

โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 12

พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กอบกุล รายนาค

ได้รับการสนับสนุนจาก

โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

ดำเนินการโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พฤศจิกายน 2548

สารบัญ

บทนำ	1
1. ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ.....	3
1.1. อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (United Nations Convention on Climate Change – UNFCCC)	3
1.1.1. ความเป็นมาของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	4
1.1.2. สาระสำคัญของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	4
1.2. พิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change) ค.ศ. 1997	7
1.2.1. สาระสำคัญของพิธีสารเกียวโต.....	8
1.2.2. พันธกรณีของประเทศไทย และ การดำเนินการที่ผ่านมา.....	11
1.2.3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	12
1.2.4. การกำหนดนโยบายและท่าทีของประเทศไทยภายใต้ UNFCCC และพิธีสารเกียวโต.....	12
1.2.5. สาระสำคัญและหลักการของ CDM	13
1.2.6. นโยบายด้าน CDM ของประเทศไทย.....	15
1.2.7. ประโยชน์ที่ไทยจะได้จาก CDM	16
1.2.8. ประเภทของโครงการที่ไทยควรสนับสนุนภายใต้ CDM.....	17
1.2.9. ท่าทีสำหรับการเจรจาต่อไป.....	19
1.3. อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการปกป้องชั้นโอโซน ค.ศ. 1985 (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)	20
1.4. พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน ค.ศ. 1987 (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer).....	21
1.4.1. สาระสำคัญของพิธีสารมอนทรีออล	21
1.4.2. การดำเนินการของประเทศไทย.....	24
1.4.3. นโยบายและการกำหนดท่าทีของไทย.....	26
2.ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ.....	27
2.1. อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ค.ศ. 1971 (Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat หรือ Ramsar Convention)	28
2.1.1. สาระสำคัญของอนุสัญญาแรมซาร์.....	28

2.1.2.	กองทุนอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ.....	30
2.1.3.	การดำเนินการตามพันธกรณีของไทย	30
2.1.4.	นโยบายและทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทย.....	32
2.2.	อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage) ค.ศ. 1972.....	33
2.2.1.	สาระสำคัญของอนุสัญญามรดกโลก	33
2.2.2.	กองทุนมรดกโลก.....	34
2.2.3.	พันธกรณีภายใต้อนุสัญญามรดกโลก.....	35
2.2.4.	นโยบายและการกำหนดทำที่ของไทย.....	35
2.3.	อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) ค.ศ. 1973.....	36
2.3.1.	สาระสำคัญของ CITES	36
2.3.2.	นโยบายและทำที่ของไทย.....	38
2.4.	อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ค.ศ. 1992.....	39
2.4.1.	วัตถุประสงค์ของ CBD.....	40
2.4.2.	สาระสำคัญของ CBD	40
2.4.3.	การดำเนินการของประเทศไทย.....	43
2.4.4.	ร่างระเบียบเพื่อควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และ Bonn Guidelines	44
2.4.5.	นโยบายและทำที่ของไทย.....	48
2.5.	พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity) ค.ศ. 2000	50
2.5.1.	สาระสำคัญของพิธีสารคาร์ตาเฮนา หรือ Biosafety Protocol.....	51
2.5.2.	LMOs ที่จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการ AIA ในพิธีสาร	54
2.5.3.	การดำเนินการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพของไทย.....	55
2.5.4.	การควบคุมการศีกษาวิจัย GMOs ในประเทศไทย	57
2.5.5.	นโยบายและทำที่ของไทย.....	58
2.6.	สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture) ค.ศ. 2001	59
2.6.1.	วัตถุประสงค์ของ ITPGR	59
2.6.2.	สาระสำคัญของ ITPGR.....	59
2.6.3.	นโยบายและทำที่ของไทย.....	63

3.ความตกลงระหว่างประเทศด้านการควบคุมสารเคมีและของเสียอันตราย	66
3.1. อนุสัญญา Rotterdam ว่าด้วยกระบวนการแจ้งข้อมูลล่วงหน้าสำหรับสารเคมีอันตรายและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ (Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides on International Trade) ค.ศ. 1998.....	66
3.1.1. สารสำคัญของอนุสัญญา Rotterdam	66
3.1.2. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย.....	68
3.2. อนุสัญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants) ค.ศ. 2001	68
3.2.1. สารสำคัญของอนุสัญญาสต็อกโฮล์ม.....	68
3.2.2. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย.....	70
3.3. อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ค.ศ. 1989.....	71
3.3.1. หลักการของอนุสัญญาบาเซล	71
3.3.2. สารสำคัญของอนุสัญญาบาเซล.....	72
3.3.3. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย.....	74
3.4. บทแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาบาเซล (Amendment to the Basel Convention) หรือ The Ban Amendment ค.ศ. 1995	75
3.5. พิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ค.ศ. 1999.....	77
3.5.1. สารสำคัญของพิธีสารบาเซล.....	78
3.5.2. นโยบายและท่าทีของไทย.....	79
4.บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	80
4.1. ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองบรรยากาศ.....	80
4.2. ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ.....	81
4.3. ความตกลงด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย	82
เอกสารอ้างอิง.....	84

เอกสารทางวิชาการ เรื่อง
พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม¹

เสนอต่อ

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จัดทำโดย

ผศ.ดร.กอบกุล รายนาค²

บทนำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของนานาชาติ (common concern) เนื่องจากความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมมีผลกระทบต่อประเทศต่างๆ อย่างไม่เลือกเขตแดน นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ได้มีความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมมากมายหลายฉบับ แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่งจะเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันในระดับโลกระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเมื่อมีการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่ 1 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1972 นับแต่การประชุมในครั้งนั้นเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน นานาชาติได้เห็นพ้องต้องกันในระดับหนึ่งว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับปัญหาการพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนาเรียกร้องสิทธิในการพัฒนา (right to development) และมีความเห็นว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะต้องถูกพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนา การประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่สองที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ซึ่งจัดขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 จึงเป็นการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development หรือ UNCED)

¹ รายงานการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยมูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ

² รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ในบริบทดังกล่าวมาข้างต้น ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับจึงมีทั้งวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ และมีลักษณะประสานหรือถ่วงดุลผลประโยชน์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ในฐานะที่เป็นสมาชิกของประชาคมโลก ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ แม้ว่าไทยจะเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ภายใต้ความตกลงส่วนใหญ่ทั้งในแง่การร่วมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกและของตนเอง แต่ก็มีข้อตกลงบางฉบับที่มีความซับซ้อนและก่อให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียของประเทศไทย ดังเช่นประเด็นการอนุรักษ์และควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และมีบางฉบับที่ประเทศไทยต้องศึกษาและพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามพันธกรณี เช่น การบัญญัติกฎหมายเพื่ออนุวัติตามอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายข้ามแดนซึ่งของเสียอันตราย และการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด (clean development mechanism) ตามพิธีสารเกียวโต เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศไทยควรทบทวนมาตรการกฎหมายและกฎระเบียบของรัฐในปัจจุบันเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพและช่องว่างของกฎหมายและมาตรการดังกล่าว สำหรับรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีและรักษาผลประโยชน์ของประเทศให้ได้มากที่สุดในช่วงเดียวกัน

ในรายงานนี้ จะพิจารณาความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีและที่กำลังมีความสำคัญต่อการกำหนดท่าทีของประเทศ อันได้แก่ ความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ ซึ่งประกอบด้วยความตกลงเกี่ยวกับการคุ้มครองชั้นโอโซน และการป้องกันปัญหาโลกร้อน รวมทั้งพิธีสารเกียวโต ความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพของไทย และความตกลงเพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายสารเคมีอันตรายและของเสียอันตรายข้ามแดน ซึ่งเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของไทยทั้งในแง่ผู้ส่งออกและผู้นำเข้าของเสียอันตราย การวิเคราะห์จะรวมถึงความตกลงบางฉบับที่ประเทศไทยกำลังพิจารณาเข้าเป็นภาคีเพื่อประกอบการพิจารณาถึงผลประโยชน์ได้เสียของไทยและการกำหนดท่าทีที่เหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายแก่ผู้อ่าน จะนำเสนอโดยแบ่งกลุ่มความตกลงออกตามประเด็นที่ศึกษาวิเคราะห์พร้อมข้อเสนอแนะ

1. ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ

ในบรรดาความตกลงด้านการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ มีความตกลงที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยตรง 4 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซน พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในจำนวนนี้ การปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงสองฉบับแรกได้สัมฤทธิ์ผลเป็นที่น่าพอใจทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ แต่ความตกลงสองฉบับหลังเป็นเรื่องที่ยังมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนของประเทศที่มีหน้าที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และในส่วนของ การต่อรองระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการเจรจาต่อไป ประเทศไทยจึงต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่ความตกลงด้านการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งกำหนดนโยบายและท่าทีซึ่งรักษาผลประโยชน์ของประเทศให้ได้มากที่สุด

1.1. อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992

(United Nations Convention on Climate Change – UNFCCC)

อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นความตกลงระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาโลกร้อน โดยยึดหลักการระวังไว้ก่อน (precautionary principle) กล่าวคือ เป็นความพยายามในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) แม้ว่าจะยังไม่มีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะทำให้โลกร้อนขึ้นแน่นอน และจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงขนาดไหน และต่อภูมิภาคต่างๆ มากน้อยอย่างไร

UNFCCC เกิดขึ้นจากความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาโลกร้อน โดยเริ่มจากความเชื่อของนักวิทยาศาสตร์กลุ่มหนึ่งว่า การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) และก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ เช่น ก๊าซมีเทน ไนตรัสออกไซด์ และ CFCs จะทำให้เกิดภาวะเรือนกระจกและทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้น ก๊าซเหล่านี้เกิดจากกิจกรรมอุตสาหกรรม และการใช้พลังงานที่เพิ่มมากขึ้น เมื่อถูกปล่อยออกมาสะสมในชั้นบรรยากาศเป็นจำนวนมากก็จะกักเก็บความร้อนและปิดกั้นไม่ให้ความร้อนระบายออกไปในชั้นบรรยากาศที่อยู่สูงขึ้นไปเพื่อออกไปสู่อวกาศ ประมาณกันว่า ในแต่ละปีมีการปล่อยก๊าซ CO₂ ที่เกิดจากกิจกรรมมนุษย์ออกไปในชั้นบรรยากาศเกือบ 7 พันล้านตัน ซึ่งจะคงอยู่ในชั้นบรรยากาศต่อไปเป็นศตวรรษ ระดับของ CO₂ ซึ่งเคยมีอยู่ประมาณ 280 ต่อล้านส่วน (parts per million หรือ ppm) ก่อนยุคการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้เพิ่มขึ้น เป็น 368 ppm ณ เวลาที่ประชาคมโลกกำลังจัดทำพิธีสารเกียวโตใน ค.ศ. 1997 และสูงขึ้นถึง 379 ppm เมื่อ ค.ศ. 2004³

³ New Scientist.com, October 2004

จากการประเมินล่าสุดของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change หรือ IPCC) หากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ยังคงปล่อยก๊าซ CO₂ ในระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อุณหภูมิของโลกจะสูงขึ้นโดยเฉลี่ย 1.4 ถึง 5.8 °C ในช่วงระยะเวลาจากปี ค.ศ. 1990 ถึง 2100 หิมะและน้ำแข็งในซีกโลกภาคเหนือจะหดลดพื้นที่ลงไปอีก และระดับน้ำทะเลจะสูงขึ้นโดยเฉลี่ย 0.09 ถึง 0.88 เมตรในช่วงระยะเวลาเดียวกัน⁴ ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจะรุนแรงและมีผลต่อพื้นที่ที่กว้างขวางเพียงใด ตลอดจนจะเกิดขึ้นเมื่อใด แต่จากการจำลองภูมิอากาศและวิเคราะห์ผลกระทบ นักวิทยาศาสตร์เชื่อว่าระดับน้ำทะเลจะเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้น้ำทะเลท่วมพื้นที่และเกาะต่างๆ เกิดพายุเฮอริเคนรุนแรงขึ้น ลมฟ้าอากาศแปรปรวน เกิดภาวะแห้งแล้ง และไฟป่าเพิ่มมากขึ้น

1.1.1. ความเป็นมาของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลที่ได้รับแต่งตั้งให้เจรจาร่างอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจัดทำร่างอนุสัญญาเสร็จเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 และเปิดให้มีการลงนามในอนุสัญญาในการประชุม UNCED ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 มีรัฐ 154 รัฐ และประชาคมเศรษฐกิจยุโรปลงนามในอนุสัญญา อนุสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นวันที่ครบ 90 วันนับตั้งแต่วันที่รัฐเข้าเป็นภาคี 50 รัฐ นับจนถึงปัจจุบัน อนุสัญญานี้มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 189 รัฐ รวมทั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาเมื่อ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1992 และให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 1994 อนุสัญญาฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1995

