNATIONAL ECONOMY*, 2<sup>nd</sup> ed. (New Jersey: Prentice Hall, 1989), p.39-42.

ให้นำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) โดยมี 175 ประเทศได้ลงนามให้สัตยาบันในปฏิญญาฉบับดังกล่าวนี้แล้ว<sup>19</sup> ก่อนหน้านั้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ภาควิชาขององค์การสหประชาชาติได้ลงมติรับรองอนุสัญญาประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC) ณ สำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติในนครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) เพื่อดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศตลอดจนเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต<sup>20</sup> ในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ที่ประชุมของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยได้มีการบรรจุคำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ลงไปในอารัมภบทของความตกลงมารีราเกซจัดตั้งองค์การการค้าโลก (The Marrakesh Agreement Establishing the WTO)<sup>21</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าค่านิยมทางสังคมเรื่อง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ได้รับการยอมรับจากบรรดาผู้แทนประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2529 - 2537 (ค.ศ. 1986 - 1994) ว่าเป็นค่านิยมที่มีความสำคัญ โดยค่านิยมดังกล่าวนี้จะได้ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ประกอบการพิจารณาและตีความโดยองค์กรอุทธรณ์ขององค์การการค้าโลกในคดีพิพาทกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศอินเดีย ปากีสถาน มาเลเซีย และไทยในปีพ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

เหตุการณ์ที่ 2 ได้แก่ การจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้นมาเป็นองค์การระหว่างประเทศเพื่อกำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศแทนความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังการพังทลายของกำแพงเบอร์ลินในปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ที่ประชาคมโลกตะวันตกมองว่าเป็นชัยชนะที่ได้ขีดขาดของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเหนือระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม<sup>22</sup> จึงมีผลทำให้การเจรจาพหุภาคีรอบอุรุกวัยสามารถขยายขอบเขตออกไป

<sup>19</sup> United Nations General Assembly, “The Rio Declaration,” [online] Available from : <https://sdgs.un.org/sites/default/files/documents/1709riodeclarationeng.pdf> [20 July 2567]

<sup>20</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *สิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 194.

<sup>21</sup> อารัมภบทของความตกลงมารีราเกซจัดตั้งองค์การการค้าโลก (The Marrakesh Agreement Establishing the WTO) บัญญัติว่า

“The Parties to this Agreement,

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.

...” (ขีดเส้นใต้เน้นโดยผู้เขียน)

<sup>22</sup> Francis Fukuyama, “THE END OF HISTORY AND THE LAST MAN,” [online] Available from : <https://archive.org/details/endofhistorylast0000fuku/page/n9/mode/2up> [21 August 2567]

จนครอบคลุมถึงความตกลงที่สร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าสินค้า การค้าบริการ และทรัพย์สินทางปัญญา ที่เกี่ยวกับการค้าได้<sup>23</sup> นอกจากนี้ ยังได้มีการตกลงสร้างกลไกการระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลก ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับอย่างยั่งยืน จนทำให้มีจำนวนข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เข้าสู่กลไกการระงับข้อพิพาทนี้มากที่สุดในบรรดากลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทั้งหมดที่มีอยู่ในโลกปัจจุบัน เช่น ในช่วงประมาณ 10 ปีแรก กล่าวคือ ในช่วงระหว่างวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ถึงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2547 ได้มีข้อพิพาทจำนวนถึง 314 เรื่อง เข้าสู่กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก<sup>24</sup>

## 2. องค์การการค้าโลกกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม: คดีประเทศสหรัฐอเมริกา ห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศอินเดีย ปากีสถาน มาเลเซีย และไทย

ในบรรดาคดีพิพาทที่เข้ามาสู่กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกมีอยู่ 4 คดีที่มีประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการจำกัดการค้าระหว่างประเทศที่ขัดกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า แต่ประเทศที่ถูกร้องเรียนได้ยกข้อต่อสู้ว่ามาตรการของประเทศตนได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (จี) ดังนี้

(1) **คดี US – GASOLINE (DS2, 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1996)** องค์การอุทธรณ์ตัดสินว่ามาตรการที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด (The US Clean Air Act) เป็นมาตรการที่ขัดกับข้อ 3 วรรคสี่ (หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)) เพราะทำให้น้ำมันเชื้อเพลิงจากประเทศบราซิลและเวเนซุเอลาได้รับการอนุเคราะห์ดีกว่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่วามมาตรการดังกล่าวได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (จี) เพราะเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป อย่างไรก็ตาม วิธีการใช้มาตรการดังกล่าวไม่ชอบตามเงื่อนไขทั่วไปของบทนำในข้อ 20 เนื่องจากเป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติซึ่งปราศจากเหตุผลอันสมควรและเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง<sup>25</sup> โดยในคดีนี้ คู่พิพาทยอมรับว่าอากาศสะอาดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป

(2) **คดี US – Shrimps (DS58, 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998)** องค์การอุทธรณ์ตัดสินว่ามาตรการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของประเทศสหรัฐอเมริกาขัดกับข้อ 11 (หลักห้ามจำกัดปริมาณ) แต่มาตรการดังกล่าวได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (จี) เพราะเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป (เต่าทะเล) โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายกำหนดให้

<sup>23</sup> Andreas F. Lowenfeld, *INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*, p.598.

<sup>24</sup> Peter Van den Bossche, *THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: TEXT, CASES AND MATERIALS*, p.173.

<sup>25</sup> World Trade Organization, “United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (DS2, 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1996),” in *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries*, (2019), p.9.

เรือประมงภายในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องติดตั้งเครื่องมือช่วยให้เต่าทะเลหลุดจากอวนด้วย อย่างไรก็ตามวิธีการใช้มาตรการดังกล่าวไม่ชอบตามเงื่อนไขทั่วไปของบทนำในข้อ 20 เนื่องจากเป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติซึ่งปราศจากเหตุผลอันสมควรเพราะเป็นการบังคับให้ประเทศอื่นต้องปฏิบัติตามนโยบายคุ้มครองเต่าทะเลตามนโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกาและมาตรการนี้ยังเป็นมาตรการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจเนื่องจากกระบวนการรับรองหรือไม่รับรองว่าประเทศผู้ส่งออกกึ่งมายังประเทศสหรัฐอเมริกามีโครงการอนุรักษ์เต่าทะเลที่เทียบเท่าโครงการอนุรักษ์เต่าทะเลของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือไม่นั้น ขาดความโปร่งใสและขาดศุภนิติกระบวนการ (Transparency and Procedural Fairness)<sup>26</sup>

เนื่องจากคดีนี้มีประเด็นที่สำคัญมาก คือ เต่าทะเลซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตและสามารถสร้างขึ้นใหม่ได้ (Renewable) จะถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป (Exhaustible Natural Resource) ตามข้อ 20 (จี) หรือไม่ อย่างไร คดีนี้จึงมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปในประเด็นที่ว่า ชั้นบรรยากาศของโลกเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไปหรือไม่ บทความนี้จึงมุ่งเน้นวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ในคดีนี้โดยละเอียด

**(3) คดี EC – ASBESTOS (DS135, 5 เมษายน ค.ศ. 2001)** องค์กรอุทธรณ์ตัดสินว่ามาตรการห้ามนำเข้าแร่ใยหินและผลิตภัณฑ์ที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นมาตรการที่ไม่ขัดกับข้อ 3 วรรคสี่ ด้วยเหตุที่ประเทศแคนาดาไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าแร่ใยหินกับ PCG Fibres เป็นสินค้าชนิดเดียวกัน และเห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะพิจารณาข้อพิพาทว่ามาตรการของประเทศฝรั่งเศสได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (บี) เพราะเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์<sup>27</sup>

สหภาพยุโรปอาจยกข้อต่อสู้ในทำนองเดียวกันว่า สินค้านำเข้าที่ปล่อยคาร์บอนเกินกว่าที่สหภาพยุโรปกำหนดไม่ใช่สินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้านำเข้าซึ่งปล่อยคาร์บอนภายในขอบเขตที่สหภาพยุโรปกำหนด นอกจากนั้นแล้ว สหภาพยุโรปต้องต่อสู้เพิ่มเติมในทำนองเดียวกันว่า หากคณะพิจารณาข้อพิพาทเห็นว่าสินค้านำเข้าที่ปล่อยคาร์บอนเกินกว่าที่กำหนดและสินค้าที่ปล่อยคาร์บอนภายในขอบเขตที่สหภาพยุโรปกำหนดเป็นสินค้าชนิดเดียวกัน จะส่งผลให้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนขัดกับข้อ 1 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าก็ตาม แต่มาตรการนี้ก็ควรได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (จี)

**(4) CHINA – RARE EARTHS (DS431, 432, 433, 29 สิงหาคม ค.ศ. 2014)** คณะพิจารณาข้อพิพาทตัดสินว่า มาตรการจำกัดการส่งออกแร่หายากของประเทศจีนขัดกับข้อ 11 ของความตกลงทั่วไป

<sup>26</sup> World Trade Organization, “United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (DS58, 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998),” in *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries*, (2019), p.29.

<sup>27</sup> World Trade Organization, “European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos – Containing Products (DS135, 5 เมษายน ค.ศ. 2001),” in *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries*, (2019), p.56.

ว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าและมาตรการข้างต้นไม่ได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (จี) เนื่องจากไม่ได้เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไปได้และประเทศจีนไม่ได้จำกัดการผลิตและการใช้แร่หายากดังกล่าวในประเทศจีน

การพิจารณาว่าแร่หายาก (Rare Earths) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไปหรือไม่ เป็นประเด็นที่ประเทศที่ร้องเรียน (ซึ่งในกรณีนี้คือประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่น) และประเทศจีนเห็นพ้องต้องกันว่าแร่หายากเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป ประเทศจีนจึงไม่ได้อุทธรณ์ประเด็นนี้ไปยังองค์กรอุทธรณ์<sup>28</sup>

### **คดี US - Shrimps<sup>29</sup>**

ในปี พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) กรมประมง (The National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA) ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เปิดเผยผลการศึกษาว่าในทุก ๆ ปีจะมีเต่าทะเลประมาณ 150,000 ตัวตายจากการติดอวนลากของเรือประมงที่ลากอวนเป็นเวลานาน เนื่องจากทุก ๆ 2 ถึง 3 ชั่วโมง เต่าทะเลจะต้องขึ้นมาหายใจเหนือน้ำ กรมประมงจึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ออกประกาศบังคับให้เรือประมงในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องติดตั้งเครื่องมือที่เรียกว่า Turtle Excluder Devices หรือ TEDs ซึ่งเป็นเครื่องมือช่วยให้เต่าหลุดออกจากอวนลากจับกุ้งได้ ด้วยเหตุดังกล่าวส่งผลให้บรรดาผู้ประกอบการเรือประมงในประเทศสหรัฐอเมริกาต่างออกมากัดค้ำ เนื่องจากการปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการเรือประมงมีค่าใช้จ่ายในการติดตั้งเครื่องมือนี้ประมาณ 500 เหรียญสหรัฐต่อเรือ 1 ลำ ซึ่งเป็นการสร้างภาระและเพิ่มต้นทุน ส่งผลให้วุฒิสภามลรัฐหลุยเซียนาได้ออกมารณรงค์จนทำให้รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องเจรจาในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อจัดทำความตกลงกับประเทศที่ส่งกุ้งเข้ามาขายในประเทศสหรัฐอเมริกาและต้องกำหนดให้ผู้ประกอบการเรือประมงที่อยู่ในประเทศเหล่านั้นต้องมีมาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลเทียบเคียงได้กับผู้ประกอบการเรือประมงในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งยังกำหนดให้ใช้มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศที่มีได้มีมาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลในระดับที่เทียบเคียงได้กับมาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ฉบับแก้ไขได้กำหนดรายละเอียดของการใช้มาตรการเอาไว้ในประกาศกระทรวงการต่างประเทศเรียกว่า “1996 Guidelines” โดยกระทรวงการต่างประเทศได้ใช้บังคับประกาศฉบับดังกล่าวกับกลุ่มประเทศในแถบคาบสมุทรแคริบเบียนและมหาสมุทรแอตแลนติก

<sup>28</sup> World Trade Organization, “China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum (DS431, 432, 433, 29 สิงหาคม ค.ศ. 2014),” in *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries*, (2019), p.185.

<sup>29</sup> *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, DS58 Adoption 6 November 1998* โปรดดูสรุปย่อประเด็นสำคัญและคำตัดสินใน World Trade Organization, *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries*, (2019), p.29.

ตะวันตกในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) แต่ได้มีการเจรจาตกลงกำหนดกรอบเวลาให้แก่กลุ่มประเทศเหล่านั้น 3 ปี เพื่อออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการเรือประมงในประเทศต้องติดตั้งเครื่องช่วยเต่าทะเลให้ออกจากอวนลาก ต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้มีการอนุญาตให้ประเทศเหล่านี้สามารถส่งกุ้งเข้ามาขายในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศดังกล่าวมีมาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลที่เทียบเคียงได้กับมาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นเจตนาที่ดีของกระทรวงการต่างประเทศที่ประสงค์จะจำกัดขอบเขตพื้นที่ของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ของประกาศกระทรวงเอาไว้เพียงประเทศสหรัฐอเมริกาและในกลุ่มประเทศในแถบคาบสมุทรแคริบเบียนและมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกเท่านั้น แต่การจำกัดขอบเขตการบังคับใช้ประกาศกระทรวงดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ภาคประชาสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ Earth Island Institute ซึ่งเป็นองค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภาคเอกชนในเมืองซานฟรานซิสโกจึงได้มีการยื่นฟ้องรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทยต่อศาลการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยซึ่งตั้งอยู่ในนครนิวยอร์ก โดยกล่าวหาว่าการใช้ดุลพินิจจำกัดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์และประกาศกระทรวงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ท้ายที่สุด ศาลการค้าระหว่างประเทศเห็นด้วยกับข้อกล่าวหาดังกล่าวและได้มีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทยขยายขอบเขตบังคับใช้ประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวออกไปให้มีผลบังคับใช้ครอบคลุมทุกประเทศ คำพิพากษาดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศต้องออกประกาศเพิ่มเติมซึ่งบังคับใช้กับทุกประเทศที่รวมถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียซึ่งประสงค์จะส่งกุ้งเข้าไปขายในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงต้องบัญญัติกฎหมายภายในประเทศใหม่หรือประกาศใช้กฎหมายลำดับรองที่กำหนดให้ผู้ประกอบการเรือประมงในประเทศต้องติดตั้งเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดออกจากอวนลากได้ โดยที่กระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทยจะเป็นผู้ออกหนังสือรับรองการจับกุ้งของประเทศเหล่านั้นว่ามีมาตรฐานตามที่ประเทศไทยกำหนด ซึ่งประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 เป็นต้นไป ประกาศกระทรวงของประเทศไทยฉบับนี้ส่งผลให้ประเทศอินเดีย ปากีสถาน มาเลเซีย และไทย ยกขึ้นเป็นประเด็นร้องเรียนโดยใช้กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกและได้มีการจัดตั้งคณะพิจารณาข้อพิพาท (Panel) ขึ้นมาในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996)<sup>30</sup> ภายหลังจากที่คณะพิจารณาข้อพิพาทได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทนี้เป็นเวลาประมาณ 15 เดือน ก็ได้มีคำตัดสินในวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998)<sup>31</sup> ให้ประเทศไทยแพ้คดี โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการ

<sup>30</sup> บัณฑิต หลิมสกุล, องค์การการค้าโลก (WTO) ในบริบทของเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน เล่ม 1, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 493-495.

<sup>31</sup> World Trade Organization, “United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (DS58 Adoption 6 November 1998),” in *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries*, (2019), p.29.

อนุรักษ์แต่อาทะเลที่กำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกมายังประเทศสหรัฐอเมริกาต้องมีมาตรการป้องกันและอนุรักษ์แต่อาทะเลที่เทียบเคียงได้กับมาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นเงื่อนไขที่มีลักษณะไปกุดตัน บังคับหรือให้สมาชิกอื่นต้องยอมรับมาตรการภายในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อแลกเปลี่ยนกับการเข้าสู่ตลาดภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำลายความมั่นคงของระบบการค้าพหุภาคีระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงไม่อยู่ในขอบข่ายที่จะได้รับการยกเว้นตามข้อ 20 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า<sup>32</sup>

ผู้แทนของประเทศสหรัฐอเมริกาได้อุทธรณ์คำตัดสินของคณะพิจารณาข้อพิพาทไปยังองค์การอุทธรณ์ (Appellate Body หรือ AB) และภายหลังจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามกรอบเวลาแล้ว องค์การอุทธรณ์ได้ตัดสินยืนตามคำตัดสินของคณะพิจารณาข้อพิพาทว่า มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลกก็ตาม แต่เหตุผลของคำตัดสินก็มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก<sup>33</sup> กล่าวคือ คณะพิจารณาข้อพิพาทตัดสินว่าบทนำของข้อ 20 จะยอมให้สมาชิกสามารถใช้มาตรการที่ขัดกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าได้ หากมาตรการดังกล่าวไม่ทำลายความมั่นคงของระบบการค้าพหุภาคีระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาเห็นกลับว่าบทนำของข้อ 20 ไม่ได้พิจารณาเนื้อหาของมาตรการที่ถูกร้องเรียน หากแต่พิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวถูกนำไปปรับใช้อย่างไร ดังนั้น ขั้นตอนการพิจารณาคำตัดสินที่ถูกต้องสำหรับข้อพิพาทนี้จึงควรเป็นว่า (1) การพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวเข้าเงื่อนไขเฉพาะข้อใดข้อหนึ่งของข้อ 20 (เอ) ถึง (เจ) หรือไม่ หากเข้าเงื่อนไขเฉพาะตามข้อ 20 ข้อใดข้อหนึ่งแล้วจึงวินิจฉัยต่อไปว่า (2) มาตรการดังกล่าวถูกปรับใช้ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันสมควร ตามอำเภอใจ หรือเป็นการจำกัดระบบการค้าพหุภาคีระหว่างประเทศโดยแอบแฝงหรือไม่<sup>34</sup>

การกำหนดประเด็นพิพาทและการดำเนินขั้นตอนในการตัดสินขององค์การอุทธรณ์อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

- (1) มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศที่ไม่มีโครงการหรือมาตรการอนุรักษ์แต่อาทะเลที่เทียบเคียงได้กับโครงการหรือมาตรการอนุรักษ์แต่อาทะเลของประเทศสหรัฐอเมริกาขัดกับความตกลงขององค์การการค้าโลกซึ่งได้แก่ ข้อ 11 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือไม่ อย่างไร แต่เมื่อปรากฏว่าผู้แทนของประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับว่ามาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของประเทศสหรัฐอเมริกาขัดกับข้อ 11 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าจริง จึงไม่เกิดประเด็นอุทธรณ์โต้แย้งในประเด็นนี้<sup>35</sup>

<sup>32</sup> บัณฑิต หลิมสกุล, องค์การการค้าโลก (WTO) ในบริบทของเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน เล่ม 1, หน้า 495-496.

<sup>33</sup> *United States Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (India, Malasia, Pakistan, Thailand v. United States)*, Report on the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, 38 I.L.M. 118 (1999).

<sup>34</sup> Andreas F. Lowenfeld, *INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*, p.321.

<sup>35</sup> ข้อ 11 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าบัญญัติว่า

(2) แม้ว่ามาตรการห้ามนำเข้ากึ่งดังกล่าวจะขัดกับข้อ 11 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าจริง แต่มาตรการดังกล่าวจะได้รับการนิรโทษตามเงื่อนไขเฉพาะตามข้อ 20 (จ) หรือไม่ อย่างไร<sup>36</sup>

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของข้อ 20 (จ) แล้ว จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขย่อยอีกทั้งหมด 3 เงื่อนไข โดยองค์การอุทธรณ์ได้พิจารณาและตัดสินแต่ละประเด็นในเงื่อนไขทั้ง 3 ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรการห้ามนำเข้ากึ่งเป็นมาตรการอนุรักษ์ “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป” หรือไม่ อย่างไร

ประเทศอินเดีย ปากีสถาน มาเลเซีย และไทย ได้อ้างประวัติการยกเว้นมาตรการนี้ในปีพ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ของคณะกรรมการยกเว้นว่าก็เพื่อให้หมายถึงทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต เช่น น้ำมันดิบ แร่แมงกานีส เป็นต้น ดังนั้น ในคดีพิพาทนี้ “เต่าทะเล” ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิต จึงไม่รวมอยู่ในความหมายนี้ด้วย แต่องค์การอุทธรณ์เห็นว่าถ้อยคำที่ว่า “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป” มิได้จำกัดเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตตามที่ผู้ร้องอ้างเท่านั้น โดยองค์การอุทธรณ์ให้เหตุผลว่าต้องตีความในลักษณะวิวัฒนาการ (Evolutionary Approach) โดยการนำพัฒนาการของกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย เนื่องจากในอารัมภบทของความตกลงมาร์ราเกชจัดตั้งองค์การการค้าโลกที่กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกนั้น ได้เพิ่มประเด็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้อย่างชัดเจนและเมื่อนำความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยทะเล พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) หรืออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หรือแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21 เป็น