1.1.2. สาระสำคัญของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดก๊าซเรือนกระจกเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อันสลับซับซ้อนของประเทศหลายกลุ่มมากกว่าอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ กล่าวคือ นอกจากจะต้องเจรจาท่ามกลางการต่อรองระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ในส่วนของประเทศกำลังพัฒนาเองก็แบ่งออกเป็นกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันซึ่งเกรงว่ามาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำมันและราคาน้ำมัน จึงไม่ต้องการความตกลงที่กำหนดมาตรการเข้มงวด ในขณะที่รัฐที่เป็นเกาะหรือหมู่เกาะซึ่งจะได้รับผลกระทบรุนแรงและมีความสามารถในการปรับตัวได้น้อยกว่าหากระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้นเรียกร้องให้อนุสัญญากำหนดมาตรการที่เข้มงวดเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจก ในส่วนของประเทศพัฒนาแล้วเอง ก็แบ่งออกเป็นกลุ่มรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งต้องการกำหนด

⁴ IPCC, Climate Change 2001 : Working Group I : The Scientific Basis,
http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/008.htm

มาตรการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างชัดเจน และสหรัฐอเมริกาที่ต้องการปกป้องภาคอุตสาหกรรมในประเทศ จึงไม่ต้องการกำหนดตัวเลขและกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจก

ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ UNFCCC จึงเป็นอนุสัญญาที่ไม่ได้กำหนดตัวเลขและกรอบระยะเวลาชัดเจนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพียงแต่กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีอย่างกว้าง ๆ และปล่อยให้รายละเอียดและมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกขึ้นอยู่กับพิธีสารที่จะตกลงกันในระหว่างรัฐภาคีในภายหลัง เพื่อให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจ เราสามารถสรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาได้ดังนี้

(1) อนุสัญญากำหนดเป้าหมายสูงสุด (ultimate objective) ว่าต้องการรักษาระดับการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศไม่ให้เพิ่มขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ระบบภูมิอากาศได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ (Article 2) อย่างไรก็ตาม อนุสัญญามีได้กำหนดวาระระดับนั้นคือเท่าไร และจะต้องบรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาอย่างไร

(2) ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบที่เกิดจากปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ยึดหลักการหลายประการในการกำหนดมาตรการ รวมทั้งหลักการระงับไว้ก่อน ความมีประสิทธิภาพของค่าใช้จ่าย (cost-effectiveness) และหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน (Article 3)

พันธกรณีสำหรับรัฐภาคีสามารถแบ่งออกได้เป็นพันธกรณีทั่วไปที่รัฐภาคีทุกรัฐต้องปฏิบัติ และพันธกรณีเฉพาะเจาะจงสำหรับรัฐภาคีที่จัดเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มภาคผนวก 1 และภาคผนวก 2 ซึ่งจะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพิ่มมากขึ้นจากประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป ทั้งนี้ได้แบ่งรัฐภาคีของอนุสัญญาออกเป็น 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีพันธกรณีต่างกัน ดังนี้

กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex 1 countries) ประกอบด้วยประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่ม OECD⁵ และประเทศซึ่งมีระบบเศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน (countries with economies in transition หรือ EIT countries)⁶ รวมทั้งสิ้น 35 ประเทศ และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 2 (Annex II countries) ประกอบด้วยประเทศอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสมาชิกของ OECD (ประเทศพัฒนาแล้ว) เท่านั้น ไม่รวมถึงกลุ่มประเทศ EIT

⁵ OECD คือ Organization for Economic Cooperation and Development เป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว 24 ประเทศ และ 1 องค์การ (ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป) ประเทศสมาชิกประกอบด้วย กลุ่มประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตก (ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ไชล์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร) ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

⁶ ประเทศที่มีเศรษฐกิจกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (market economy) ตามแนวเสรีนิยมตะวันตก จำนวน 11 ประเทศ ได้แก่ เบลารุส บัลแกเรีย เช็กโกสโลวาเกีย เอสโตเนีย ฮังการี แลตเวีย ลิทัวเนีย โปแลนด์ โรมาเนีย สหพันธรัฐรัสเซีย และยูเครน

กลุ่มประเทศที่ไม่อยู่ในภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I countries) ประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงประเทศที่จะได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ประเทศที่มีพื้นที่ชายฝั่งทะเลต่ำซึ่งอาจถูกท่วมหากน้ำทะเลเพิ่มระดับสูงขึ้น ประเทศที่อยู่ในภาวะที่จะกลายเป็นทะเลทรายและต้องเผชิญกับความแห้งแล้งมากขึ้น และประเทศที่มีรายได้หลักจากการส่งน้ำมันเป็นสินค้าออก อนุสัญญาฉบับที่ 1 ให้พิจารณาผลกระทบเป็นพิเศษที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศเหล่านี้ เช่น มาตรการลงทุน การประกันภัย และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

รัฐภาคีทั้งสามกลุ่มมีพันธกรณีต้องปฏิบัติภายใต้อนุสัญญาดังนี้คือ

พันธกรณีทั่วไป

รัฐภาคีทั้งสามกลุ่มมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไป ได้แก่

1. จัดทำบัญชีแหล่งกำเนิดก๊าซเรือนกระจก และแหล่งดูดซับ (sinks) ก๊าซเรือนกระจก
2. จัดทำโครงการระดับชาติและระดับภูมิภาคซึ่งประกอบด้วยมาตรการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
3. ส่งเสริมและร่วมมือกันเพื่อพัฒนาเทคโนโลยี อนุรักษ์ และเพิ่มพูนแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก
4. ผนวกหรือบูรณาการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าไปในนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเท่าที่สามารถจะกระทำได้ (to the extent feasible)
5. ส่งเสริมและร่วมมือกันในด้านการวิจัย การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการศึกษา
6. จัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อสมัชชารัฐภาคี (Conference of the Parties หรือ COP) เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆในอนุสัญญา

พันธกรณีเฉพาะ

พันธกรณีเฉพาะเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมากกว่าพันธกรณีทั่วไป เนื่องจากกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมให้รัฐภาคีที่พัฒนาแล้วต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กลุ่มประเทศในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและประเทศอื่นๆใน OECD สนับสนุนให้มีการกำหนดตัวเลขให้ชัดเจน แต่สหรัฐอเมริกาคัดค้านข้อเสนอดังกล่าว ในที่สุดอนุสัญญาฯจึงมิได้กำหนดตัวเลขและกรอบระยะเวลาในการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างชัดเจน แต่กำหนดแบบหลวมๆว่า “ประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นภาคีจะกำหนดนโยบายระดับชาติและดำเนินมาตรการตามนโยบายเพื่อบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ โดยการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ คุ้มครองและเพิ่มพูนแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก” เป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกเท่าที่อนุสัญญากำหนดก็คือ “การกลับคืนไปสู่ระดับที่เคยปล่อยในอดีต (earlier levels) ภายในปลาย

ทศวรรษนี้”⁷ (ภายในปี ค.ศ. 2000) และจะรายงานข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการโดย “มีเป้าหมายโดยลำพังหรือร่วมกันที่จะลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กลับไปอยู่ในระดับของปี ค.ศ. 1990”⁸ ความคลุมเครือของภาษาซึ่งเกิดขึ้นจากการประนีประนอมในระหว่างการเจรจาจึงมีผลทำให้อนุสัญญาได้กำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกที่ชัดเจนแต่อย่างใด พันธกรณีเฉพาะในส่วนนี้ใช้บังคับกับประเทศในกลุ่มภาคผนวก 1 หรือ Annex I Parties

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งถกเถียงกันมากในระหว่างการเจรจอนุสัญญาก็คือเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ในที่สุดอนุสัญญากำหนดให้ประเทศในกลุ่ม Annex II (เฉพาะประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD เท่านั้น) มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามอนุสัญญา ได้แก่ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดทำรายงานแหล่งกำเนิดและแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจกเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสมัชชารัฐภาคี (Conference of the Parties หรือ COP) และในการดำเนินมาตรการอื่นๆ เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญา

โดยสรุปแล้ว UNFCCC ยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities) โดยแยกการปฏิบัติระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างชัดเจน ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและยังมีหน้าที่ต้องสนับสนุนด้านการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไป อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาไม่ประสบความสำเร็จในการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้ว ประเด็นนี้จึงยังคงเป็นวาระสำคัญในการประชุมประจำปีของ COP ในรอบต่อๆ มา จนบรรลุความตกลงในพิธีสารเกียวโต

1.2. พิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change) ค.ศ. 1997

ความพยายามที่จะบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกมีมาตั้งแต่การประชุมสมัชชารัฐภาคีครั้งที่ 1 (COP 1) ที่กรุงเบอร์ลิน เมื่อ ค.ศ. 1995⁹ โดยที่ประชุมมีมติให้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อจัดทำข้อตกลงในการลดก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีใน UNFCCC คณะทำงานจัดทำข้อตกลงเสร็จและนำเสนอต่อ COP 3 ที่กรุงเกียวโต เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1997 และที่ประชุมมีมติรับรองพิธีสารเกียวโตในการประชุมครั้งนั้น พิธีสารเกียวโตเปิดให้ลงนามตั้งแต่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1998 จนถึง 15 มีนาคม ค.ศ. 1999 และมีผลบังคับใช้เมื่อครบกำหนด 90 วันนับจากวันที่มีรัฐภาคีของ UNFCCC อย่างน้อย 55 รัฐเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ซึ่งในจำนวนนี้จะต้อง

⁷ Article 4 (2) (a)

⁸ Article 4 (2) (b)

⁹ UNFCCC กำหนดให้มีการประชุมสมัชชารัฐภาคีปีละ 1 ครั้ง นับจนถึงเวลาที่เขียนรายงานนี้ ได้มีการประชุม COP มาแล้ว 11 ครั้ง การประชุมครั้งที่ 11 มีขึ้นที่เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ระหว่างวันที่ 28 พฤศจิกายน - 9 ธันวาคม พ.ศ. 2548 โดย COP 11 ได้ทำหน้าที่เป็นการประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 1 (Meeting of the Parties หรือ MOP I) ของพิธีสารเกียวโตด้วย

ประกอบด้วย Annex I Parties (ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน) ที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นปริมาณรวมกันอย่างน้อยร้อยละ 55 ของระดับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั้งหมดที่ปล่อยออกมาในปี ค.ศ. 1990 ปรากฏว่ามีรัฐเข้าเป็นภาคีครบตามเงื่อนไข และพิธีสารเกียวโตเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 นับจนถึงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 พิธีสารเกียวโตมีรัฐภาคีทั้งสิ้น 162 รัฐ ซึ่งรวมถึง Annex I Parties ซึ่งปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์คิดเป็นปริมาณร้อยละ 61.6 ของระดับเมื่อ ค.ศ. 1990 สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุดได้ลงนามในพิธีสาร แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันแก่พิธีสารนี้แต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารเกียวโตเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 และให้สัตยาบันแก่พิธีสารเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545

1.2.1. สาระสำคัญของพิธีสารเกียวโต

พิธีสารเกียวโตประสบความสำเร็จในการกำหนดตัวเลขและกรอบเวลาในการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อใช้บังคับในช่วง ค.ศ. 2008-2012 (พ.ศ. 2551-2555) ซึ่งถือว่าเป็น commitment period พันธกรณีสำหรับใช้บังคับหลังจาก ค.ศ. 2012 เป็นเรื่องที่จะต้องเจรจากันต่อไปในที่ประชุมรัฐภาคีของUNFCCC โดยพันธกรณีในรอบแรกที่จะใช้บังคับนี้ได้กำหนดหน้าที่ในการลดก๊าซเรือนกระจกให้แก่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศเศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน (Annex I countries) เป็นหลัก รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยยังไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยตรง สาระสำคัญของพิธีสารเกียวโตมีดังนี้

1. พิธีสารเกียวโตกำหนดพันธกรณีชัดเจนเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกให้แก่ประเทศในกลุ่ม Annex I หรือประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน ก๊าซเรือนกระจกที่นำมาคำนวณการลดได้ประกอบด้วยก๊าซเรือนกระจกที่กำหนดไว้ใน Annex A 6 ชนิด คือ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) มีเทน (CH_4) ไนตรัสออกไซด์ (N_2O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) และซัลเฟอร์เฮกซาฟลูออไรด์ (SF_6)
2. รัฐภาคีในกลุ่ม Annex I จะต้องดำเนินมาตรการไม่ว่าโดยลำพังหรือโดยร่วมกันเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อ (1) เมื่อคำนวณรวมกันแล้วจะต้องลดได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศกลุ่มนี้เมื่อ ค.ศ. 1990 ภายในช่วงระยะเวลาระหว่าง ค.ศ. 2008 ถึง 2012 (Article 3.1)

3. จำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศในกลุ่ม Annex I ให้เป็นไปตาม Annex B ของพิธีสาร (Article 3.7) ซึ่งกำหนดตัวเลขก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศสามารถปล่อยได้คิดเป็นร้อยละ โดยคำนวณจากฐานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศเมื่อ ค.ศ. 1990 การกำหนดพันธกรณีโดยอิงปริมาณก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศเคยปล่อยในอดีตเช่นนี้ ทำให้ประเทศต่างๆในกลุ่ม Annex I มีหน้าที่ในการลดก๊าซเรือนกระจกไม่เท่ากัน และบางประเทศสามารถเพิ่มปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ สามารถสรุปเป็นตัวเลขให้เข้าใจง่ายตามตัวอย่างดังนี้
4. สวิสเซอร์แลนด์ รัฐส่วนใหญ่ในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก และประชาคมยุโรป ต้องลดลงร้อยละ 8