*“Article XI: General Elimination of Quantitative Restrictions*

*(1) No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.” (ขีดเส้นใต้เน้นโดยผู้เขียน)*

<sup>36</sup> ข้อ 20 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าบัญญัติว่า

*“Article XX: General Exceptions*

*Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:*

*(a) ...;*

*(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;*

*...;*

*(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;*

*...” (ขีดเส้นใต้เน้นและใส่ (ก) (ข) (ค) โดยผู้เขียน)*

ผลลัพธ์ของ Rio Earth Summit เพื่อเป็นแผนแม่บทของโลกในการดำเนินการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม - ผู้เขียน) หรืออนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่อพยพย้ายถิ่น มาประกอบการพิจารณาการตีความ “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป” (ในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม - เน้นโดยผู้เขียน) ตามที่ปรากฏในข้อ 20 (จี) แล้ว คำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป” นั้นย่อมาหมายความว่ารวมถึงแต่ทะเลด้วยซึ่งเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ที่มีการกำหนดให้ทะเลเป็นสัตว์ป่าสงวนที่ใกล้จะสูญพันธุ์ตามเอกสารแนบท้ายสนธิสัญญาหมายเลข 1 ด้วย<sup>37</sup>

(ข) มาตรการห้ามนำเข้าก็มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับการอนุรักษ์แต่ทะเลหรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นเรื่องนี้ หากประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความประสงค์ที่จะอนุรักษ์แต่ทะเล ประเทศสหรัฐอเมริกามีสิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ที่จะห้ามนำเข้าแต่ทะเลและผลิตภัณฑ์จากแต่ทะเลได้ แต่เมื่อปรากฏว่ามาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นมาตรการห้ามนำเข้าก็ไม่ใช่มาตรการห้ามนำเข้าแต่ทะเลและผลิตภัณฑ์จากแต่ทะเล จึงทำให้เกิดประเด็นเรื่องความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันระหว่างมาตรการห้ามนำเข้าก็และการอนุรักษ์แต่ทะเล นอกจากนั้นแล้ว แต่ทะเลที่ประเทศสหรัฐอเมริกาประสงค์จะอนุรักษ์ก็เป็นแต่ทะเลที่ว่ายน้ำอยู่ในทะเลอาณาเขตของประเทศอินเดีย ปากีสถาน มาเลเซีย และไทยด้วย องค์การอุทธรณ์ได้พิจารณาและตัดสินในประเด็นนี้เอาไว้ว่า มาตรการห้ามนำเข้าก็มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับนโยบายอนุรักษ์แต่ทะเลในลักษณะที่ “ใกล้ชิดและแท้จริง” เนื่องจากมาตรการห้ามนำเข้าก็จากประเทศที่ไม่มีมาตรการหรือนโยบายอนุรักษ์แต่ทะเลที่เทียบเคียงได้กับมาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผลระหว่างวิธีการและเป้าหมาย แม้องค์การอุทธรณ์จะมีได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจอธิปไตยในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกทะเลอาณาเขตของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่องค์การอุทธรณ์ได้ให้เหตุผลเอาไว้ว่ามาตรการเหล่านี้ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่พยายามจะอนุรักษ์แต่ทะเลถือเป็นมาตรการที่มีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแต่ทะเลซึ่งเป็นระยะทางที่ไกลมาก<sup>38</sup>

<sup>37</sup> บัณฑิต หลิมสกุล, องค์การการค้าโลก (WTO) ในบริบทของเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน เล่ม 1, หน้า 497-499. และ Peter Van den Bossche, THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: TEXT, CASES AND MATERIALS, p.610-611.

<sup>38</sup> Peter Van den Bossche, THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: TEXT, CASES AND MATERIALS, p.612-613. และบัณฑิต หลิมสกุล, องค์การการค้าโลก (WTO) ในบริบทของเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน เล่ม 1, หน้า 500-501. และโปรดดูมุมมองที่ต่างออกไปจาก Peter Van den Bossche และบัณฑิต หลิมสกุล ใน Michael Trebilcock, Robert House and Antonia Eliason, THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE, 4<sup>th</sup> ed. (Oxfordshire: Routledge, 2013), p.676.

(ค) เพื่อให้มาตรการกำหนดให้ผู้ประกอบการเรือประมงต้องติดเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดออกจากอวนลากสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการเรือประมงในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องติดเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดออกจากอวนลากหรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้ องค์การอุทธรณ์ได้พิจารณาและตัดสินว่ารัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิบัติต่อผู้ประกอบการเรือประมงในต่างประเทศอย่างเป็นธรรมแล้ว โดยไม่ได้ให้แต้มต่อหรือให้ประโยชน์ใดแก่ผู้ประกอบการเรือประมงภายในประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมายลำดับรองกำหนดให้ผู้ประกอบการเรือประมงในประเทศสหรัฐอเมริกาทุกลำต้องติดเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดออกจากอวนลากในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) หากเรือประมงลำใดไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนอย่างร้ายแรงในน่านน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะอายัดปลาและก้างที่ผู้ประกอบการเรือประมงรายนั้นจับได้ด้วย<sup>39</sup>

- (3) วิธีการบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้าก้างเป็นวิธีการบังคับใช้ที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผลหรือเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะการณ์เดียวกันหรือเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝงซึ่งเป็นเงื่อนไขในบทนำของข้อ 20 หรือไม่ อย่างไร

องค์การอุทธรณ์พิจารณาและตัดสินว่าวิธีการบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้าก้างของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นวิธีการเลือกปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผลหรือตามอำเภอใจระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะการณ์เดียวกัน เนื่องจากเป็นการใช้มาตรการห้ามนำเข้าเพื่อกีดกันให้ประเทศอื่นยอมรับมาตรการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในระดับเดียวกันกับที่ใช้บังคับในประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ การบังคับให้ผู้ประกอบการเรือประมงจับก้างในประเทศอื่น ๆ ต้องติดตั้งเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดออกจากอวนลากทุกลำ ในกรณีนี้ แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีสิทธิในการบังคับผู้ประกอบการเรือประมงในประเทศของตน แต่ภายใต้ระบบกฎหมายขององค์การการค้าโลกย่อมไม่อาจอนุญาตให้ประเทศสมาชิกได้นำมาตรการห้ามนำเข้ามาใช้เพื่อบังคับให้ภาคีสมาชิกอื่น ๆ ต้องยอมรับมาตรการภายในของประเทศตนโดยมิได้คำนึงถึงสภาวะการณ์ที่แตกต่างกันได้ ยิ่งไปกว่านั้น มาตรการดังกล่าวยังก่อให้เกิดประเด็นเรื่องความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจตัดสินของเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาว่าประเทศใดควรได้รับการรับรองจากกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาว่ามีมาตรการหรือโครงการอนุรักษ์เต่าทะเลที่เทียบเคียงได้กับมาตรการหรือโครงการของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ตลอดจนการให้สิทธิประเทศที่ถูกปฏิเสธการรับรองจากเจ้าหน้าที่ให้มีกระบวนการทบทวนคำตัดสินของเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้แล้วยังพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการเจรจาอย่างจริงจังกับประเทศที่ร้องเรียนทั้ง 4 เพื่อหาทางจัดทำความตกลงระหว่างประเทศระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีเพื่อกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองเต่าทะเลก่อนที่จะบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้า ทั้งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการเจรจาจัดทำและลงนามความตกลง

<sup>39</sup> บัณฑิต หลิมสกุล, องค์การการค้าโลก (WTO) ในบริบทของเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน เล่ม 1, หน้า 503.

อนุรักษ์เต่าทะเลกับประเทศในแถบแคริบเบียนและมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตก การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้พยายามเจรจากับกลุ่มประเทศหนึ่งแต่ไม่ได้ทำอย่างเดียวกันกับอีกกลุ่มประเทศหนึ่ง ทั้งยังให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามมาตรฐานการอนุรักษ์เต่าทะเลกับกลุ่มประเทศในแถบแคริบเบียนและมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกมากกว่ากลุ่มประเทศผู้ร้องเรียนทั้ง 4 โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาให้ระยะเวลาปฏิบัติตามมาตรฐานของประเทศสหรัฐอเมริกาแก่กลุ่มประเทศในแถบแคริบเบียนและมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตก 3 ปี แต่กลับให้ระยะเวลาแก่กลุ่มประเทศผู้ร้องเพียง 4 เดือนเท่านั้น นอกจากนั้นแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังให้ความช่วยเหลือด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการติดตั้งเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดจากอวนลากแก่กลุ่มประเทศดังกล่าวด้วย การปฏิบัติที่แตกต่างกันเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติอย่างไม่สมเหตุสมผลระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะการณ์เดียวกัน<sup>40</sup>

สรุปคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ได้ว่ามาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของประเทศสหรัฐอเมริกาขัดกับบทบัญญัติข้อ 11 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า แต่มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งดังกล่าวได้รับการนิรโทษเพราะเข้าเงื่อนไข (ก) (ข) (ค) ของข้อ 20 (จี) อย่างไรก็ดี วิธีการบังคับใช้มาตรการให้ผู้ประกอบการเรือประมงที่อยู่ในประเทศอื่นที่ส่งกุ้งเข้ามาขายในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นวิธีการบังคับใช้มาตรการที่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผลหรือตามอำเภอใจระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะการณ์เดียวกัน จึงเป็นการขัดกับเงื่อนไขของบทนำในข้อ 20 ในภาพรวม องค์กรอุทธรณ์จึงตัดสินให้ประเทศสหรัฐอเมริกาแพ้คดีและให้ประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับปรุงวิธีการบังคับใช้มาตรการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของบทนำของข้อ 20 จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา “แพ้ศึกแต่ชนะสงคราม” เพราะการปรับปรุงวิธีการบังคับใช้มาตรการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของบทนำของข้อ 20 อันได้แก่ การปรับปรุงประกาศกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ใช่ว่าการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาสถาปนสามารถปรับแก้ประกาศกระทรวงได้โดยไม่ว่า<sup>41</sup>

แม้ว่าคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ในคดีนี้จะถูกวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์จากนักนิติศาสตร์จำนวนมากเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายที่สำคัญหลายประเด็น เช่น ภาควิชาขององค์การการค้าโลกสามารถบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศตนเองให้ไปคุ้มครองชีวิตสัตว์หรือทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตนอกอาณาเขตประเทศของตนได้หรือไม่<sup>42</sup> หรือการออกมาตรการเพื่อคุ้มครองชีวิตของ

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>41</sup> US Department of State, “The Revised Guidelines for the Implementation of Section 609 of Public Law 101-162 Relating to the Protection of Sea Turtles in Shrimp Trawl Fishing Operations”, in **Federal Register**, 64, 130 (July 1999), p.36949-36954. ดูรายละเอียดของประกาศกระทรวงการต่างประเทศฉบับนี้ได้ใน Sakda Thanitcul, **WTO AND GLOBAL RESOURCES: THE SHRIMP-TURTLE DISPUTE**, (Bangkok: Nititham, 2004), p.318-328.

<sup>42</sup> Michael Trebilcock, Robert House and Antonia Eliason, **THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE**, p.676. และโปรดดู David Hunter, James Salzman, and Durwood Zaelke, **INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY**, (Foundation Press, 2007), p.1283.

แต่ทะเลตามข้อ 20 (จี) สามารถทำได้ง่ายกว่าการออกมาตรการเพื่อคุ้มครองชีวิตมนุษย์ตามข้อ 20 (บี) หรือไม่ ขอบเขตการบังคับใช้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าที่เคยใช้เฉพาะกับตัวสินค้าเท่านั้นได้มีการขยายขอบเขตไปถึงกระบวนการผลิตสินค้าและหากขยายไปถึงกระบวนการผลิตสินค้าด้วยแล้ว ประเทศผู้นำเข้าสินค้าย่อมสามารถพลิกแพลงใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตสินค้าได้อย่างหลากหลายจนแทบไม่มีขอบเขตจำกัดเลยหรือไม่<sup>43</sup> แต่บทเรียนที่สำคัญจากการวิเคราะห์คำตัดสินในคดีนี้คือองค์กรอุทธรณ์ได้ให้ความสำคัญกับค่านิยมเรื่อง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน การปกป้องและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” ไม่น้อยไปกว่าคุณค่าทางเศรษฐกิจอันได้แก่ “ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ของการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ” ที่เป็นแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานสำคัญของบรรดาความตกลงเกี่ยวกับสินค้าและบริการขององค์การการค้าโลกที่ปรากฏอยู่ในความตกลงต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลก

### 3. กำเนิดและวิวัฒนาการของค่านิยม “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” และ “การอนุรักษ์ชั้นบรรยากาศ” ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและระเบียบเศรษฐกิจโลก

ตามที่ได้บรรยายมาข้างต้นว่าภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศผู้ชนะสงครามได้มีการจัดตั้งระเบียบเศรษฐกิจโลกขึ้นมาใหม่เรียกว่าระบบเบรตตัน วูดส์ โดยสนธิสัญญาพหุภาคีสำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ ความตกลงเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ความตกลงเกี่ยวกับธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ส่งผลให้เกิดสถาบันระหว่างประเทศที่ทรงอำนาจอย่างยิ่งยวดเกี่ยวเนื่องกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ และองค์การการค้าโลก ที่พัฒนามาจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ค่านิยมสำคัญของระเบียบเศรษฐกิจโลกแบบระบบเบรตตัน วูดส์ คือ “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” ที่เกิดจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ นั้น หากพิจารณาความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าอาจกล่าวได้ว่าความตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ “การใช้ทรัพยากรของโลกได้อย่างไม่จำกัดเพื่อขยายการผลิตและการแลกเปลี่ยนสินค้า” วัตถุประสงค์ข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของประเทศต่าง ๆ ต่อประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกว่าเป็นเพียงปัจจัยการผลิตได้อย่างชัดเจน<sup>44</sup>

<sup>43</sup> David Hunter, James Salzman, and Durwood Zaelke, *INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY*, p.1287-1288. ประเด็นกฎหมายนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาวิเคราะห์โดยละเอียดโดยศาสตราจารย์ John H. Jackson ภายหลังคดี Tuna-Dolphin โปรดดู John H. Jackson, William J. Davey, and Alan O. Sykes, *LEGAL PROBLEMS OF INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS: CASES, MATERIALS AND TEXT*, 3<sup>rd</sup> ed. (Minnesota: West Publishing, 1995), p.584-588.

<sup>44</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *สิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, หน้า 194.  
โดยอารัมภบทของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1947 บัญญัติว่า

## (ก) ก่อนคดีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้ง

ในปี พ.ศ. 2511 (ค.ศ. 1968) ประเทศสวีเดนได้ริเริ่มให้สมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติอนุมัติให้มีการดำเนินวาระการประชุมว่าด้วยประเด็นสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอันนำไปสู่การจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม แม้ว่าการประชุมครั้งดังกล่าวจะเต็มไปด้วยข้อขัดแย้งระหว่างความกังวลด้านสิ่งแวดล้อมและความกังวลเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน การประชุมครั้งนี้ก็ถือได้ว่าเป็นหมุดหมายสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าประชาคมโลกได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวอย่างเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต

จุดเปลี่ยนสำคัญของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมอีกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นภายหลังการตีพิมพ์รายงานว่าด้วย “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ในปี พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) ของคณะกรรมการนิยามโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่เป็นการให้ค่านิยมของการพัฒนา โดยรายงานดังกล่าวได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ว่าคือ “การพัฒนาที่ตรงตามความต้องการของปัจจุบัน ในขณะที่การพัฒนาต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในอนาคตในการสืบต่อการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง”<sup>45</sup>

กระนั้นก็ดี เมื่อเวลาผ่านไป การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ ยังเสื่อมประสิทธิภาพและได้นำไปสู่การล่มสลายอย่างรุนแรงของระบบธรรมชาติที่เกื้อหนุนการดำรงชีวิตของสรรพสัตว์ทั้งหลายที่ดำรงอยู่ในโลกอันอาจก่อให้เกิดภัยพิบัติทางระบบนิเวศได้ จึงนำไปสู่การจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ เมืองริโอ เดอ จาเนโร ในปีพ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) โดยผลของการประชุมครั้งนี้ได้ผลลัพธ์ที่สำคัญคือ (1) ปฏิญญาริโอ เดอ จาเนโร ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวเป็นความพยายามในการรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการส่งเสริมและสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา (2) การเปิดให้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (3) การออกหลักการว่าด้วยการอนุรักษ์ป่าไม้ และ (4) การออกแผนปฏิบัติการ 21 ซึ่งเป็นเสมือนแนวทางในการดำเนินการระหว่างประเทศที่นำเสนอมาตรการอย่างเป็นรูปธรรมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งก่อตั้งองค์การประสานงานขึ้นมาใหม่ชื่อว่าคณะกรรมการการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>46</sup>

---

*“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, developing the full use of the resources of the world and expanding the production and exchange of goods,”* (ขีดเส้นใต้เน้นโดยผู้เขียน)

<sup>45</sup> “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs” โปรตดู Nicholas Grossman, **THAILAND’S SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOURCEBOOK**, 2<sup>nd</sup> ed. (Singapore: Editions Didier Millet (EDM), 2017), p.25.

<sup>46</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *สิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, หน้า 75.

ค่านิยม “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งรวมไปถึงการอนุรักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของปฏิญญาริโอ เดอ จาเนโร และแผนปฏิบัติการ 21 ได้ถูกจารึกลงในอารัมภบทของความตกลงมารราเกซจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) องค์การอุทธรณ์ในคดีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งได้นำอารัมภบทในส่วนนี้มาใช้ประกอบการตีความบทบัญญัติข้อ 20 (จี) และตัดสินให้มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และปกป้องเต่าทะเลซึ่งถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไปเป็นมาตรการที่ได้รับการนิรโทษตามบทบัญญัติดังกล่าว

(ข) หลังคดีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้ง

ภายหลังการประชุมที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติเพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) โดยผลลัพธ์จากการประชุมครั้งดังกล่าว คือ การที่บรรดาผู้นำประเทศต่าง ๆ ได้มีการตกลงเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาร่วมกันรวมทั้งสิ้น 8 เป้าหมาย โดยกำหนดกรอบเวลาในการบรรลุผลเอาไว้ 15 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2543 - 2558 (ค.ศ. 2000 - 2015)<sup>47</sup>

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals หรือ MDGs) เปรียบเสมือนประวัติศาสตร์ที่จารึกการขับเคลื่อนของประชาคมโลกในการจัดการกับปัญหาสำคัญของโลกอันได้แก่ (1) ขจัดความยากจนและหิวโหย (2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา (3) ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและบทบาทสตรี (4) ลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก (5) ปัญหาสุขภาพของสตรีมีครรภ์ (6) การต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่น ๆ (7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ (8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในประชาคมโลก ซึ่งกรณีทั้งหลายเหล่านี้เป็นเป้าหมายที่ชัดเจนและมีกรอบเวลากำกับให้ประเทศที่ลงนามต้องจัดทำรายงานผลต่อสหประชาชาติว่าบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด<sup>48</sup>

เมื่อครบระยะเวลาของการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) องค์การสหประชาชาติได้มีการกำหนดกรอบเป้าหมายใหม่ที่เรียกว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ออกมาเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) โดยจะใช้เป้าหมายนี้เป็นกรอบในการขับเคลื่อนโลกไปจนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) โดยแบ่งเป้าหมายออกเป็น 17 เป้าหมาย ได้แก่ (1) ไร้ความยากจน (2) ไร้ความหิวโหย (3) คนมีสุขภาพดี (4) คนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ (5) มีความเสมอภาคทางเพศ (6) มีน้ำที่สะอาดและ

<sup>47</sup> ณัชฎา คงศรี, “จาก MDGs สู่ SDGs เป้าหมายการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อความยั่งยืน” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [https://www.sdgmove.com/2017/08/13/mdgstosdgs/#:~:text=\[26 กรกฎาคม 2567\]](https://www.sdgmove.com/2017/08/13/mdgstosdgs/#:~:text=[26%20กรกฎาคม%202567])

<sup>48</sup> อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ, “MDGs กับการพัฒนาประเทศในอนาคตเพื่อเตรียมการจัดทำรายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษปี 2558” หน้า 1-4 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [https://social.nesdc.go.th/social/Portals/0/Documents/MDG%20Pullman%2005092557%20NESDB%20all\\_190.pdf](https://social.nesdc.go.th/social/Portals/0/Documents/MDG%20Pullman%2005092557%20NESDB%20all_190.pdf) [26 กรกฎาคม 2567]