- สหรัฐอเมริกา ร้อยละ 7
- แคนาดา ญี่ปุ่น อังการี และโปแลนด์ ร้อยละ 6
- สหพันธ์รัสเซีย ยูเครน และนิวซีแลนด์ ร้อยละ 0 (ให้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ไม่เกินระดับของ ค.ศ. 1990 ซึ่งหมายความว่า หากในปัจจุบันประเทศเหล่านี้ เช่น รัสเซีย และยูเครน ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าระดับของ ค.ศ. 1990 อยู่แล้ว อันเนื่องมาจากความล่มสลายทางเศรษฐกิจ ก็ยังมีโควตาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อีกเป็นจำนวนมาก)
- นอร์เวย์เพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ร้อยละ 1
- ออสเตรเลียสามารถเพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ร้อยละ 8
- ไอซ์แลนด์สามารถเพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ร้อยละ 10

- (1) รัฐภาคีในกลุ่ม Annex I อาจนำปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การปลูกป่า และการฟื้นฟูป่ามาคำนวณเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อ (3)
- (2) กำหนดกลไกที่ยืดหยุ่น (flexibility mechanisms) สำหรับให้อำนาจให้รัฐภาคีในกลุ่ม Annex I สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมาย ได้แก่

การจัดทำโครงการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกัน (joint implementation) อนุญาตให้รัฐภาคีในกลุ่ม Annex I ได้เครดิต (emission reduction units) จากการให้การสนับสนุนโครงการที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศอื่นที่อยู่ในกลุ่ม Annex I ด้วยกัน (Article 6)

การซื้อขายสิทธิหรือโควตาในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission trading หรือ ET) ในระหว่างรัฐภาคีในกลุ่ม Annex B (ประเทศอุตสาหกรรมตาม Annex I ที่มีหน้าที่ลดหรือสามารถเพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตั้งที่อธิบายไว้แล้วตามข้อ (3)) (Article 17) เช่น ประเทศพัฒนาแล้วต่างๆในกลุ่ม Annex I สามารถซื้อโควตาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากสหพันธ์รัสเซียและยูเครนได้

กลไกการพัฒนาที่สะอาด (clean development mechanism หรือ CDM) ซึ่งเอื้ออำนวยให้ประเทศที่อยู่ในกลุ่ม Annex I หรือประเทศพัฒนาแล้ว สามารถนำปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรองว่าลดได้ (certified emission reductions หรือ CERs) ซึ่งเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนามาใช้เป็นเครดิตสำหรับการปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อ (3) ได้ (Article 12)

หลักการสำคัญภายใต้กลไกทั้งสามอย่างนี้ก็คือ การใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ (cost effectiveness) กล่าวคือ เป็นการเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีโดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการดำเนินมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศตนเองได้ ในบรรดาทั้งสามกลไก มีเพียง CDM เท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยตรง จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายและทำที่เราควรจะเปิดให้ประเทศพัฒนาแล้วมาดำเนินโครงการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทยหรืออนุญาตให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้สามารถนำเครดิตที่ได้จากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปขายให้แก่ประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม Annex I หรือไม่ คำตอบต้องขึ้นอยู่กับว่าการดำเนินโครงการภายใต้ CDM จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมากน้อยเพียงใด หากเห็นว่าเป็นประโยชน์ เราควรจะให้ดำเนินโครงการประเภทใดบ้าง และควรกำหนดกระบวนการเพื่อรองรับโครงการภายใต้ CDM อย่างไร เนื่องจากกลไก CDM กำลังเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจและเป็นที่ถกเถียงกันในขณะนี้ว่าประเทศไทยควรมีทำอย่างไร จึงจะกล่าวถึง CDM โดยละเอียดในตอนต่อไป

- (3) ภายใต้หลักการที่ว่า พิธีสารเกียวโตจะต้องไม่เพิ่มภาระในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา รัฐภาคีทั้งหมดมีหน้าที่ต่างๆ เช่น (Article 10)
 - จัดทำโครงการทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ปรับข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบัญชีแหล่งกำเนิดและแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก
 - จัดทำ และเผยแพร่มาตรการสำหรับบรรเทาและปรับตัวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรการดังกล่าวให้ดำเนินการในภาคพลังงาน การขนส่ง และอุตสาหกรรม รวมทั้งภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ และการจัดการของเสีย
 - จัดทำรายงาน (national communications) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบที่จะเกิดจากปัญหาดังกล่าว การป้องกันเพื่อไม่ให้เพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเพิ่มพูนแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก การพัฒนาศักยภาพ และมาตรการปรับตัว (adaptation measures)

- ร่วมมือกันเพื่อพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งเทคโนโลยีที่เป็นสาธารณะและที่เป็นของภาคเอกชน
 - ร่วมมือกันเพื่อพัฒนาการวิจัย การเฝ้าสังเกตและคลังข้อมูลเพื่อลดข้อถกเถียงเกี่ยวกับระบบภูมิอากาศ และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
 - ร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาโครงการศึกษาและฝึกอบรม เพิ่มพูนศักยภาพของบุคลากรและองค์กร ส่งเสริมความตื่นตัว และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (4) รัฐภาคีซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้ปฏิบัติตามพันธกรณีในพิธีสาร

1.2.2. พันธกรณีของประเทศไทย และ การดำเนินการที่ผ่านมา

เนื่องจากทั้ง UNFCCC และพิธีสารเกียวโตยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา จึงได้กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา ในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยจึงยังไม่มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามได้ UNFCCC และพิธีสารเกียวโตมากนัก พันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตกอยู่กับประเทศในกลุ่ม Annex I ของ UNFCCC เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การยอมรับเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศกลุ่ม Annex I อย่างชัดเจนภายใต้พิธีสารเกียวโตจะใช้บังคับได้จนถึง ค.ศ. 2012 เท่านั้น เป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกหลังจากปีนั้นจึงต้องขึ้นอยู่กับการเจรจาระหว่างรัฐภาคีซึ่งกำลังจะเริ่มขึ้นเร็วขึ้น

สำหรับการดำเนินงานของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา ที่สำคัญประกอบด้วย

1. การจัดทำรายงานแห่งชาติฉบับแรกภายใต้ UNFCCC เพื่อเสนอต่อที่ประชุมรัฐภาคี เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2543 โดยสาระสำคัญเป็นการรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2537 รวมถึงมาตรการในการลดก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนการดำเนินการด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษาผลกระทบและการปรับตัวต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกเกี่ยวกับปัญหาโลกร้อน เป็นต้น
2. ดำเนินกิจกรรมอื่นๆที่สนับสนุนความร่วมมือภายใต้ UNFCCC ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินงานตามมาตรา 6 ของ UNFCCC ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีจัดการศึกษา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึก การมีส่วนร่วมและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน การจัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเอกสารรณรงค์เผยแพร่
3. การจัดเตรียมข้อมูลสำหรับรายงานแห่งชาติฉบับที่สอง ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. การดำเนินโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโลกร้อน เช่น การศึกษาเพื่อกำหนดกลยุทธ์เกี่ยวกับ CDM ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน) และโครงการวิจัยที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ทั้งในสาขาพลังงาน เกษตรและป่าไม้ อุตสาหกรรม และการจัดการของเสีย

1.2.3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- (1) หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน (National Focal Point) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ได้กำหนดให้สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ทำหน้าที่หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานภายใต้ UNFCCC ซึ่งรวมถึงการจัดทำแผน และมาตรการเพื่อบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (2) คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2536 เพื่อกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้ UNFCCC
- (3) คณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน
- (4) หน่วยงานประสานการดำเนินการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority for CDM เรียกว่า DNA CDM) มีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็น DNA CDM ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา¹⁰

1.2.4. การกำหนดนโยบายและท่าทีของประเทศไทยภายใต้ UNFCCC และพิธีสารเกียวโต

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า UNFCCC และพิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดพันธกรณีให้แก่ประเทศไทย ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาต้องปฏิบัติมากนัก นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและเทคโนโลยีเพื่อปฏิบัติตามความตกลงทั้งสองฉบับ รวมทั้งเพื่อจัดทำรายงานแห่งชาติฉบับที่สองที่กำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องพิจารณาอย่างน้อย 2 เรื่องภายใต้ความตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ

¹⁰ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ DNA CDM

- (1) ประเทศไทยควรจะมีนโยบายและทำอย่างไรกับกลไกพัฒนาที่สะอาด หรือ CDM ซึ่งเปิดให้ประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม Annex I สามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนา หรือซื้อเครดิตจากผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนาและนำเครดิตที่ได้มานับเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามพันธกรณีได้
- (2) ภายใต้บริบทที่ว่า พันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วตาม Annex B ของพิธีสารเกียวโตจะสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 2012 โดยจะต้องมีการเจรจาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม Annex B ซึ่งจะกำหนดว่ารัฐภาคีมีหน้าที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นปริมาณเท่าใดหลังจากนั้น ประเทศไทยควรเตรียมตัวอย่างไรเพื่อรองรับการเจรจาในรอบต่อไป

1.2.5. สาระสำคัญและหลักการของ CDM

Article 12 ของพิธีสารเกียวโต กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญของ CDM ไว้ 2 ประการ คือ

- (1) เพื่อช่วยรัฐภาคีที่อยู่นอกกลุ่ม Annex I (ประเทศกำลังพัฒนา) ให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสามารถมีส่วนร่วมส่งเสริมเป้าหมายของ UNFCCC ได้ในขณะเดียวกัน
- (2) เพื่อช่วยรัฐภาคีที่อยู่ในกลุ่ม Annex I (ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก) ให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่ให้จำกัดและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามเป้าหมาย

ถ้อยคำที่ใช้ใน Article 12 สื่อนัยว่า CDM จะเป็นกลไกที่เป็น win-win situation ซึ่งทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย แต่ประเทศไทยจะเป็นฝ่ายได้ประโยชน์มากขึ้นเพียงใดหรือไม่คงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบอีกที

การดำเนินการตาม CDM ภายใต้ Article 12 ประกอบด้วยกระบวนการและหลักการดังต่อไปนี้

- (1) กลไก CDM จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจและแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐภาคี (COP ทำหน้าที่เป็น MOP) โดยมีคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด (executive board of the clean development mechanism) เป็นหน่วยงานกำกับดูแล
- (2) ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากการดำเนินการจะต้องได้รับการรับรองจากองค์กรที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐภาคี โดยยึดหลักการดังต่อไปนี้
 - (2.1) การเข้าร่วมโครงการของแต่ละรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นไปโดยสมัครใจ
 - (2.2) โครงการก่อให้เกิดผลประโยชน์ระยะยาวที่แท้จริงและวัดได้ในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(2.3) ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จะต้องเป็นส่วนที่เพิ่มขึ้นมาจากปริมาณที่จะลดได้อยู่แล้วในกรณีที่ไม่ใช่โครงการ (additional to any that would occur in the absence of the certified project activity)

- (3) รัฐบาลในกลุ่ม Annex I อาจนำปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากการดำเนินโครงการและที่ผ่านการรับรองแล้ว (certified emission reductions หรือ CERs) มานับเป็นเครดิตหรือเป็นส่วนหนึ่งของการลดก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีของตน โดยรัฐบาลที่อยู่นอกกลุ่ม Annex I ก็ได้ประโยชน์จากการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการดำเนินโครงการเช่นกัน
- (4) องค์กรทั้งที่เป็นองค์กรของรัฐ และองค์กรของภาคเอกชนก็สามารถเข้าร่วมโครงการ CDM ได้
- (5) ในการนับ CERs รัฐบาลอาจนับรวม CERs ที่ได้จากการดำเนินโครงการตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมาจนถึงปีที่พันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตเริ่มต้น (ค.ศ. 2008 หรือ พ.ศ. 2551) ก็ได้

นอกเหนือไปจากหลักการดังกล่าวมาแล้ว การให้ความเห็นชอบแก่โครงการภายใต้ CDM ขึ้นอยู่กับนโยบายและแนวทางตามที่กำหนดในรัฐภาคีแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินโครงการภายใต้ CDM สามารถสรุปได้พอสังเขปดังนี้

(1) ผู้เสนอโครงการ (project proponent) เสนอโครงการ ขอบเขตและแผนงาน รวมทั้งเอกสารตามที่กำหนดต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศที่จะดำเนินโครงการ (Designated National Authority for CDM หรือ DNA CDM) สำหรับประเทศไทย หน่วยงานประสานการดำเนินการตามกลไกที่สะอาดคือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) หากได้รับความเห็นชอบจากประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการแล้ว ให้ผู้เสนอโครงการนำเสนอโครงการต่อ Designated Operational Entity (DOE) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนกับ UNFCCC Executive Board (EB) หาก DOE ตรวจสอบโครงการแล้วว่าเป็นไปตามข้อกำหนดของ CDM ให้นำโครงการนั้นมาจดทะเบียนกับ EB ในการตรวจสอบโครงการของ DOE จะต้องดูด้วยว่า โครงการได้รับความเห็นชอบจากประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการแล้ว โดยมีหนังสือรับรองว่าโครงการมีส่วนส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ

(3) ผู้เสนอโครงการดำเนินโครงการและติดตามตรวจสอบว่าโครงการช่วยลดก๊าซเรือนกระจกตามแผนงานที่เสนอ และมี DOE เป็นผู้ติดตามและประเมินผล

(4) DOE ยืนยันความถูกต้องของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากโครงการ และรับรองปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้

(5) ผู้เสนอโครงการจัดส่งใบรับรองปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ไปยัง EB ซึ่งจะจดทะเบียนและกำหนดเลขทะเบียนใบรับรองให้กับประเทศที่โครงการตั้งอยู่ (certified emission reductions หรือ CERs) เพื่อให้สามารถโอนให้กับประเทศผู้สนับสนุนโครงการได้ ทั้งนี้ CERs จะใช้ได้เฉพาะในช่วงเวลาตามที่ระบุในสัญญาาระหว่างผู้เสนอโครงการและประเทศผู้สนับสนุนโครงการเท่านั้น

ณ เวลาที่เขียนรายงานฉบับนี้ มี DOE ซึ่งได้รับการรับรองและขึ้นทะเบียนกับ EB แล้ว 13 องค์กร ประกอบด้วยองค์กรเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศในประเทศต่างๆ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และประเทศต่างๆ ในยุโรป เช่น อังกฤษ เยอรมันนี และสเปน โดย EB ได้รับจดทะเบียนโครงการภายใต้ CDM ไปแล้ว 135 โครงการ (คิดเป็นปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้และได้รับการรับรองแล้ว 260 ล้าน CERs) และมีอีก 23 โครงการที่อยู่ในขั้นตอนดำเนินการขอตะเบียน (คิดเป็น 100 ล้าน CERs) ทั้งนี้ คาดว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของการดำเนินการในปี ค.ศ. 2012 จะมี CERs ที่ได้รับการรับรองทั้งสิ้น 800 ล้าน CERs¹¹

นับจนถึงปัจจุบัน ประเทศในกลุ่ม Annex I ที่มีความร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินโครงการภายใต้ CDM มี 12 ประเทศ ส่วนใหญ่ประกอบด้วยประเทศในยุโรปตะวันตกเรียงตามลำดับของจำนวนโครงการจากมากที่สุด ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ (24) อังกฤษ (16) สเปน (6) ฟินแลนด์ (5) ฝรั่งเศส (4) ออสเตรีย (3) สวีเดน (3) เยอรมันนี (2) อิตาลี (2) และเดนมาร์ก (1) นอกจากนี้ยังมีประเทศที่อยู่นอกประชาคมยุโรปซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินโครงการภายใต้ CDM คือ ญี่ปุ่น ซึ่งมี 14 โครงการ และแคนาดา 4 โครงการ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นสถานที่ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมภายใต้ CDM มีหลายประเทศเช่นกัน โดยเรียงตามลำดับจากประเทศที่มีโครงการมากที่สุดได้ดังนี้ บราซิล (24.4%) อินเดีย (20.74%) เม็กซิโก (9.63%) ฮอนดูรัส (6.67%) ชิลี (5.19%) จีน (3.70%) ปานามา สาธารณรัฐโมโตวา อาร์เจนตินา เอกวาดอร์ กัวเตมาลา ศรีลังกา (ประเทศละ 2.22%) และประเทศอื่นๆคิดรวม 16.30%¹²

1.2.6. นโยบายด้าน CDM ของประเทศไทย

ประเทศไทยมีนโยบายสนับสนุนการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโตและการใช้คาร์บอนเครดิต แต่ยังมีได้กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการด้าน CDM ซึ่งจะต้องเป็นความร่วมมือกับรัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วอย่างชัดเจน ทั้งนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 กำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารฯ ในการจำกัดหรือลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยให้ดำเนินการโครงการที่เกี่ยวข้องด้วยตนเองเป็นหลัก และหากเป็นโครงการที่เป็นความช่วยเหลือจากต่างประเทศและมีการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็น “คาร์บอนเครดิต” จะต้องนำเสนอต่อ

¹¹ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/8/3/2549>

¹² <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostParties>

คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นกรณีๆไป¹³ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลมีแนวโน้มจะให้ความสำคัญแก่โครงการที่องค์กรในประเทศไทยดำเนินการเอง มากกว่ารับโครงการที่เป็นความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

1.2.7. ประโยชน์ที่ไทยจะได้จาก CDM

อย่างไรก็ตาม หากมีการควบคุมและบริหารจัดการอย่างเหมาะสม โครงการ CDM ก็มีศักยภาพที่จะส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ เช่น โครงการพัฒนาพลังงานทดแทน ซึ่งจะช่วยลดการใช้เชื้อเพลิงและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ อันจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศไทยทั้งในแง่เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม กลไก CDM อาจช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนจากต่างประเทศในโครงการที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจน้อยซึ่งอาจจะไม่เกิดขึ้นในบรรยากาศการลงทุนโดยปกติ และจะเป็นช่องทางให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจกได้แทนที่จะอาศัยการนำเข้าเทคโนโลยีที่สะอาดแต่เพียงอย่างเดียว การดำเนินโครงการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกจึงน่าจะกระทำได้ทั้งในส่วนที่ประเทศไทยดำเนินการเอง และในส่วนที่เป็นโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ เพราะถึงอย่างไรการดำเนินการภายใต้ CDM จะต้องเป็นส่วนที่เพิ่มเติมจากกิจกรรมที่รัฐเจ้าบ้านสามารถดำเนินการได้เองอยู่แล้ว

โดยสรุปแล้ว การเข้าร่วมโครงการ CDM น่าจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศไทยอย่างน้อย 2 ประการ คือ

- (1) ในกรณีที่ระยะเวลาตามสัญญาการถ่ายโอน CERs หรือที่มักเรียกกันว่าคาร์บอนเครดิต สิ้นสุดลง โครงการหรือกิจกรรมช่วยลดก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศพัฒนาแล้วได้ลงทุนภายใต้กลไก CDM และโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐบาลหรือภาคเอกชนดำเนินการเพื่อขายคาร์บอนเครดิตจะยังคงอยู่ในประเทศไทย หากมีการกำหนดพันธกรณีให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องลดก๊าซเรือนกระจกบ้างในการเจรจาต่อไปหลังจากพันธกรณีปัจจุบันตามพิธีสารเกียวโตสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 2012 โครงการหรือกิจกรรมเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมความพร้อมของประเทศไทยในการลดก๊าซเรือนกระจกและในการรองรับพันธกรณีที่อาจเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต
- (2) การเข้าร่วมโครงการ CDM จะเป็นช่องทางหนึ่งของการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สะอาดแทนที่จะอาศัยการซื้อหรือนำเข้าเทคโนโลยีแต่เพียงอย่างเดียว จึงอาจถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาศักยภาพด้านเทคโนโลยีที่สะอาดของประเทศไทย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศในระยะยาว

¹³ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545

1.2.8. ประเภทของโครงการที่ไทยควรสนับสนุนภายใต้ CDM

โครงการภายใต้ CDM ควรเป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจ ประเทศไทยได้ประโยชน์ และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน จากการศึกษาเรื่องกลยุทธ์ในการดำเนินโครงการ CDM สำหรับประเทศไทย ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเภทของโครงการภายใต้ CDM ที่มีโอกาสประสบความสำเร็จและประเทศไทยควรพิจารณาสนับสนุนดังนี้ คือ¹⁴

1. โครงการพลังงานทดแทน ได้แก่ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานน้ำขนาดเล็ก โครงการพัฒนาพลังงานจากขยะ ชีวมวล โครงการพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพ (เอทานอล และไบโอดีเซล) และก๊าซชีวภาพจากน้ำเสีย ฟาร์มเลี้ยงสัตว์
2. โครงการเปลี่ยนแปลงชนิดของเชื้อเพลิงในภาคการผลิตพลังงานและการคมนาคมขนส่ง
3. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพในการเผาไหม้และหม้อต้มน้ำ
4. โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบทำความเย็น
5. โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศ และราคาเชื้อเพลิงที่มีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยจึงควรมีนโยบายที่จะเปิดรับโครงการด้านพลังงาน โดยเน้นโครงการประเภทที่หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ และเป็นโครงการที่จะมีการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยสัญญาการถ่ายโอน CERs ให้แก่ประเทศผู้สนับสนุนโครงการควรกำหนดระยะเวลา 5-10 ปี ขึ้นอยู่กับประเภทและความคุ้มทุนของโครงการ สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการปลูกป่าซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากนั้น ควรจัดอยู่ในลำดับความสำคัญที่ต่ำ เนื่องจากเป็นโครงการที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนของไทยสามารถดำเนินการได้เองอยู่แล้ว อีกทั้งการปลูกป่าเกี่ยวพันถึงปัญหาการใช้ที่ดินซึ่งมีปัญหาความขัดแย้งมากอยู่แล้วในสังคมไทย

ในการดำเนินโครงการภายใต้ CDM ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการในภาคอุตสาหกรรมนั้น จะต้องพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการด้วย ฉะนั้น การดำเนินโครงการภายใต้ CDM จะต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ การให้ข้อมูลข่าวสาร การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากโครงการ และนำเอาความคิดเห็นดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการหรือกิจกรรมส่วนใหญ่ที่จะดำเนินการภายใต้ CDM มีแนวโน้มว่าจะเป็นโครงการขนาดเล็ก ในกรณีดังกล่าว ควรกำหนดให้ต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นเป็นอย่างน้อย

¹⁴ Ministry of Natural Resources and Environment, National Clean Development Mechanism: Strategy Study for the Kingdom of Thailand, 2004. และร่างแนวทางการดำเนินงานภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด จัดทำโดย สผ. 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2548

1.2.9. ข้อพิจารณาในการดำเนินโครงการภายใต้ CDM

ในอนาคต เมื่อรัฐบาลได้กำหนดกระบวนการให้ความเห็นชอบแก่โครงการภายใต้ CDM เป็นที่ชัดเจนแล้ว ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

- (1) เนื่องจากโครงการภายใต้ CDM ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการขนาดเล็กที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน การกำหนดให้ทุกโครงการต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจจะไม่เหมาะสมและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการ จึงควรกำหนดขั้นตอนให้มีความกระชับและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องถึงขั้นขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในทุกกรณี
- (2) เนื่องจากการดำเนินโครงการตาม CDM จะก่อให้เกิดการซื้อขายเครดิตที่ได้จาก CERs ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการระหว่างภาคเอกชนของไทยกับต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายรองรับให้เครดิตดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่โอนได้ตลอดระยะเวลาของการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยมีพันธกรณีต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต รัฐบาลสามารถนำเครดิตหรือปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากการดำเนินโครงการมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีได้
- (3) ภายใต้สถานการณ์ที่ CDM กำลังจะเริ่มดำเนินการในหลายประเทศ และประเทศอื่นๆ เช่น จีน อินเดีย มาเลเซีย เวียดนาม อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ต่างก็มีนโยบายเปิดกว้างเกี่ยวกับความร่วมมือภายใต้ CDM รัฐบาลไทยควรกำหนดหลักการ (criteria) และแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับประเภทของโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และรัฐมีนโยบายสนับสนุน รวมทั้งกำหนดกระบวนการให้ความเห็นชอบแก่โครงการภายใต้ CDM ให้ชัดเจนก่อน เนื่องจากการให้ความเห็นชอบดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นก่อนที่เจ้าของโครงการจะนำโครงการดังกล่าวไปขอการรับรองจาก DOE และขอจดทะเบียนกับ UNFCCC Executive Board for CDM ภายใต้พิธีสารต่อไป
- (4) ควรตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดให้ชัดเจนว่า โครงการประเภทใดบ้างภายใต้ CDM ที่ต้องทำ EIA และโครงการใดบ้างที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (initial environmental evaluation หรือ IEE)

1.2.10. ท่าทีสำหรับการเจรจาต่อไป

ในการเจรจาต่อไป หลังจากพันธกรณีตาม Annex B ของพิธีสารเกียวโตสิ้นสุดลง มีแนวโน้มว่ารัฐภาคีของ UNFCCC และพิธีสารเกียวโตจะถกเถียงกันมากในประเด็นว่าสมควรจะเพิ่มหน้าที่หรือพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาบ้างหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ เช่น จีน และอินเดีย มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเนื่องจากมีประชากรมาก จึงทำให้ปริมาณก๊าซเรือนกระจกโดยรวมที่ประเทศเหล่านี้ปล่อยออกมา มีสัดส่วนสูงมากขึ้นเมื่อเทียบกับปริมาณรวมทั้งหมดของโลก ในการเจรจาต่อไป ประเทศเหล่านี้คงจะรักษาจุดยืนว่า การคำนวณโควตาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จะต้องคำนวณจากรายหัวของประชากร ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น จากประมาณการปัจจุบันสหรัฐอเมริกาปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าจีนถึง 8 เท่า และมากกว่าอินเดียถึง 16 เท่า

แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเท่าจีนและอินเดียเนื่องจากมีประชากรน้อยกว่า แต่ปริมาณก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด (CO₂ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ และไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน) คิดเทียบเป็น CO₂ ประมาณ 297, 611 Gg โดยภาคพลังงานปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 51 ตามมาด้วยภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 23.3 และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและป่าไม้ร้อยละ 17 และคาดว่าปริมาณดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4 – 5 ในช่วง พ.ศ. 2543 ถึง 2553 ซึ่งไทยจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกคิดเทียบเป็น CO₂ ถึง 534,697 Gg¹⁵ จึงมีความเป็นไปได้ว่า ประเทศไทยจะอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ถูกกำหนดให้ต้องลดก๊าซเรือนกระจกบ้างเหมือนกัน

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะมีการเจรจากันในเวทีของ UNFCCC และพิธีสารเกียวโตก็คือ ความเป็นไปได้ที่จะขยายกลไกการซื้อขายโควตาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมายังประเทศกำลังพัฒนาด้วย ในปัจจุบันกลไกการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission trading หรือ ET) จะอนุญาตให้ทำได้ระหว่างรัฐภาคีในกลุ่ม Annex I ด้วยกันเท่านั้น และเป็นที่ยกเว้นว่า รัสเซีย กับ ยูเครน ซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าระดับที่ตนเองเคยปล่อยเมื่อ ค.ศ. 1990 ประมาณร้อยละ 30 จะได้ผลตอบแทนมหาศาลจากการขายสิทธิหรือโควตาให้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว หากจะขยายการดำเนินการตามกลไก ET มายังประเทศกำลังพัฒนาด้วย ก็จะทำให้เกิดตลาดการซื้อขายสิทธิที่กว้างขวางขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่ต้องพยายามลดการใช้พลังงานและก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศของตน ในกรณีดังกล่าว การจัดสรรโควตาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจา และประเทศที่มีประชากรมากเช่น จีนและอินเดียคงจะเสนอให้มีการจัดสรรโควตาตามจำนวนประชากร

¹⁵ Ministry of Natural Resources and Environment, National Clean Development Mechanism: Strategy Study for the Kingdom of Thailand, 2004. หน้า 3 – 5.