ถูกสุขลักษณะ (7) มีพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (8) มีงานที่ดีและมีการเติบโตทางเศรษฐกิจ (9) มีนวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน (10) ความไม่เสมอภาคลดลง (11) มีเมืองและชุมชนที่ยั่งยืน (12) มีการบริโภคที่มีความรับผิดชอบ (13) การดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ (เน้นโดยผู้เขียน) (14) การอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในน้ำ (15) การอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตบนบก (16) มีความสงบและความยุติธรรม และ (17) การเป็นหุ้นส่วนเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>49</sup> โดยเป้าหมายทั้ง 17 เป้าหมายข้างต้นนี้เป็นเป้าหมายเกี่ยวกับการพัฒนาใน 3 มิติ คือ ปัญหาเศรษฐกิจ (เช่น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความไม่เพียงพอของสวัสดิการรัฐ การหางานทำในเมืองไม่ได้ เป็นต้น) ปัญหาสังคม (เช่น ความยากจน การระบาดของโรคติดต่อ ความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการศึกษา การเลือกปฏิบัติ การลวนลามทางเพศ การมีบุตรน้อยคน การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร สงคราม เป็นต้น) ปัญหาสิ่งแวดล้อม (เช่น ภาวะโลกร้อนที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ การเพิ่มขึ้นของภัยธรรมชาติ ความรุนแรงของปัญหาพลังงานที่รุนแรงขึ้น การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงขึ้น เป็นต้น)<sup>50</sup>

ความแตกต่างระหว่างเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ จากเดิมที่ประเทศกำลังพัฒนาจะมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายขั้นต่ำของการพัฒนาโดยที่ประเทศพัฒนาแล้วจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ แต่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเป็นเป้าหมายที่เพิ่มความรับผิดชอบร่วมกันอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องเป็นหุ้นส่วนและขับเคลื่อนให้สามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้<sup>51</sup> อาทิ ในประเทศที่สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเศรษฐกิจที่เติบโตใหม่อย่างประเทศจีน อินเดีย บราซิล เป็นต้น และปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งมีโทษที่ทำลาย คือ การตั้งให้กลุ่มประเทศที่เป็นต้นตอของปัญหาซึ่งส่วนใหญ่่มักจะเป็นประเทศรายได้สูงให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดปัญหา ตลอดจนการช่วยเหลือและสนับสนุนการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน เช่น การสร้างพลังงานสะอาด การสนับสนุนการผลิตและการบริโภคอย่างมีความรับผิดชอบ เป็นต้น<sup>52</sup>

<sup>49</sup> กุณชลิ รื่นรัมย์, ESG เพื่อความยั่งยืนขององค์กรธุรกิจในประเทศไทย, (บทความเสนอต่อที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก, สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา, 6 กันยายน 2566), หน้า 9-10. และโปรดดู Will Baxter, Nicholas Grossman and Nina Wegner, A CALL TO ACTION: THAILAND AND THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS, (Singapore: Editions Didier Millet (EDM), 2016), p.25.

<sup>50</sup> Satoko KONO and Kan SATO, 60分でわかる3 SDGs 超入門 (เข้าใจ SDGs ใน 60 นาที), (Gijutsuhyoronsha, 2023), p.23. (ภาษาญี่ปุ่น)

<sup>51</sup> Satoko KONO and Kan SATO, 60分でわかる3 SDGs 超入門 (เข้าใจ SDGs ใน 60 นาที), p.19. และ Eileen de Jong and Marjanneke J. Vijge, "From Millennium to Sustainable Development Goals: Evolving discourses and their reflection in policy coherence for development," p.6 [online] Available from : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S258981162030046X> [26 July 2024]

<sup>52</sup> ณัชฎา คงศรี, "จาก MDGs สู่ SDGs เป้าหมายการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อความยั่งยืน" หน้า 2 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.sdgmovement.com/2017/08/13/mdgstosdgs/#:~:text=> [26 กรกฎาคม 2567]

เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

1. **People** คือ เป้าหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ เป้าหมายที่ (1) – (6)
2. **Prosperity** คือ เป้าหมายที่เกี่ยวกับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและการมีมาตรฐานการครองชีพที่ดี อันได้แก่ เป้าหมายที่ (7) – (11)
3. **Planet** คือ เป้าหมายที่เกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติและ การอนุรักษ์โลก อันได้แก่ เป้าหมายที่ (12) – (15)
4. **Peace** คือ เป้าหมายที่เกี่ยวกับสันติภาพ อันได้แก่ เป้าหมายที่ (16) และ
5. **Partnership** คือ เป้าหมายที่ (17) ซึ่งทุกประเทศและทุกคนบนโลกต้องร่วมมือกัน

เมื่อวิเคราะห์เป้าหมายของทั้ง 5 กลุ่มข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง มนุษยชาติได้เห็นความโหดร้ายของสงครามและความโหดร้ายของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ค่านิยมสากลของมนุษยชาติหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ค่านิยมสากลเกี่ยวกับ “การรักษาสันติภาพ” ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติและคณะรัฐมนตรีความมั่นคงและค่านิยมสากลเกี่ยวกับ “การเคารพสิทธิมนุษยชน” ที่ได้นำไปสู่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ดังนั้น การมีเป้าหมายที่ (12) – (15) ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) จึงแสดงให้เห็นว่าค่านิยมเกี่ยวกับ “การอนุรักษ์โลก” ได้กลายมาเป็นค่านิยมสากล (Universal Value) ใหม่ของมนุษย์ที่เทียบเคียงได้กับค่านิยมสากลเกี่ยวกับ “การรักษาสันติภาพ” และ “การเคารพสิทธิมนุษยชน” นั่นเอง

ในส่วนของความพยายามในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลกนั้น ได้มีพัฒนาการเป็นลำดับมาอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศต่าง ๆ ได้มีการเข้าทำความตกลงระหว่างประเทศ อันเกี่ยวเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวม 3 ฉบับ ได้แก่ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีส (Paris Agreement) โดยความตกลงดังกล่าวมีประวัติความเป็นมาดังนี้

(1) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นผลมาจากการที่ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change หรือ IPCC) ซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดขององค์การสหประชาชาติในการสนับสนุนข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เผยแพร่รายงานการประเมินสถานการณ์ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2533<sup>53</sup> เพื่อยืนยันถึงสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นผลมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศของโลกจากกิจกรรมของมนุษย์และการคาดการณ์ถึงภัยคุกคามที่อาจจะ

<sup>53</sup> นิโรจน์ สีนณรงค์, เศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2565), หน้า 6-7.

เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เช่น การละลายของภูเขาน้ำแข็งและธารน้ำแข็ง การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลในมหาสมุทร การก่อตัวรุนแรงของภัยธรรมชาติที่จะมีแนวโน้มจะเกิดมากขึ้น เป็นต้น<sup>54</sup> ผลของการประเมินดังกล่าวได้นำไปสู่การประชุมเจรจาเพื่อจัดทำกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสมัชชาองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นเวทีในการรักษาความร่วมมือของนานาชาติในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยกรอบอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดพันธกรณีของประเทศภาคีโดยใช้หลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันที่แตกต่าง (The Principle of Common But Differentiated Responsibilities)” โดยจำแนกประเทศภาคีออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มของประเทศพัฒนาแล้วที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นรูปธรรม กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วแต่ไม่รวมถึงประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมนิยมเป็นทุนนิยมซึ่งมีหน้าที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากการลดก๊าซเรือนกระจกแล้วยังต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้ประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกและหรือปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา<sup>55</sup> การที่อนุสัญญาดังกล่าวไม่มีผลบังคับให้ประเทศพัฒนาแล้วมีหน้าที่ต้องรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดมาอยู่ที่ระดับเดียวกันกับปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) เพียงแต่กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้ว “ตั้งเป้าหมาย” ไว้เท่านั้น ทำให้ความพยายามในการลดก๊าซเรือนกระจกตามกรอบอนุสัญญาฉบับนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร<sup>56</sup>

(2) พิธีสารเกียวโต เป็นผลมาจากการประชุมสมัชชาภาคีภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ที่เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบต่อพิธีสารเกียวโตซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การกำหนดพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยกำหนดเป็นตัวเลขเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกในภาพรวมและเป้าหมายรายประเทศสำหรับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ตลอดจนกำหนดกรอบระยะเวลาเป้าหมายในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2555 (ค.ศ. 2008 - 2012) โดยประเทศพัฒนาแล้วมีเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยรวมให้ได้ร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990)<sup>57</sup>

(3) ความตกลงปารีส นักวิชาการไทยเห็นว่าพิธีสารเกียวโตไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีข้อจำกัดสำคัญอันได้แก่ การไม่เข้าร่วมพิธีสารโตเกียวของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งยังเป็นประเทศที่

<sup>54</sup> William P. Cunningham and Mary Ann Cunningham, ENVIRONMENTAL SCIENCE: A GLOBAL CONCERN, 14<sup>th</sup> ed. (New York: McGraw Hill Education, 2018), p.335-336.

<sup>55</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *สิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, หน้า 195.

<sup>56</sup> Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Lavanya Rajamania, INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW, (Oxford: Oxford University Press, 2017), p.132-133.

<sup>57</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *สิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, หน้า 195.

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน<sup>58</sup> แต่ในขณะที่นักวิชาการประเทศสหรัฐอเมริกากลับเห็นว่า สถานการณ์เศรษฐกิจโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือในปี พ.ศ. 2533 เมื่อเริ่มการเจรจากรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมาร้อยละ 60 ของโลก แต่ในปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) ขนาดเศรษฐกิจของประเทศจีนได้เติบโตขึ้นถึง 10 เท่า<sup>59</sup> อีกทั้งยังปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าจากปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) และยังคงกลายเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาถึง 2 เท่า นอกจากนี้ในพิธีสารเกียวโต ประเทศจีนถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I Countries) จึงไม่มีพันธกรณีที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและยังอาจเพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้โดยไม่ถูกลงโทษด้วย<sup>60</sup> ด้วยเหตุนี้ในการเจรจาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 21 ณ กรุงปารีส ในปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2015) ซึ่งถือว่าเป็นการเจรจาครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ของโลกที่ประเทศภาคีจำนวน 194 ประเทศ พยายามตกลงกันเพื่อให้ได้ “กฎหมายฉบับใหม่ของโลก” ที่มีการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของทุกประเทศซึ่งอาจกลายเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศของตนเองในอนาคตได้<sup>61</sup>

หลักการสำคัญในการเจรจาเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี พ.ศ. 2558 คือ “หลักการความรับผิดชอบร่วมกันที่แตกต่างและความสามารถในระดับที่แตกต่างกัน (The Principle of Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capacities หรือ CBDRRC)”<sup>62</sup> ความตกลงปารีสได้มีการปรับปรุงและแก้ไขจุดอ่อนของพิธีสารเกียวโตหลายประการ เช่น การกำหนดให้ภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีตามกฎหมาย โครงสร้างที่กำหนดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป้าหมายที่เป็นตัวเลขเชิงปริมาณพร้อมกรอบเวลาในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และความตกลงปารีสนั้นมีเนื้อหาที่ยืดหยุ่นกว่า กล่าวคือ มีทั้งพันธกรณีที่ผูกพันตามกฎหมายและไม่ผูกพันตามกฎหมาย ทั้งยังให้สิทธิในการกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยประเทศภาคีเอง ทำให้ความตกลงปารีสประสบความสำเร็จในการเจรจาและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ภายหลังจากมีประเทศให้สัตยาบันเป็นภาคีเกิน 55 ประเทศ และมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยบรรดาประเทศที่ให้สัตยาบันรวมกันมากกว่าร้อยละ 55 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทั้งโลก ส่วนเนื้อหาที่เป็นข้อผูกพันอาจสรุปได้ดังนี้

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 196.

<sup>59</sup> Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Lavanya Rajamania. *INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW*, p.353-354.

<sup>60</sup> Climate Change Cell, Haryana, “Kyoto Protocol on Climate Change,” [online] Available from : <https://hrccc.harenvironment.gov.in/kyoto-protocol-on-climate-change/> [26 July 2024]

<sup>61</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *สิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, หน้า 199.

<sup>62</sup> Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Lavanya Rajamania. *INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW*, p.219 - 221.

- (1) ประเทศภาคีต้องจัดทำเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเน้นเป้าหมายที่แต่ละประเทศกำหนดเองตามความเหมาะสม (Nationally Determined Contributions หรือ NDCs) โดยต้องมีการทบทวนและเสนอใหม่ทุก 5 ปี และต้องมีการนำเสนอรายงานติดตามการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวอย่างโปร่งใส
- (2) ประเทศภาคีจะต้องจัดทำและดำเนินการมาตรการภายในประเทศเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุบรรดาเป้าหมาย NDCs ที่ประเทศตนได้กำหนดไว้
- (3) ประเทศภาคีควรพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาไปสู่การพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ สร้างความต้องการและความสามารถในการฟื้นตัวจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน
- (4) ประเทศภาคีจะต้องจัดทำแผนปรับตัวระดับชาติและดำเนินการตามแผนที่จัดทำ
- (5) ประเทศภาคีจะต้องจัดทำและนำเสนอรายงานแห่งชาติ โดยรายงานทุก ๆ 2 ปีและรายงานความก้าวหน้าทุก ๆ 2 ปี
- (6) ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการสนับสนุนทางการเงิน การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การเสริมสร้างศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องและมีการติดตามประเมินผลการสนับสนุนดังกล่าวอย่างโปร่งใส
- (7) ให้มีการประเมินสถานการณ์ดำเนินงานระดับโลกทุก ๆ 5 ปี เพื่อติดตามผลการดำเนินงานและประเมินความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาพรวมทุกมิติ ทั้งการดำเนินงานและการให้การสนับสนุนโดยเฉพาะการประเมินระดับความสำเร็จในการควบคุมการเพิ่มของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลก ณ ปลายทศวรรษ ไม่ให้เกิน 2 หรือ 1.5 องศาเซลเซียส<sup>63</sup>

คำนิยามเกี่ยวกับ “การอนุรักษ์ชั้นบรรยากาศของโลก” เป็นคำที่นิยมที่เกิดขึ้นซ้อนอยู่ในคำนิยามเกี่ยวกับ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ในปฏิญญาริโอ เดอ จาเนโร และแผนปฏิบัติการ 21 ในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) และได้ถูกบันทึกลงไปในการอภิปรายของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าในวลีที่ว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน การปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” ต่อมาคำนิยามนี้ได้กลายเป็นเป้าหมายที่ 7 ของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) ที่ระบุถึง “การรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน” ในช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2543 - 2558 ในปัจจุบันคำนิยามนี้ได้ปรากฏในเป้าหมายกลุ่มที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โลก อันได้แก่ เป้าหมายที่ 13 (การดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

<sup>63</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, สิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 198-199.

หรือ SDGs) นอกจากนั้นแล้ว ความสำคัญและเร่งด่วนของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้มีการจัดทำและให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยภาคีองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) คู่ขนานไปกับปฏิญญาริโอ เดอ จาเนโร และแผนปฏิบัติการ 21 ด้วย ความเร่งด่วนและสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศได้นำไปสู่การจัดทำพิธีสารเกียวโตในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรนัก ในที่สุดจึงได้มีการเจรจาและจัดทำความตกลงปารีสในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) โดยมีความคาดหวังของประชาคมโลกว่าความตกลงปารีสจะช่วยอนุรักษ์ชั้นบรรยากาศของโลกไว้ในระดับที่จะทำให้อุณหภูมิของโลกไม่สูงขึ้นเกินไปกว่า 2 องศาเซลเซียส ภายในปี พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2050) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ค่านิยมเกี่ยวกับ “การอนุรักษ์ชั้นบรรยากาศของโลก” ได้ถูกจารึกไว้ในเป้าหมายที่ 13 ของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติที่ภาคีสมาชิกควรต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลเพื่อเป็นการแก้ไขวิกฤตการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและยังได้ถูกจารึกไว้อย่างเป็นทางการในความตกลงปารีสซึ่งกำหนดพันธกรณีให้ภาคีสมาชิกต้องร่วมกันรับผิดชอบแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโดยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายที่ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศสมัครใจกำหนด<sup>64</sup>

#### 4. วิเคราะห์ความสอดคล้องของมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าขององค์การการค้าโลก

เดิมวัตถุประสงค์หลักของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าคือการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ การจ้างงานอย่างเต็มที่ การขยายตัวของรายได้ที่แท้จริงและความต้องการที่แท้จริงซึ่งสูงขึ้นอย่างมาก วิธีการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คือ การพัฒนาการใช้ทรัพยากรของโลกอย่างเต็มที่ ขยายการผลิตและการแลกเปลี่ยนสินค้า โดยทรัพยากรธรรมชาติของโลกถูกมองว่าเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าเท่านั้น<sup>65</sup> ประกอบกับในช่วงระยะเวลาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง

<sup>64</sup> ในกรณีของประเทศไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบต่อข้อเสนอการมีส่วนร่วมของประเทศไทยในการลดก๊าซเรือนกระจกและการดำเนินงานด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Nationally Determined Contributions หรือ NDC) เพื่อจัดส่งให้เลขานุการของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดย NDC ของประเทศไทยกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกขั้นต่ำที่ร้อยละ 20 และกำหนดเป้าหมายขั้นสูงที่ร้อยละ 25 จากกรณีปกติภายในปี พ.ศ. 2573 โดยเป้าหมายนี้สอดคล้องกับเป้าหมายพัฒนาอย่างยั่งยืน เป้าหมายที่ 13 (Climate Action) ที่กำหนดเป้าประสงค์ในการผลักดันให้แต่ละประเทศกำหนดนโยบายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดูรายละเอียดใน นิโรจน์ สินณรงค์, เศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนสภาพภูมิอากาศ, หน้า 188-189. และโปรดดู ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, “Nationally Determined Contributions (NDCs): การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด” หน้า 1-2 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.sdgmove.com/2021/08/05/sdg-vocab-43-nationally-determined-contributions-ndcs/> [30 กรกฎาคม 2567]

<sup>65</sup> อารัมภบทของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าบัญญัติว่า

“GENERAL AGREEMENT ON TARIFF AND TRADE

*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*

ประชาคมโลกยังไม่ได้เผชิญกับปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งเมื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าและแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประเทศอย่างเสรีได้ทำให้ประเทศจำนวนมากที่อยู่ในระยะเบียบเศรษฐกิจเบรตตัน วูดส์ สามารถยกระดับคุณภาพความเป็นอยู่ของประชากรให้อยู่เหนือระดับความยากจนได้ ส่งผลให้ประชาคมโลกไม่ได้ตระหนักและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากนัก อย่างไรก็ตาม ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้ปรากฏชัดเจนและร้ายแรงมากขึ้นจนนำไปสู่การจัดประชุมใหญ่ขององค์การสหประชาชาติที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) อันทำให้เกิดปฏิญญาริโอ เดอ จาเนโรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นหนึ่งในความตกลงระหว่างประเทศที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

ความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ได้สะท้อนค่านิยมสากลใหม่ของประชาคมโลกเกี่ยวกับ “การพัฒนาที่ยั่งยืน การอนุรักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติกับสิ่งแวดล้อม” ได้ถูกจารึกลงในความตกลงมารราเกชจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) และทำให้อารัมภบทของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือจาก “การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของโลกอย่างเต็มที่” เป็น “การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมที่สุดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการรักษาสมดุลกับการปกป้องและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของโลก”<sup>66</sup> ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งที่จับโดยวิธีการที่ทำให้เต่าทะเลจำนวนมากตายเข้ามาสู่กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก องค์การอุทธรณ์ได้ตัดสินคดีโดยใช้อารัมภบทที่ปรากฏในความตกลงมารราเกชจัดตั้งองค์การการค้าโลกและอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ตีความคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป” โดยได้ขยายให้มีความหมายรวมถึงเต่าทะเลซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตทั้ง ๆ ที่มีความแตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในความหมายดั้งเดิม เช่น น้ำมัน แร่แมงกานีส

ด้วยเหตุนี้ หากมีกรณีพิพาทที่ประเทศผู้ส่งออกสินค้าในขอบเขตของมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนฟ้องร้องสหภาพยุโรปโดยใช้กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก ก็มีความเป็นไปได้สูงที่คณะพิจารณาข้อพิพาท (Panel) และ (หากมีการอุทธรณ์) องค์การอุทธรณ์ (Appellate Body) จะนำอารัมภบทที่ปรากฏในความตกลงมารราเกชจัดตั้งองค์การการค้าโลก เป้าหมายที่ 13 ของการพัฒนาที่ยั่งยืน และความตกลงปารีสมาตีความในลักษณะวิวัฒนาการว่า “ชั้นบรรยากาศของโลก”

---

*real income and effective demand, developing the full use of the resources of the world and expanding the production and exchange of goods;*” (ขีดเส้นใต้เน้นโดยผู้เขียน)