- ภายใต้สถานการณ์ข้างต้น ประเทศไทยจึงควรกำหนดท่าทีสำหรับการเจรจาต่อไปดังนี้
- (1) กำหนดจุดยืนร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในการเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาให้สัตยาบันแก่พิธีสารเกียวโต และยอมรับพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดในพิธีสาร ทั้งนี้เพราะหากคิดตามรายหัวประชากรแล้ว สหรัฐเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลก และควรจะแสดงความรับผิดชอบก่อนที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจะเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนายอมรับพันธกรณีเพิ่มเติม
 - (2) หากมีความพยายามที่จะขยายการดำเนินกลไก ET มายังประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยไม่ควรสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากการขยายกลไก ET จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศพัฒนาแล้วในการซื้อโควตาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากประเทศอื่น แทนที่จะพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานและดำเนินโครงการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศของตน
 - (3) ประเทศไทยควรมีนโยบายชัดเจนในการลดและประหยัดการใช้พลังงาน ซึ่งไม่ควรเป็นการณรงค์เฉพาะในช่วงเวลาที่น้ำมันในตลาดโลกมีราคาแพงเท่านั้น หากแต่ต้องมองว่า นโยบายลดการใช้พลังงานจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม การลดการใช้พลังงานจะช่วยให้สามารถรักษาปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมาให้อยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งจะเป็นประโยชน์หากมีการกำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมให้ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะถึงอย่างไร การกำหนดตัวเลขที่รัฐภาคีต้องลด ก็จะสามารถคำนวณจากฐานเดิมของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากฐานเดิมสูงก็ต้องลดมาก และฐานเดิมต่ำก็จะลดน้อย การดำเนินนโยบายประหยัดพลังงานจึงเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในทุกแง่ และการให้ความร่วมมือภายใต้ CDM ในโครงการที่เหมาะสมก็จะสอดคล้องกับแนวทางนี้เช่นกัน

1.3. *อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการปกป้องชั้นโอโซน ค.ศ. 1985 (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)*

อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซนเป็นอนุสัญญาที่กำหนดกรอบและหลักการเกี่ยวกับความร่วมมือในการคุ้มครองชั้นโอโซน โดยมีได้กำหนดพันธกรณีที่ชัดเจนเกี่ยวกับการลดและเลิกใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซน (ozone depleting substances หรือ ODS) ความเคลื่อนไหวในการจัดทำอนุสัญญาเกิดจากความตื่นตัวเกี่ยวกับการทำลายชั้นโอโซนในชั้นบรรยากาศสตราโตสเฟียร์ (stratosphere) โดยสารเคมีบางชนิดที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ได้แก่ การใช้สารซีเอฟซี (chlorofluorocarbons หรือ CFCs) การปล่อยก๊าซมีเทน ไนตรัสออกไซด์ สารประกอบโบรไมด์ และสารอื่น ๆ ที่มีผลทำลายชั้นโอโซน เมื่อชั้นโอโซนซึ่งทำหน้าที่กรองรังสี UV-B จากแสงอาทิตย์ถูกทำลาย จะมีผลทำให้รังสีดังกล่าวที่ส่องลงมายังสิ่งมีชีวิตบนโลกมีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลอันตราย

ต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เช่น ก่อให้เกิดมะเร็งผิวหนัง โรคต่อกระจาก สกัดกั้นระบบภูมิคุ้มกันในมนุษย์ และส่งผลต่อภาวะเจริญพันธุ์ของพืชผล รวมทั้งสิ่งมีชีวิตในน้ำ¹⁶

อนุสัญญาเวียนนาเรียกร้องให้รัฐภาคีร่วมมือกันเพื่อกำหนดมาตรการ กระบวนการเพื่อการคุ้มครองชั้นโอโซน และให้รัฐภาคีต้องร่วมมือกันเพื่อวิจัยและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการปฏิบัติตามอนุสัญญา แต่ไม่ได้กำหนดพันธกรณีใดๆให้รัฐภาคีต้องลดการผลิตและการใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซน ความสำคัญของอนุสัญญาจึงอยู่ที่ว่า เป็นความตกลงที่กำหนดกรอบสำหรับการจัดทำพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซนในเวลาต่อมา นับจนถึงปัจจุบัน อนุสัญญาเวียนนามีรัฐภาคีทั้งสิ้น 191 รัฐ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นภาคีตั้งแต่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2532

1.4. พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน ค.ศ. 1987 (*Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*)

การค้นพบหลุมโอโซนขนาดใหญ่ในแถบแอนตาร์กติคโดยนักวิทยาศาสตร์หลายท่าน หลังจากการจัดทำอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1985 กระตุ้นความสนใจของสาธารณชนและทำให้การจัดทำความตกลงเพื่อลดและเลิกใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซน (ODS) อย่างจริงจังกลายเป็นวาระสำคัญของนานาประเทศ การจัดทำพิธีสารเสร็จสิ้นเมื่อ 16 กันยายน ค.ศ. 1987 และพิธีสารมอนทรีออลเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1989 นับจนถึงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 25489 พิธีสารมอนทรีออลมีรัฐภาคีทั้งสิ้น 189 รัฐ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเข้าเป็นภาคีของพิธีสารนี้เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2532

1.4.1. สาระสำคัญของพิธีสารมอนทรีออล

พิธีสารมอนทรีออลมีความสำคัญมากกว่าอนุสัญญาเวียนนา เนื่องจากกำหนดพันธกรณีอย่างชัดเจนให้รัฐภาคีต้องลด ODS ซึ่งในเบื้องต้นได้แก่ สาร CFCs และ ฮาลอน (halons) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เริ่มบังคับใช้พิธีสารนี้ ได้มีการแก้ไขพิธีสารอีกหลายครั้งเพื่อเพิ่มเติมพันธกรณีทั้งในเรื่องการเร่งรัดระยะเวลาที่จะต้องลดและเลิกใช้ ODS ให้เร็วขึ้น และการเพิ่มประเภทของสาร ODS ที่ถูกควบคุม พิธีสารมอนทรีออลได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วทั้งหมด 4 ครั้ง ได้แก่ London Amendments เมื่อ ค.ศ. 1990 Copenhagen Amendments ค.ศ. 1992 Montreal Amendments ค.ศ. 1997 และ Beijing Amendments ค.ศ. 1999¹⁷ ในปัจจุบัน สารที่ทำลายชั้นโอโซนที่ถูกควบคุมภายใต้พิธีสาร ได้แก่ CFCs ฮาลอน คาร์บอนเตตระคลอไรด์ เมทิลคลอโรฟอร์ม ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (Hydrofluorocarbons หรือ HCFCs) เมทิลโบรมൈด์ (Methyl Bromide) และ Halogenated CFCs อื่นๆ

¹⁶ J. Brunnee, Acid Rain and Ozone Layer Depletion : International Law and Regulation, Transnational Publishers, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1988, pp.45-46.

¹⁷ จำนวนของรัฐที่เข้าเป็นภาคีของบทแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆมีดังนี้ London Amendments 180 รัฐ, Copenhagen Amendments 171 รัฐ, Montreal Amendments 142 รัฐ และ Beijing Amendments 106 รัฐ

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมเป็นภาคี พิธีสารมอนทรีออลกำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาที่มีการใช้สารควบคุมน้อยกว่าระดับตามที่กำหนดไว้ใน Article 5 (น้อยกว่า 0.3 กิโลกรัมต่อหัว) ได้รับการผ่อนผันให้สามารถขยายกำหนดเวลาในการลดและเลิกใช้ ODS ออกไปได้อีก 10 ปี นอกจากนี้ ประเทศพัฒนาแล้วจะเอื้ออำนวยให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าถึงสารทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่จำเป็น รวมทั้งจะจัดหาเงินอุดหนุนเพื่อให้ประเทศเหล่านี้ลดและเลิกใช้ ODS ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐภาคีที่ได้รับการผ่อนผัน หรือที่เรียกว่า Article 5 Parties

นอกจากนี้ พิธีสารมอนทรีออลยังห้ามมิให้รัฐภาคีส่งออกหรือนำเข้าสารควบคุมไปยังหรือจากประเทศที่ไม่ใช่รัฐภาคีของพิธีสารนี้¹⁸ การห้ามค้าให้รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่แม้มิได้มีสารควบคุมเป็นส่วนประกอบ แต่ก็ยังเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้สารควบคุมในกระบวนการผลิต ประเด็นนี้ได้ก่อให้เกิดการอภิปรายมากพอสมควรในอดีตว่า เป็นบทบัญญัติที่ขัดกับหลักการค้าเสรีภายใต้ GATT หรือไม่¹⁹ (สมัยนั้นยังไม่มี การจัดตั้งองค์การการค้าโลก) อย่างไรก็ตาม การถกเถียงในเรื่องนี้ดูจะลดความสำคัญลงไปมากเนื่องจากในปัจจุบันพิธีสารนี้มีรัฐภาคีถึง 189 รัฐ หรือเกือบถือว่าทุกประเทศในโลกก็เป็นภาคีของพิธีสารมอนทรีออล อีกประการหนึ่ง พิธีสารมอนทรีออลได้มีผลให้อุตสาหกรรมทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต้องปรับโครงสร้างการผลิตจนต้องเลิกใช้ ODS เป็นวัตถุดิบ ในปัจจุบัน การค้า ODS จึงจะมีน้อยลงเรื่อยๆจนหมดไปในที่สุด

เราสามารถสรุปกำหนดเวลาในการลดและเลิกใช้ ODS ได้ดังต่อไปนี้

¹⁸ Article 4 (1) and (2) Montreal Protocol

¹⁹ J. Cameron and J. Robinson, "The Use of Trade Provisions in International Environmental Agreements and Their Compatibility with GATT", 2 Yearbook of International Environmental Law, 1991, p.3; J. Werksman, "Trade Sanctions under the Montreal Protocol", 1 Review of European Community and International Environmental Law, 1992, p.69; S.N. Carlson, "The Montreal Protocol's Environmental Subsidies and GATT: A Needed Reconciliation", 29 Texas Journal of International Law, 1994, p.211.

ประเภทของ ODS	ประเทศพัฒนาแล้ว		ประเทศกำลังพัฒนา	
	การไม่เพิ่มการใช้ (Consumption Freeze)	การเลิก (Phase-Out)	การไม่เพิ่มการใช้ (Consumption Freeze)	การเลิก (Phase-Out)
CFCs	1 กรกฎาคม 1989	1 มกราคม 1996	1 กรกฎาคม 1999	1 มกราคม 2010
Halons	-	1 มกราคม 1994	1 มกราคม 2002	1 มกราคม 2010
Other Fully Halogenated CFCs	-	1 มกราคม 1996	-	1 มกราคม 2010
Carbon Tetrachloride	-	1 มกราคม 1996	-	1 มกราคม 2010
Methyl Chloroform	1 มกราคม 1993	1 มกราคม 1996	1 มกราคม 2003	1 มกราคม 2015
HCFCs	1 มกราคม 1996	1 มกราคม 2030	1 มกราคม 2016	1 มกราคม 2040
Methyl Bromide	1 มกราคม 1995	1 มกราคม 2005	1 มกราคม 2002	1 มกราคม 2015

แม้ว่าพิธีสารมอนทรีออลจะจัดเป็นความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดฉบับหนึ่ง เนื่องจากได้ก่อให้เกิดความร่วมมือในการลดและเลิกใช้ ODS ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติตามพิธีสารได้ตามกรอบเวลาที่กำหนดข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีของเมธิลโบรไมด์ ซึ่งมีกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วเลิกใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 2005 เป็นต้นมานั้น ปรากฏว่า มีประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส กรีซ อิตาลี ญี่ปุ่น โปรตุเกส สเปน และอังกฤษ ได้ขอผ่อนผันเพื่อยืดเวลาให้ใช้สารดังกล่าวต่อไปได้อีก 1 ปี โดยอ้างว่าการเลิกใช้เมธิลโบรไมด์จะมีผลกระทบต่อเกษตรกรมาก²⁰ การขยายระยะเวลาดังกล่าวได้รับการพิจารณาจากนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพราะนอกจากเมธิลโบรไมด์ จะเป็น ODS แล้ว ยังเป็นสารเคมีที่มีพิษสูงซึ่งอาจเป็นภัยต่อสุขภาพของเกษตรกร รวมทั้งเป็นสาเหตุสำคัญของโรคมะเร็งด้วย สำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย พิธีสารกำหนดให้เลิกใช้เมธิลโบรไมด์อย่างเด็ดขาดภายในสิ้นปี ค.ศ. 2014

²⁰ เมธิลโบรไมด์ (methyl bromide) เป็นสารเคมีที่ใช้ในการรมควันเพื่อกำจัดแมลงศัตรูพืช มักใช้ในการเก็บรักษาธัญพืช หรือพ่นลงในดินก่อนปลูกสตรอเบอร์รี่ มะเขือเทศ ผักและผลไม้ และยาสูบ

บทบัญญัติที่ถือว่ามีความก้าวหน้ามากสำหรับความตกลงในยุคนี้ก็คือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้พิธีสาร²¹ กองทุนพหุภาคี (Multilateral Fund) ภายใต้พิธีสารถูกจัดตั้งขึ้นมาอย่างเป็นทางการในการประชุมรัฐภาคีที่กรุงโคเปนเฮเกน และเริ่มปฏิบัติการตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา รัฐภาคีที่มีสิทธิยื่นคำขอสนับสนุนได้แก่ Article 5 Parties ซึ่งประชากรมีการใช้สารควบคุมน้อยกว่า 0.3 กิโลกรัมต่อหัว ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งใน Article 5 Parties และมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ทั้งนี้ประเทศไทยเคยได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนพหุภาคีเป็นจำนวนเงิน 53.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 2,120 ล้านบาท โดยเงินส่วนใหญ่ประมาณ 50 ล้านดอลลาร์นำมาใช้เพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมในการปรับกระบวนการผลิตและเครื่องจักรให้เปลี่ยนจากการใช้สารควบคุมมาเป็นสารทดแทนอย่างอื่น อุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุนได้แก่ อุตสาหกรรมซ่อมบำรุงเครื่องปรับอากาศในรถยนต์ อุตสาหกรรมผลิตตู้เย็น ตู้แช่ และอุตสาหกรรมผลิตโฟม ส่วนที่เหลืออีก 3 ล้านดอลลาร์ ให้กรมวิชาการเกษตรนำไปใช้ในโครงการเลิกใช้สารเมธิลโบรไมด์ โดยเงินส่วนใหญ่นำมาใช้ในการให้การสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมเพื่อปรับกระบวนการผลิตและเครื่องจักรให้เปลี่ยนจากการใช้สารควบคุมมาเป็นสารทดแทนอย่างอื่น

1.4.2. การดำเนินการของประเทศไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ ค.ศ. 1989 ก็ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารอย่างได้ผลดียิ่งจนมีแนวโน้มว่าจะสามารถเลิกใช้ ODS ต่างๆที่เป็นสารควบคุมภายใต้พิธีสารได้ก่อนครบกำหนดเวลาใน ค.ศ. 2010 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามพันธกรณีของพิธีสารมอนทรีออลคือ หน่วยอนุรักษ์โอโซน สำนักงานควบคุมวัตถุอันตราย กรมโรงงานอุตสาหกรรม การดำเนินงานที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการจัดทำโครงการต่างๆเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการในการปรับเปลี่ยนเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมือที่ใช้ ODS ให้มาใช้สารทดแทนในอุตสาหกรรมซ่อมบำรุงเครื่องปรับอากาศรถยนต์ อุตสาหกรรมผลิตตู้เย็น ตู้แช่ และอุตสาหกรรมผลิตโฟม เป็นต้น ทั้งนี้คาดว่าจะสามารถเลิกใช้สารควบคุมได้ตามกำหนดเวลาในพิธีสาร และกรมโรงงานได้ประกาศเลิกการนำเข้าสารที่ทำลายชั้นโอโซนให้หมดสิ้นภายในอีก 2 ปีข้างหน้า คือ พ.ศ. 2552²²

²¹ Article 10 Montreal Protocol

²² หนังสือพิมพ์ *ลูกโลกสีเขียว* ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มีนาคม 2549 หน้า 1 จากการดำเนินการที่ผ่านมา ปรากฏว่าประเทศไทยสามารถลดการนำเข้าสารที่ทำลายชั้นโอโซนได้แล้ว 92% จาก 17,643 ตัน ใน พ.ศ. 2535 เหลือ 1,358 ตันใน พ.ศ. 2548

สำหรับกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ ODS ตามพิธีสารมอนทรีออลได้อาศัย
กฎหมายสองฉบับ ได้แก่

- (1) **พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535** เป็นกฎหมายที่ควบคุมการผลิต การ
นำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย หน่วยงานที่มีอำนาจ
หน้าที่ในการควบคุมวัตถุอันตรายตามกฎหมายนี้มีหลายหน่วยงานขึ้นอยู่กับประเภท
ของวัตถุอันตราย ได้แก่
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ควบคุมการใช้วัตถุอันตรายใน
ภาคอุตสาหกรรม
 - กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควบคุมการใช้วัตถุอันตรายที่ใช้
ในภาคเกษตรกรรม ยกเว้นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
 - กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควบคุมการใช้วัตถุอันตรายที่นำไปใช้ใน
การประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
 - สำนักงานอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ควบคุมการใช้วัตถุอันตรายที่
นำไปใช้ในบ้านเรือน และในทางการสาธารณสุข
 - กรมธุรกิจพลังงาน ควบคุมวัตถุอันตรายที่เป็นก๊าซปิโตรเลียม

“วัตถุอันตราย” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง วัตถุระเบิดได้ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุ
เปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุแก๊สมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทาง
พันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์
หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 18 วัตถุ
อันตรายแบ่งออกเป็น 4 ชนิดตามระดับของความเป็นอันตราย และรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมมี
อำนาจออกประกาศ กำหนดชื่อ หรือคุณสมบัติ และชนิดของวัตถุอันตราย รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ

อาศัยอำนาจตามมาตรา 18 รัฐมนตรีฯ ได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2538
แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2546 โดย
แบ่งรายชื่อวัตถุอันตรายในบัญชีท้ายประกาศออกเป็น บัญชี ก. และ บัญชี ข. บัญชี ก.
ประกอบด้วยรายชื่อวัตถุอันตราย ส่วนบัญชี ข. ประกอบด้วยของเสียอันตราย สำหรับเคมีภัณฑ์ที่
จัดเป็นสารควบคุมภายใต้พิธีสารมอนทรีออลนั้นถูกจัดไว้ในบัญชี ก. มีทั้งหมดกว่า 50 ชนิด ได้แก่
สาร chlorofluorocarbons (CFCs) ทุกประเภทตามที่กำหนดในพิธีสาร Halons, HCFC และ methyl
bromide ทั้งหมดจัดเป็นวัตถุอันตราย ชนิดที่ 3 ซึ่งการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ใน
ครอบครองต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

- (2) **พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535** เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานสถานที่ตั้งโรงงาน และมาตรฐานมลพิษที่ปล่อยออกมาจากโรงงาน มาตรา 32 (1) ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกประกาศกำหนดประเภทและชนิดของโรงงานที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือห้ามไม่ให้เกิดหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ได้มีการออกประกาศกระทรวงฯดังต่อไปนี้
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2540 ห้ามโรงงานที่ผลิตตู้เย็นที่ใช้ในบ้านเรือน ซึ่งจัดเป็นประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ 71 ใช้สาร CFCs ในกระบวนการผลิต
 - ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2540 ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์กระป๋องสเปรย์ ซึ่งจัดเป็นประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ 91(2) ที่ใช้สาร CFCs เป็นสารผลักดันในผลิตภัณฑ์กระป๋องสเปรย์
 - ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดชนิดของวัตถุดิบที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงานผลิตตู้เย็น หรือเครื่องประกอบตู้เย็นที่ใช้ในเชิงพาณิชย์ (Commercial Refrigerator) วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ห้ามโรงงานที่ผลิตตู้เย็นหรือตู้แช่เย็นใช้สาร CFCs ในกระบวนการผลิต

1.4.3. นโยบายและการกำหนดท่าทีของไทย

จากมาตรการต่างๆทางกฎหมายดังที่กล่าวมานี้ ประกอบกับความจำเป็นในการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมที่ต้องส่งผลิตภัณฑ์ไปขายในประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีข้อกำหนดห้ามใช้สาร CFCs ทำให้การลดและเลิกใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซนในประเทศไทยเป็นไปตามนโยบายและพันธกรณีของประเทศ จึงคาดได้ว่า ประเทศไทยจะสามารถดำเนินการตามพิธีสาร ซึ่งกำหนดให้ไทยต้องเลิก ODS ต่างๆภายใน ค.ศ. 2010 ได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องพิจารณากันต่อไปว่า ประเทศไทยจะสามารถเลิกใช้สาร เมธิลโบรไมด์โดยเด็ดขาดภายในต้นปี 2015 ได้หรือไม่ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งยังคงต้องอาศัยสารตัวนี้อยู่ หากไม่สามารถลดได้ตามกำหนดเวลา ก็อาจต้องขอผ่อนผันขยายระยะเวลาออกไปดังเช่นที่ประเทศพัฒนาแล้วกำลังขอขยายเวลาเพื่อเลิกเมธิลโบรไมด์ออกไปอีก 1 ปี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเมธิลโบรไมด์เป็นวัตถุดิบอันตรายที่เป็นภัยต่อสุขภาพของเกษตรกร การดำเนินนโยบายเพื่อเลิกใช้สารดังกล่าวให้ได้ตามกำหนดเวลาน่าจะเป็นผลดีแก่ประเทศไทยเอง และต่อสิ่งแวดล้อมของโลกโดยส่วนรวม ส่วน HCFCs ซึ่งเป็นสารทดแทน CFCs ในระหว่างที่ยังไม่มีสารอื่นที่ไม่ทำลายชั้นโอโซนนั้น ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีต้องเลิกใช้เด็ดขาดภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) และประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งไทยต้องเลิกใช้เด็ดขาดภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2040 (พ.ศ. 2583)

2. ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ

ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องที่มีความสำคัญทั้งในแง่สิ่งแวดล้อมและในแง่ของการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้มีผู้นิยามความหลากหลายทางชีวภาพไว้หลายอย่าง เช่น ความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง องค์รวมของพันธุกรรม พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และระบบนิเวศในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง (“the totality of genes, species, and ecosystems in a region”²³) อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพนิยามความหลากหลายทางชีวภาพว่า “ความแตกต่าง (variability) ในบรรดาสสิ่งมีชีวิตทุกส่วน ทั้งที่อยู่บนบก ในทะเล และระบบนิเวศทางน้ำอื่นๆ รวมทั้งความซับซ้อนของระบบนิเวศ (ecological complexes) ซึ่งสิ่งมีชีวิตถือเป็นส่วนหนึ่ง ทั้งนี้หมายความรวมถึงความหลากหลายภายในพันธุ์ ระหว่างพันธุ์ และของระบบนิเวศ”²⁴ ทั้งหมดนี้สามารถสรุปได้ว่า ความหลากหลายทางชีวภาพหมายความรวมถึง ความหลากหลายของพันธุกรรม ของพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และของระบบนิเวศ

การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพมีความสำคัญต่อการดำรงระบบของสิ่งมีชีวิตบนโลก นอกจากนี้ยังมีความสำคัญทั้งสำหรับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงของชุมชนท้องถิ่น และการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาพันธุ์พืช และตัวยาใหม่ๆ ซึ่งมีมูลค่าหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพจึงต้องพิจารณาทั้งประเด็นเรื่องการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ควบคู่กันไป เนื่องจากความหลากหลายทางชีวภาพไม่ว่าจะเป็นระบบนิเวศและพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าเขตร้อนซึ่งได้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ความสามารถทางการเงินและเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีชีวภาพจะอยู่ในประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ประเด็นเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมระหว่างประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากรและประเทศที่นำทรัพยากรชีวภาพไปใช้เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันเรื่อยมา

ในส่วนนี้ จะพิจารณาความตกลงระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ อันได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ และสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (ITPGR) ในบรรดาความตกลงเหล่านี้ บางฉบับเช่น อนุสัญญาอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและอนุสัญญามรดกโลกซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการอนุรักษ์เป็นส่วนใหญ่ เป็นความตกลงที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาถกเถียงเรื่องผลประโยชน์ของประเทศ ในขณะที่ความตกลงสามฉบับหลัง ได้ก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงว่าเป็นความตกลงที่เอื้ออำนวยให้ต่างชาติเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพของไทยได้ง่ายขึ้น

²³ World Resources Institute, Global Biodiversity Strategy, 1992.