<sup>66</sup> โดยอารัมภบทของความตกลงมารราเกชจัดตั้งองค์การการค้าโลกในส่วนที่เกี่ยวข้องที่บัญญัติว่า “...while allowing for the optional use of the world’s resource in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment...” (ขีดเส้นใต้เน้นโดยผู้เขียน)

ก็เป็น “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไปได้” ตามแนวทางและขั้นตอนการพิจารณาของคำตัดสินในคดีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้ง โดยอาจพิเคราะห์แยกเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมนำคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปขัดกับความตกลงองค์การการค้าโลก ได้แก่ ข้อ 2 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือไม่ อย่างไร ประเด็นนี้ค่อนข้างชัดเจนว่า แม้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมนำคาร์บอนของสหภาพยุโรปจะจัดเก็บในอัตราเท่าเทียมกันจากสินค้าที่นำเข้ามาจากประเทศต่าง ๆ ก็ตาม แต่ข้อ 2 ห้ามจัดเก็บภาษีนำเข้าจากสินค้าของประเทศสมาชิกอื่นนอกเหนือไปจากภาษีนำเข้าที่สหภาพยุโรปผูกพันไว้ตามตารางผูกพันของตน ดังนั้น มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมนำคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปจึงขัดกับข้อ 2 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

(2) แม้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมนำคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปจะขัดกับข้อ 2 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าจริง แต่มาตรการดังกล่าวจะได้รับการนิรโทษตามเงื่อนไขเฉพาะตามข้อ 20 (จ) หรือไม่ อย่างไร

โดยข้อ 20 (จ) มีเงื่อนไขย่อยรวมกันทั้งหมด 3 เงื่อนไขดังนี้

(ก) มาตรการเก็บภาษีศุลกากรข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปเป็นมาตรการอนุรักษ์ “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไปได้” หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้สหภาพยุโรปมีแนวโน้มที่จะอ้างรายงานการประเมินสถานการณ์แบบจำลองและภาพฉายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2533) ถึงรายงานการประเมินฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2565) ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ<sup>67</sup> ที่ยืนยันว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างมลภาวะที่ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศ ก่อให้เกิดภาวะเรือนกระจกเข้มข้น และส่งผลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นวงกว้าง การเพิ่มขึ้นของความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกแบบผสมในชั้นบรรยากาศของโลกมีผลทำให้อุณหภูมิพื้นผิวโลกมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>68</sup> โดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ประเมินว่า หากอุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นนี้แล้ว ภายในปี พ.ศ. 2643 (ค.ศ. 2100) ระดับน้ำทะเลจะสูงขึ้น 1 - 2 เมตร เนื่องจากน้ำแข็งในทะเลอาร์คติก กรีนแลนด์ และแอนตาร์กติกาละลาย ทำให้เกิดน้ำท่วมเมืองที่ตั้งอยู่ริมฝั่งทะเล นอกจากนี้แล้วยังมีผลทำให้เกิดภาวะฝนแล้ง น้ำท่วม ลมฟ้าอากาศผันผวนมากยิ่งขึ้น พายุที่เกิดขึ้นถี่ขึ้น และรุนแรงขึ้น มีผลกระทบและก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อมนุษยชาติ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ<sup>69</sup>

<sup>67</sup> คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change หรือ IPCC) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2531 (ค.ศ. 1988) ประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำและผู้แทนของรัฐภาคีมากกว่า 130 ประเทศเพื่อทบทวนหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสาเหตุและผลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โปรดดู William P. Cunningham and Mary Ann Cunningham, ENVIRONMENTAL SCIENCE: A GLOBAL CONCERN, p.335.

<sup>68</sup> นิโรจน์ สิ้นณรงค์, เศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, หน้า 6-10.

<sup>69</sup> William P. Cunningham and Mary Ann Cunningham, ENVIRONMENTAL SCIENCE: A GLOBAL

ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ ชั้นบรรยากาศของโลกจึงควรถูกจัดให้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไป และเพื่อเป็นการอนุรักษ์ชั้นบรรยากาศของโลกไม่ให้ถูกใช้จนสูญสิ้นหมดไป ประชาคมโลกที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจึงควรต้องนำเป้าหมายที่ 13 เรื่องการปฏิบัติการสภาพภูมิอากาศไปดำเนินการให้เกิดผลอย่างจริงจัง ตลอดจนการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงปารีสในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามการมีส่วนร่วมที่แต่ละประเทศกำหนด ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การที่อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์กำหนดให้เต่าทะเลเป็นสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยนำเต่าทะเลเข้าไปอยู่ในภาคผนวกที่กำหนดให้เต่าทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไปน่าจะมีอิทธิพลต่อการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรการเก็บภาษีศุลกากรข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปในแง่ที่ว่าสมาชิกภาคีกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการประชุมครั้งที่ 21 เพื่อจัดทำความตกลงปารีส ได้กำหนดเป้าหมายความตกลงปารีสที่จะจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียส และหากเป็นไปได้ก็ไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียส ของอุณหภูมิก่อนการปฏิรูปอุตสาหกรรม<sup>70</sup> ที่เกิดจากการได้รับอิทธิพลโดยตรงจากรายงานการประเมินของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่สุดในการสนับสนุนเพื่อให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่า หากอุณหภูมิสูงกว่านี้แล้ว ชั้นบรรยากาศของโลกซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติของโลกอย่างหนึ่งก็จะสูญสิ้นหมดไปซึ่งความเหมาะสมในการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ บรรดาสัตว์และพืชอีกต่อไป<sup>71</sup> ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ชั้นบรรยากาศของโลกจึงควรเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสูญสิ้นหมดไปได้

(ข) มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ชั้นบรรยากาศไม่ให้ความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกสูงเกินไปหรือไม่ อย่างไร

โดยทั่วไปแล้ว มาตรการที่รัฐใช้เพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มีอยู่ 2 มาตรการ ได้แก่

CONCERN, p.335-337 และ Takahiro SEKI and Yuta MATSUMURA, *GX (グリーン・トランスフォーメーション) が図解でわかる入門書です* (หนังสืออธิบายโดยภาพเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสีเขียว), p.21. และโปรดดู ชยันต์ ตันติวิธดาการ, เศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564), หน้า 29-30.

<sup>70</sup> ข้อ 2 (a) ของความตกลงปารีสบัญญัติว่า

“Article 2

1. ....

(a) *Holding the increase in the global average temperature to well below 2 C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5 C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;*” (ขีดเส้นใต้เน้นโดยผู้เขียน)

<sup>71</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *สิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, หน้า 194. และโปรดดู ชยันต์ ตันติวิธดา, เศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก, หน้า 22-30.

ภาษีคาร์บอน คือ ภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเรียกเก็บจากการผลิต การจำหน่าย หรือการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ หรือถ่านหิน การเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมา ดังนั้น โรงงานหรือบริษัทใดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากก็ต้องจ่ายภาษีมากตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามหลักผลกระทบภายนอกในเชิงลบ (Externality Cost) อันเป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งส่งผลให้ผู้ก่อมลพิษถูกบังคับให้ต้องคำนวณภาษีคาร์บอนส่วนนี้เข้าไปเป็นต้นทุนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วย การเก็บภาษีคาร์บอนทำให้เชื้อเพลิงฟอสซิลมีราคาสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อโรงงานผลิตสินค้าและโรงไฟฟ้าต้องหันมาเพิ่มประสิทธิภาพการในการใช้พลังงานและลดปริมาณการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเพื่อลดต้นทุนที่เกิดขึ้น<sup>72</sup> ภาษีคาร์บอนช่วยให้การผลิตพลังงานสะอาดจากเชื้อเพลิงหมุนเวียน (Renewable Energy) เช่น พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ สามารถแข่งขันกับเชื้อเพลิงฟอสซิลได้<sup>73</sup> หลายประเทศได้นำภาษีคาร์บอนไปใช้ เช่น ประเทศฟินแลนด์เริ่มจัดเก็บภาษีคาร์บอนในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) ประเทศสวีเดนเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ประเทศนอร์เวย์เริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ประเทศอังกฤษเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) ประเทศเดนมาร์กเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) มลรัฐบริติชโคลอมเบียในประเทศแคนาดาเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ประเทศอินเดียเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ประเทศออสเตรเลียเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) และประเทศญี่ปุ่นเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012)<sup>74</sup>

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอน (Cap and Trade) สหภาพยุโรปกลุ่มเป้าหมายที่นำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอนมาใช้เป็นประเทศแรกในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) ตามมาด้วยประเทศนิวซีแลนด์ในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) ประเทศแคนาดาในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ประเทศออสเตรเลียในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ประเทศเกาหลีใต้ในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012)<sup>75</sup> สหภาพยุโรปกำหนดปริมาณคาร์บอนสูงสุดที่ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานเข้มข้น (การกลั่นน้ำมัน การผลิตเหล็ก และเหล็กกล้า อะลูมิเนียม โลหะ ซีเมนต์ ปูน แก้ว เซรามิก เยื่อกระดาษ กระดาษ กระดาษลัง กรดและสารเคมีอินทรีย์ในปริมาณสูง) สามารถปล่อยได้ โดยหากผู้ประกอบการปล่อยคาร์บอนในปริมาณที่น้อยกว่าปริมาณสูงสุดที่กำหนดในกฎหมายแล้ว ผู้ประกอบการรายนั้นสามารถขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอนให้

<sup>72</sup> นิโรจน์ สิ้นณรงค์, เศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, หน้า 39-40.

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>74</sup> Tom Tietenberg and Lynne Lewis, ENVIRONMENTAL & NATURAL RESOURCE ECONOMICS, 10<sup>th</sup> ed. (London: Pearson, 2015), p.433. และโปรดดู Takahiro SEKI and Yuta MATSUMURA, GX (グリーン・トランスフォーメーション)が図解でわかる入門書です (หนังสืออธิบายโดยภาพเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสีเขียว), p.54.

<sup>75</sup> Barry Eichengreen and Peter B. Kenen, "Managing the World Economy under the Bretton Woods System: An Overview," in MANAGING THE WORLD ECONOMY: FIFTY YEARS AFTER BRETTON WOODS, ed. Peter B. Kenen, p.3-57.

แก่ผู้ประกอบการรายอื่นได้<sup>76</sup> ภายหลังกักการจัดตั้งระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอนในปี 2548 (ค.ศ. 2005)<sup>77</sup> สหภาพยุโรปลดปริมาณคาร์บอนสูงสุดอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ปริมาณการปล่อยคาร์บอนลดลงตามลำดับ<sup>78</sup> ด้วยเหตุนี้ผู้ประกอบการของสหภาพยุโรปบางรายจึงใช้วิธีการถ่ายทอดสายการผลิตไปยังประเทศที่สามเพื่อลดต้นทุนที่เกิดขึ้นจากมาตรการนี้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการภายในสหภาพยุโรปตกอยู่ในสถานการณ์ที่เสียเปรียบและทำให้สหภาพยุโรปไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการลดการปล่อยคาร์บอนตามที่ผูกพันไว้ในความตกลงปารีสว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 50 - 55 ภายในปี พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) และลดลงเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) ได้<sup>79</sup> มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปจึงอาจถือได้ว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับการอนุรักษ์ชั้นบรรยากาศและผู้ประกอบการในประเทศอื่น ๆ ที่มีมาตรการและเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ต่ำกว่าสหภาพยุโรปด้วยและความสัมพันธ์เชื่อมโยงนี้ยังใกล้ชิดกว่าความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างมาตรการห้ามนำเข้ากึ่งเพื่ออนุรักษ์เต่าทะเลในคดีพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศปากีสถาน มาเลเซีย และไทยด้วย นอกจากนี้ ในคดีพิพาทดังกล่าว องค์กรอุทธรณ์ยังยอมรับกลาย ๆ ด้ว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้านั้น เป็นวินัยทางการค้าระหว่างประเทศที่ครอบคลุมทั้งตัวสินค้าและกรรมวิธีในการผลิตด้วย

(ค) เพื่อให้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สหภาพยุโรปได้กำหนดให้ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปต้องชำระค่าธรรมเนียมคาร์บอนหรือไม่ อย่างไร

ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอนของสหภาพยุโรปมีการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) โดยกำหนดเพดานการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานเข้มข้นสามารถปล่อยได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการปล่อยคาร์บอนในปริมาณที่น้อยกว่าเพดานแล้วผู้ประกอบการนั้นสามารถขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอนให้แก่ผู้ประกอบการที่ปล่อยคาร์บอนเกินเพดานได้ เมื่อมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนของสหภาพยุโรปจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 (ค.ศ. 2026) และผู้ส่งออกสินค้าที่อยู่ในขอบเขตต้องจ่ายค่าธรรมเนียมปริมาณคาร์บอนที่ปล่อยโดยค่าธรรมเนียมจะคิดจากปริมาณการปล่อยคาร์บอนของสินค้าที่นำเข้าหักด้วยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามสัดส่วนที่สหภาพยุโรปกำหนดคูณด้วยราคาซื้อขายคาร์บอนเฉลี่ยในตลาดซื้อขาย ดังนั้น ค่าธรรมเนียมคาร์บอนที่ผู้ส่งออกสินค้าจะต้องจ่ายจึงเทียบเคียงได้กับค่าซื้อสิทธิในการปล่อย

<sup>76</sup> สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากรประจำสถานเอกอัครราชทูตไทยในกรุงบรัสเซลส์, “European Green Deal แผนปฏิรูปสีเขียวและมาตรการทางภาษีของ EU”, Custom Policy Monitoring Unit (CPMU news), 5, 11 (พฤศจิกายน 2563), หน้า 2.

<sup>77</sup> Takahiro SEKI and Yuta MATSUMURA, GX (グリーン・トランスフォーメーション)が図解でわかる入門書です (หนังสืออธิบายโดยภาพเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสีเขียว), p.54.

<sup>78</sup> สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากรประจำสถานเอกอัครราชทูตไทยในกรุงบรัสเซลส์, “European Green Deal แผนปฏิรูปสีเขียวและมาตรการทางภาษีของ EU”, Custom Policy Monitoring Unit (CPMU news), หน้า 2.

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน

คาร์บอนของผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปที่ปล่อยปริมาณคาร์บอนเกินเพดานนั่นเอง จึงเห็นได้ว่า เมื่อเทียบเคียงกับคดีพิพาทกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งแล้ว มาตรการบังคับให้เรือประมงในประเทศอื่น ๆ ต้องติดเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดออกจากอวนลากได้นั้น กรมประมงของประเทศสหรัฐอเมริกาถือออกกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการเรือประมงในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องติดเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดจากอวนลากในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) หากผู้ประกอบการเรือประมงลำใดไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนอย่างร้ายแรงในน่านน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะยึดอายัดปลาและกุ้งที่เรือประมงลำนั้นจับได้ ด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกประกาศกระทรวงการต่างประเทศกำหนดให้ผู้ประกอบการเรือประมงในกลุ่มประเทศในแถบแคริบเบียนและมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกติดเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดจากอวนลากภายในกรอบเวลา 3 ปี แต่ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกประกาศกระทรวงการต่างประเทศกำหนดให้เรือประมงในปากีสถาน มาเลเซีย และไทยติดตั้งเครื่องช่วยให้เต่าทะเลหลุดจากอวนลากภายในกรอบระยะเวลาเพียง 4 เดือนเท่านั้น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกันแล้ว มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนของสหภาพยุโรปได้ถูกบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ก่อนที่จะนำมาใช้บังคับกับผู้ประกอบการในต่างประเทศที่ส่งสินค้าเข้ามาয়สหภาพยุโรปในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 และเป็นการใช้บังคับกับผู้ส่งออกต่างชาติทุกประเทศที่ส่งสินค้าเข้ามาয়สหภาพยุโรปด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปได้บังคับใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนกับผู้ส่งออกสินค้าในต่างประเทศเทียบเคียงได้กับผู้ประกอบการในสหภาพยุโรป อันเป็นการสอดคล้องกับเงื่อนไขของข้อ 20 (จ) แล้ว

- (3) วิธีการบังคับใช้มาตรการเก็บภาษีข้ามพรมแดน เป็นวิธีการบังคับใช้ที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผล หรือเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะการณ์เดียวกัน หรือเป็นการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝงตามเงื่อนไขในบทนำของข้อ 20 หรือไม่อย่างไร

ประเด็นเรื่องวิธีการบังคับใช้ของสหภาพยุโรปนี้อาจมีปัญหาว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในบทนำของข้อ 20 เนื่องจากกฎหมายของสหภาพยุโรปได้ยกเว้นไม่บังคับใช้มาตรการนี้กับประเทศไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ ราชรัฐลิเกเตนสไตน์ และ 5 เขตเศรษฐกิจขนาดเล็ก อันได้แก่ บูซิงเงิน (Büdingen) เฮลโกลันด์ (Heligoland) ลิวิกโน (Livigno) เซวตา (Ceuta) และเมลิลลา (Melilla)<sup>80</sup> แต่ผู้เขียนเห็นว่า สหภาพยุโรปคงยกข้อต่อสู้ว่าประเทศและเขตเศรษฐกิจขนาดเล็กข้างต้นไม่อยู่ในสภาวะการณ์เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศลิเกเตนสไตน์มีเศรษฐกิจพึ่งพาธุรกิจการเงินเป็นหลัก<sup>81</sup> หรือเขตเศรษฐกิจลิวิกโนมี

<sup>80</sup> KPMG, “Summary of the EU CBAM Regulation: What this could mean for your business,” [online] Available from : <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2021/07/summary-of-the-cbam-regulation.pdf> [1 August 2567]

<sup>81</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “ราชรัฐลิเกเตนสไตน์” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [https://image.mfa.go.th/mfa/0/phQBrX-L4xr/Factsheets\\_PDF/Factsheet-Liechtenstein\\_as\\_of\\_26\\_June\\_2023.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/phQBrX-L4xr/Factsheets_PDF/Factsheet-Liechtenstein_as_of_26_June_2023.pdf) [1 สิงหาคม 2567]

เศรษฐกิจที่พึ่งพานักท่องเที่ยวที่เข้ามาเล่นสกีเป็นหลัก<sup>82</sup> ทำให้ประเทศและเขตเศรษฐกิจดังกล่าวไม่มีอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าที่อยู่ในขอบเขตที่จะถูกจัดเก็บภาษีข้ามพรมแดน เป็นต้น

จึงอาจกล่าวในภาพรวมได้ว่า ในอนาคต หากมีคดีพิพาทเกี่ยวกับมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนของสหภาพยุโรปเข้าสู่กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก คณะพิจารณาข้อพิพาทและองค์การอุทธรณ์ (ในกรณีที่มีการอุทธรณ์) มีแนวโน้มสูงที่จะตัดสินตามแนวทางที่ปรากฏในคดีพิพาทกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้ง กล่าวคือ มีแนวโน้มสูงที่จะตัดสินให้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนของสหภาพยุโรปได้รับการนิรโทษตามข้อ 20 (จ) ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าโลก

## 5. บทบาทขององค์การการค้าโลกกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันและอนาคต

แนวคิดพื้นฐานเรื่องทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบทางเศรษฐศาสตร์มีที่อยู่ที่เบื้องหลังระเบียบเศรษฐกิจโลกเรียกว่าระบบเบรตตัน วูดส์ ส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกผลิตสินค้าเพื่อค้าขายแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศโดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของโลกอย่างเต็มที่ โดยมองว่าทรัพยากรธรรมชาติของโลกคือปัจจัยการผลิตเท่านั้น แต่ความสัมพันธ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้เกิดค่านิยมสากลใหม่ของประชาคมโลกขึ้นมา ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้นำไปสู่การประชุมสุดยอดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2535 ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ทั้งยังนำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญคือหลักการและความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของโลกหลายฉบับ ค่านิยมสากลของประชาคมโลกที่เกิดขึ้นใหม่นี้ได้ถูกนำไปจารึกไว้ในความตกลงมาร์ราเกซจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ในขณะเดียวกัน คำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ขององค์การการค้าโลกได้พิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นอกจากการจารึกลงไปในความตกลงระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการแล้ว หากมีกรณีที่มีคดีพิพาทเกิดขึ้น องค์การการค้าโลกได้มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรักษาสถิติของค่านิยมสากลในเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน การปกป้องและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” และค่านิยมเรื่อง “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” ด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ในอนาคตหากมีข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปเข้ามาสู่กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก องค์การระงับข้อพิพาทย่อมมีแนวโน้มสูงที่จะให้ความสำคัญกับค่านิยมเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน การปกป้องและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” ไม่น้อยไปกว่าค่านิยมเรื่อง “ประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ” ตามระเบียบเศรษฐกิจในระบบเบรตตัน วูดส์ ตราบใดที่วิธีการใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลหรือตามอำเภอใจระหว่างประเทศที่มีสภาพการณ์เหมือนกันหรือเป็นการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง

<sup>82</sup> Expedia.co.th, “ที่เที่ยวใน Livigno : ทำอะไรดี ที่เที่ยวไหนดี” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.expedia.co.th/Livigno.dx6055466> [1 สิงหาคม 2567]