²⁴ Article 2 Convention on Biodiversity, 1992.

ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยต้องเสียผลประโยชน์หรือไม่ ส่วนในกรณีของ CITES นั้น ประเทศไทยมี ปัญหาในด้านการควบคุมการค้าพืชและสัตว์ป่าตามพันธกรณีในอนุสัญญา ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ จากประเทศอื่นโดยเฉพาะองค์กรเอกชนต่างประเทศหลายครั้ง ประเทศไทยเป็นภาคีของความตกลงทุกฉบับเหล่านี้ ยกเว้น TPGR ซึ่งประเทศไทยกำลังพิจารณาว่าสมควรจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่ จึง สมควรวิเคราะห์ผลประโยชน์ได้เสียของไทยเพื่อกำหนดท่าทีที่เหมาะสมต่อไป

2.1. อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ค.ศ. 1971 (Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat หรือ Ramsar Convention)

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ตามชื่อเมืองในประเทศอิหร่านที่จัดประชุมเพื่อรับรอง อนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยสำคัญของนกน้ำ อนุสัญญาแรมซาร์เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2518 หลังจากมีรัฐเข้าเป็นภาคีครบ 7 ประเทศตามเงื่อนไขของอนุสัญญา ประเทศไทยได้เข้า เป็นภาคีของอนุสัญญาแรมซาร์ และอนุสัญญานี้เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2541 นับเป็นสมาชิกลำดับที่ 110 นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 อนุสัญญา แรมซาร์มีรัฐภาคีแล้ว 150 ประเทศ ครอบคลุมพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้ทั้งสิ้น 1,591 แห่ง คิด เป็นพื้นที่ 134,033,235 เฮกตาร์ นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่กำลังอยู่ในระหว่างการขึ้นทะเบียน อีกมากกว่า 30 แห่ง

แม้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญในตอนเริ่มแรกของการจัดทำอนุสัญญาก็คือ การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของนกน้ำ แต่ปัจจุบันอนุสัญญาแรมซาร์มีบทบาทที่กว้างขวางมากขึ้นในการ อนุรักษ์และหยุดยั้งการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำโดยทั่วไป เนื่องจากนานาประเทศได้ตระหนักใน คุณประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำในฐานะที่เป็นระบบนิเวศสำคัญ เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพันธุ์พืชพันธุ์ สัตว์ และมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชุมชนที่ต้องใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากพื้นที่ชุ่มน้ำ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลกกำลังลดลงอย่างรวดเร็ว

2.1.1. สาระสำคัญของอนุสัญญาแรมซาร์

Article 1 ของอนุสัญญาแรมซาร์ นิยามพื้นที่ชุ่มน้ำว่า ได้แก่ “พื้นที่ซึ่งเป็นที่ marsh, fen peatland หรือพื้นที่ซึ่งเป็นที่น้ำ ไม่ว่าจะเป็นที่ธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีลักษณะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะมีความขังน้ำหรือน้ำไหล เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย หรือน้ำเค็ม และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ทะเล ซึ่งมีความลึกในขณะน้ำลดไม่เกิน 6 เมตร” จากคำนิยามที่กว้างเช่นนี้ ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำครอบคลุม ถึงถิ่นที่อยู่อาศัยหลากหลายของพืชและสัตว์ ซึ่งรวมถึงป่าชายเลน พื้นที่ซึ่งเป็นที่หนอง บึง พื้นที่ราบ ซึ่งน้ำท่วมถึง พื้นที่ทะเลและชายฝั่ง ทะเลสาบ และระบบนิเวศของแม่น้ำ

รัฐภาคีอนุสัญญาแรมซาร์มีพันธกรณีหลัก 5 ประการคือ

- (1) เมื่อเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบัน หรือทำภาคยานุวัติ รัฐภาคีต้องกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างน้อย 1 แห่งเพื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (List of Wetlands of International Importance) และต้องส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้อย่างชาญฉลาด (wise use) การเลือกพื้นที่เพื่อขึ้นทะเบียนให้คำนึงถึงความสำคัญของพื้นที่นั้นในด้านนิเวศวิทยา พฤศศาสตร์ สัตวศาสตร์ ชลวิทยา และอุทกวิทยา ในปัจจุบัน องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ UNESCO ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการของอนุสัญญา (the Secretariat of Ramsar Bureau) เพื่อดำเนินการตามอนุสัญญา และเป็นหน่วยงานที่ดูแลทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญา มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เดียวกันกับสำนักงานใหญ่ของสหพันธ์นานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (World Conservation Union หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า IUCN) ที่เมือง Gland ประเทศสวิตเซอร์แลนด์
- (2) รัฐภาคีต้องส่งเสริมให้เกิดการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหลายภายในเขตแดนของตนอย่างชาญฉลาดโดยจะต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในการวางแผนการใช้ที่ดิน และดำเนินการตามแผนเพื่อให้เกิดการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในการประชุมครั้งที่ 3 ของรัฐภาคีที่เมือง Regina ประเทศแคนาดา เมื่อ ค.ศ. 1987 ได้มีการขยายความ “การใช้อย่างชาญฉลาด” ว่า หมายถึง การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ในลักษณะที่สอดคล้องกับการดำรงรักษาคุณสมบัติตามธรรมชาติของระบบนิเวศไว้ นอกจากนี้ที่ประชุมรัฐภาคีในสมัยต่อ ๆ มา ได้ให้ความเห็นชอบแก่นวปฏิบัติ (guidelines) และแนวทาง (guidance) เกี่ยวกับการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกันกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
- (3) รัฐภาคีต้องจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ (natural reserves) ไม่ว่าจะพื้นที่ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วหรือไม่ก็ตาม ต้องจัดให้มีการเฝ้าดูแลรักษาอย่างเพียงพอ (wardening) และส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ในเรื่องการวิจัย การจัดการ และการบำรุงรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ
- (4) ส่งเสริมการวิจัยและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งสัตว์และพืชที่อาศัยในถิ่นที่อยู่ นั้น ในกรณีที่พื้นที่ชุ่มน้ำมีอาณาบริเวณคาบเกี่ยวเขตแดนของรัฐภาคี หรือกรณีที่รัฐภาคีมีระบบแม่น้ำร่วมกัน (shared river systems) หรือมีพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ข้ามเขตแดน (shared species) รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องต้องปรึกษาหารือและประสานกัน เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญา

- (5) รัฐภาคีมีหน้าที่รายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอนุสัญญา โดยจัดส่งรายงานแห่งชาติทุก 3 ปีเพื่อเสนอต่อที่ประชุมรัฐภาคี รายงานเหล่านี้จะเป็นข้อมูลที่เปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้กลไกการดำเนินงานของอนุสัญญาประกอบด้วย สมัชชารัฐภาคี (COP) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) และสำนักเลขาธิการของอนุสัญญา (Ramsar Bureau) การประชุม COP จะมีขึ้นทุก 3 ปี เป็นองค์กรที่กำหนดนโยบาย ทบทวนการดำเนินงานจากข้อมูลในรายงานของรัฐภาคี และมีมติในเรื่องต่างๆ เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานภายใต้อนุสัญญา การประชุม COP ครั้งที่ 1 มีขึ้นที่เมือง Cagliari ประเทศอิตาลี และที่ผ่านมามีการประชุม COP มาแล้วทั้งหมด 9 ครั้ง ครั้งสุดท้ายประชุมที่กรุง Kampala ประเทศยูกันดา ระหว่างวันที่ 8 ถึง 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005

2.1.2. กองทุนอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

เพื่อเป็นการส่งเสริมการเข้าร่วมของประเทศกำลังพัฒนา ที่ประชุมของรัฐภาคีได้จัดตั้งกองทุนอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในการประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 4 ที่เมือง Montreux ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อ ค.ศ. 1990 ที่มาของกองทุนประกอบด้วยเงินบริจาคโดยสมัครใจจากประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อนำไปใช้ส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศกำลังพัฒนา ในปัจจุบัน กองทุนนี้ ซึ่งมีชื่อเรียกกันว่า “Ramsar Small Grants Fund for Wetland Conservation and Wise Use” (SGF) ได้ให้ความช่วยเหลือแก่โครงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในวงเงินไม่เกิน 40,000 สวิสแฟรงค์ (ประมาณ US\$ 32,000) ต่อโครงการ รวมทั้งสิ้น 165 โครงการ คิดเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 6 ล้านแฟรงค์ ประเทศไทยเคยรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนนี้มาแล้ว 2 โครงการ ประกอบด้วย โครงการพัฒนาแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วมและการจัดทำเอกสารเผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจและความตื่นตัวเกี่ยวกับอนุสัญญาแรมซาร์ (Development of a management plan by local participation and production and active dissemination of awareness materials of the Ramsar Convention) ได้รับเงินสนับสนุน 40,000 สวิสแฟรงค์เมื่อ พ.ศ. 2545 และโครงการจัดทำแผนจัดการบึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน (Sustainable water use plan for Bung Boraphet) ได้รับเงินสนับสนุน 39,195 สวิสแฟรงค์ เมื่อ พ.ศ. 2547

2.1.3. การดำเนินการตามพันธกรณีของไทย

ตามพันธกรณีที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือ Ramsar sites อย่างน้อย 1 แห่ง ประเทศไทยได้เสนอพรุควนซีเลียน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง เป็น Ramsar site แห่งแรก เมื่อ 13 กันยายน พ.ศ. 2540 นับจากวันนั้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น Ramsar sites เพิ่มขึ้นอีก 5 แห่ง ใน พ.ศ. 2544 และอีก 4 แห่งใน พ.ศ. 2545 รายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำทั้ง 10 แห่ง คือ

1. พรุควนซีเลียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ลำดับที่ 948 มีพื้นที่ประมาณ 3,085 ไร่
2. พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโฆงหลง จังหวัดหนองคาย ลำดับที่ 1098 พื้นที่ประมาณ 13,837.5 ไร่
3. พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม ลำดับที่ 1099 พื้นที่ประมาณ 546,875 ไร่
4. พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ จังหวัดกระบี่ ลำดับที่ 1100 พื้นที่ประมาณ 133,120 ไร่
5. พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย ลำดับที่ 1101 พื้นที่ประมาณ 2,712.5 ไร่
6. พื้นที่ชุ่มน้ำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา (พรุโต๊ะแดง) จังหวัดนราธิวาส ลำดับที่ 1102 พื้นที่ประมาณ 125,625 ไร่
7. พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม-เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะลิบง-ปากแม่น้ำตรัง จังหวัดตรัง ลำดับที่ 1182 พื้นที่ประมาณ 515,745 ไร่
8. พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติแหลมสน-ปากแม่น้ำกระบี่-ปากคลองกะเปอร์ จังหวัดระยอง ลำดับที่ 1183 พื้นที่ประมาณ 677,625 ไร่
9. พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลำดับที่ 1184 พื้นที่ประมาณ 63,750 ไร่
10. พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา ลำดับที่ 1185 พื้นที่ประมาณ 133,120 ไร่

หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามอนุสัญญาฯ คือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในความเป็นจริง สผ. ได้มีกิจกรรมและเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำมาก่อนที่ไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์ ใน พ.ศ. 2538 สผ. ได้ดำเนินโครงการสำรวจจัดทำบัญชีรายชื่อ สถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย (National Inventory of Natural Wetlands in Thailand) โดยได้รับเงินสนับสนุนบางส่วนจากสำนักงานความร่วมมือเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแห่งเดนมาร์ก (DANCED) ทั้งนี้ได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นผู้ดำเนินการศึกษา ตามผลการศึกษานี้ ประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยป่าชายเลน ป่าพรุ หนอง บึง สบู่ ทุ่งนา ทะเลสาบ และแม่น้ำ กระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ คิดเป็นพื้นที่รวมประมาณ 21.36 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 6.75 ของพื้นที่ประเทศ สผ. และคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยจำแนกเป็นประเภทดังนี้

- พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ 61 แห่ง
- พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ 48 แห่ง
- พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น 19,295 แห่ง

● พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญเร่งด่วน สมควรได้รับการเสนอเป็น Ramsar sites 9 แห่ง และที่สมควรได้รับการคุ้มครองและการฟื้นฟูโดยเร่งด่วน 28 แห่ง

2.1.4. นโยบายและทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยได้นำพื้นที่ซึ่งจัดว่าสมควรเสนอเป็น Ramsar sites ตามรายงานการศึกษาของ สผ. ไปขึ้นทะเบียนตามอนุสัญญาแล้ว การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์ได้มีส่วนช่วยกระตุ้นความตื่นตัวเกี่ยวกับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งทำให้ภาครัฐมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยยังอยู่ในภาวะน่าเป็นห่วง เนื่องจากยังคงมีการบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างต่อเนื่องเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การเกษตร การเพาะปลูก การประมง การขยายตัวของเมือง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ต่างๆ การอนุรักษ์และการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนจึงต้องอาศัยมาตรการทั้งด้านนโยบายและกฎหมายภายในประเทศนอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาแรมซาร์ ซึ่งอย่างน้อยควรประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองแบบใดแบบหนึ่งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ เช่น เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เขตรักษาพืชพันธุ์ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หรือเขตอนุรักษ์รูปแบบอื่นๆ
2. สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่สาธารณะ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมที่ดินจะต้องเร่งรัดออกหนังสือสำคัญที่หลวงและกำหนดแนวเขตให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำ
3. กำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดทำใกล้บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยก็ควรมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น
4. จัดทำแผนแม่บทสำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยมาตรการอนุรักษ์ การควบคุมการใช้ประโยชน์ และการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรม
5. จัดให้มีการสำรวจ ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ
6. สร้างจิตสำนึกและเผยแพร่ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป

2.2. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage) ค.ศ. 1972

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ หรือเรียกสั้นๆว่า อนุสัญญามรดกโลก เป็นอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้การอุปถัมภ์ของ UNESCO มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทั้งที่เป็นแหล่งทางวัฒนธรรมและแหล่งธรรมชาติที่มีคุณค่าโดดเด่น เนื่องจากเป็นอนุสัญญาที่คุ้มครองแหล่งมรดกทางธรรมชาติ จึงมีความสำคัญต่อการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2518 นับจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 อนุสัญญานี้มีรัฐภาคีแล้วทั้งสิ้น 181 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งทำภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีตั้งแต่ 17 กันยายน พ.ศ. 2530

2.2.1. สาระสำคัญของอนุสัญญามรดกโลก

Article 2 ของอนุสัญญานิยาม “แหล่งมรดกทางธรรมชาติ” ให้หมายความรวมถึงลักษณะทางธรรมชาติทั้งทางกายภาพและทางชีววิทยาซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลในแง่หนึ่งนันทนาการ วิทยาศาสตร์ และความงามตามธรรมชาติ รวมทั้งพื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่ของพืชและสัตว์ที่ถูกคุกคาม และมีคุณค่าต่อการอนุรักษ์ อนุสัญญายึดหลักการว่าแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind) และเป็นหน้าที่ของประชาคมโลกที่จะต้องร่วมมือกันเพื่อคุ้มครองมรดกโลก อย่างไรก็ตาม การเป็นมรดกโลกมิได้มีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐที่มีแหล่งมรดกโลกตั้งอยู่ในเขตแดน และการขึ้นทะเบียนพื้นที่ใดเป็นมรดกโลกจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐที่เกี่ยวข้อง²⁵

การดำเนินงานตามอนุสัญญาอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee)²⁶ เป็นคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 21 คน เลือกตั้งจากรัฐสมาชิกโดยให้มีการกระจายไปตามภูมิภาคต่างๆของโลกอย่างยุติธรรม คณะกรรมการมีสำนักเลขาธิการซึ่งรับผิดชอบเก็บรักษาบัญชีมรดกโลก นับจนถึงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 หลังจากการประชุมของคณะกรรมการมรดกโลกครั้งล่าสุดที่กรุง Durban ประเทศแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 13-15 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 มีแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว 812 แห่ง มีที่ตั้งอยู่ในประเทศต่างๆ 137 ประเทศ ประกอบด้วยแหล่งทางวัฒนธรรม 628 แห่ง แหล่งธรรมชาติ 160 แห่ง และแหล่งที่มีคุณสมบัติเป็นทั้งแหล่งทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ 24 แห่ง โดยในการประชุมรอบล่าสุดนี้ ได้กำหนดให้ขึ้นทะเบียนผืนป่าดงพญาเย็นและ

²⁵ Article 6.1 อนุสัญญามรดกโลก

²⁶ Intergovernmental Committee for the Protection of the Cultural and Natural heritage of Outstanding Universal Value

เขาใหญ่ซึ่งกินพื้นที่ 615,500 เฮกเตอร์ และเป็นถิ่นที่อยู่ของสัตว์กว่า 800 ชนิด ทั้งที่เป็นสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม นก สัตว์เลื้อยคลาน และสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ เป็นแหล่งมรดกโลกด้วย²⁷

2.2.2. กองทุนมรดกโลก

อนุสัญญาฯ กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนมรดกโลก (World Heritage Fund)²⁸ เพื่อคุ้มครองแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากล ที่มาของกองทุนประกอบด้วยเงินค่าบำรุงและเงินบริจาคจากรัฐสมาชิก มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่มีแหล่งมรดกโลกตั้งอยู่ในการดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกแทนประชาคมโลก เงินบริจาคส่วนใหญ่มาจากญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ในทุกๆปีจะมีการจัดงบประมาณประมาณ 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือรัฐภาคีในรูปแบบต่างๆ ได้แก่

1. การเตรียมการ (preparatory assistance) ปรกติในวงเงินไม่เกิน 30,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อช่วยเตรียมกำหนดแหล่งมรดกที่สมควรขอขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก การจัดทำหลักสูตรฝึกอบรม หรือจัดทำโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคขนาดใหญ่
2. ความร่วมมือทางเทคนิค (technical cooperation) ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการแหล่งมรดกที่ขึ้นทะเบียนไว้ เช่น การศึกษาปัญหาทางด้านศิลปกรรม วิทยาศาสตร์ และทางเทคนิคที่เกิดขึ้นจากการคุ้มครอง อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งมรดกโลก การจัดหาผู้เชี่ยวชาญ ช่างเทคนิค และแรงงานฝีมือ เพื่อให้งานอนุรักษ์ดำเนินไปอย่างถูกต้อง การจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ให้รัฐภาคีที่ขอความช่วยเหลือ การให้เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ หรือโดยไม่คิดดอกเบี้ย และในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นจริงๆอาจให้เงินอุดหนุนแบบให้เปล่า
3. การฝึกอบรม เป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อฝึกอบรมบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญในทุกระดับในเรื่องการกำหนดแหล่งมรดกโลก การคุ้มครอง อนุรักษ์ การนำเสนอและการฟื้นฟูแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ
4. ความช่วยเหลือฉุกเฉิน (emergency assistance) ให้ความช่วยเหลือในกรณีที่ต้องเตรียมการเพื่อกำหนดแหล่งมรดกโลกอย่างเร่งด่วน การจัดทำ "แผนฉุกเฉิน" หรือดำเนินมาตรการฉุกเฉินเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียนหรือกำลังถูกเสนอให้เป็นแหล่งมรดกโลก สงวนรักษาและคุ้มครองแหล่งมรดกโลก
5. ความช่วยเหลือด้านการศึกษา และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ในวงเงินไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อส่งเสริมความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญา

²⁷ ผืนป่าดงพญาเย็นและเขาใหญ่ของไทยได้รับการขึ้นทะเบียนหลังจากที่ประเทศไทยยื่นคำขอมากกว่า 10 ปี มีพื้นที่ในจังหวัดสระบุรี นครนายก นครราชสีมา ปราจีนบุรี สระแก้ว และบุรีรัมย์ เป็นระยะทางยาว 230 กิโลเมตรจากอุทยานแห่งชาติตาพระยาตรงแนวชายแดนไทย-กัมพูชาทางตะวันออก จนถึงอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ทางตะวันตก เป็นเทือกเขาสูง 100 - 1,351 เมตร เป็นถิ่นที่อยู่ของสัตว์นานาชนิด ซึ่งรวมถึงสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมอย่างน้อย 112 ชนิด นก 392 ชนิด สัตว์เลื้อยคลานและสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ 200 ชนิด

²⁸ Article 15 อนุสัญญามรดกโลก

เงินส่วนใหญ่ประมาณกว่าร้อยละ 90 จะจัดให้แก่รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา เมื่อพิจารณาจากขนาดของกองทุนมรดกโลก และวงเงินที่ให้ความช่วยเหลือ จะเห็นได้ว่ารัฐภาคีคงไม่อาจคาดหวังว่าจะได้ประโยชน์ในรูปความช่วยเหลือจากกองทุนมรดกโลกมากนัก อย่างไรก็ตามประเทศไทยเคยได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนเป็นเงิน 30,000 ดอลลาร์สหรัฐเมื่อ พ.ศ. 2538 สำหรับเป็นความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่การคุ้มครองเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นายูง

2.2.3. พันธกรณีภายใต้อนุสัญญามรดกโลก

รัฐภาคีมีหน้าที่เสนอบัญชีรายชื่อพื้นที่หรือทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติซึ่งอยู่ในเขตแดนของตนและมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก คณะกรรมการมรดกโลกจะพิจารณาว่าสมควรขึ้นทะเบียนพื้นที่หรือทรัพย์สินที่เสนอมาเป็นมรดกโลกหรือไม่ โดยยึดแนวปฏิบัติ (Operational Guidelines) ที่กำหนดให้ขึ้นทะเบียนเฉพาะแหล่งที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากล (outstanding universal value) เท่านั้น แหล่งธรรมชาติที่ไม่มีลักษณะทางกายภาพที่โดดเด่น แต่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยสำคัญของพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่กำลังถูกคุกคามก็อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้

ในการเสนอพื้นที่หรือทรัพย์สินเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก รัฐภาคีต้องแจ้งข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่ตนเองดำเนินการเพื่อคุ้มครองแหล่งมรดกนั้น รวมทั้งแผนจัดการเพื่อบำรุงรักษาแหล่งมรดกนั้น รัฐภาคีมีหน้าที่รักษาคุณค่าของแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนให้คงอยู่ต่อไป และต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบเป็นระยะ นอกจากนี้ รัฐภาคีต้องจ่ายเงินค่าบำรุงประจำปีคิดในอัตราร้อยละ 1 ของเงินบำรุงที่แต่ละรัฐต้องจ่ายให้แก่องค์การ UNESCO หากติดค้างหรือไม่จ่ายค่าบำรุงจะทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการมรดกโลก หรือขอความช่วยเหลือจากกองทุน

2.2.4. นโยบายและการกำหนดทำที่ของไทย

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามรดกโลกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2530 ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติไว้ทั้งหมด 5 แห่ง เป็นแหล่งทางวัฒนธรรม 3 แห่ง และแหล่งทางธรรมชาติ 2 แห่ง ประกอบด้วย

- อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร เป็นแหล่งวัฒนธรรม ขึ้นทะเบียน พ.ศ. 2534
- อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็นแหล่งวัฒนธรรม ขึ้นทะเบียน พ.ศ. 2534
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นายูง-ห้วยขาแข้ง เป็นแหล่งธรรมชาติ ขึ้นทะเบียน พ.ศ. 2534
- แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง เป็นแหล่งวัฒนธรรม ขึ้นทะเบียน พ.ศ. 2535
- ผืนป่าดงพญาเย็นและเขาใหญ่ เป็นแหล่งธรรมชาติ ขึ้นทะเบียนเมื่อ พ.ศ. 2548

การเป็นภาคีอนุสัญญาามรดกโลกซึ่งปัจจุบันเกือบมีสมาชิกภาพเป็นสากลช่วยเสริมภาพลักษณ์ของประเทศว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกที่ให้ความสำคัญแก่แหล่งมรดกโลกที่สะท้อนทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่า ช่วยก่อให้เกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับคุณค่าของแหล่งมรดกที่ขึ้นทะเบียน ทำให้ประเทศไทยสามารถขอความช่วยเหลือจากกองทุนมรดกโลก รวมทั้งขอความช่วยเหลือทางเทคนิคด้านผู้เชี่ยวชาญมาช่วยอนุรักษ์แหล่งมรดกโลก การขึ้นทะเบียนมรดกโลกยังทำให้สถานทีนั้นเป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งหากมีมาตรการจัดการอย่างเหมาะสม ก็จะทำให้การอนุรักษ์แหล่งมรดกสามารถดำเนินควบคู่ไปกับการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวด้วย

2.3. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) ค.ศ. 1973

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือที่เรียกกันว่า CITES มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพืชและสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์มิให้ถูกแสวงประโยชน์จากการค้ามากเกินไป การคุ้มครองกระทำโดยการควบคุมและติดตามการค้าพืชและสัตว์ป่าระหว่างรัฐภาคี CITES เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2518 นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 169 รัฐ ประเทศไทยให้สัตยาบันแก่ CITES เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 และอนุสัญญาฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อ 21 เมษายน พ.ศ. 2526

2.3.1. สาระสำคัญของ CITES

พืชและสัตว์ (specimen) ตามอนุสัญญานี้หมายถึง “สัตว์หรือพืช ไม่ว่าจะมีชีวิตหรือตายแล้ว” และหมายความรวมถึง “ส่วนใดส่วนหนึ่งของสัตว์และพืช หรือสิ่งที่ทำขึ้นจากส่วนใดส่วนหนึ่งนั้น” (“any recognizable part or derivative thereof”) การค้าพืชและสัตว์ป่าที่ถูกควบคุมจึงครอบคลุมทั้งการค้าพืชและสัตว์ป่าที่มีชีวิต ซากหรือชิ้นส่วนของพืชและสัตว์ รวมทั้งสิ่งใด ๆ ก็ตามที่ทำขึ้นจากซากหรือชิ้นส่วนของพืชและสัตว์

การควบคุมการค้ากระทำโดยควบคุมการส่งออกและนำเข้าพืชและสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีของ CITES ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 บัญชีตามระดับที่ตกอยู่ในอันตรายใกล้สูญพันธุ์ดังนี้ คือ

(1) บัญชี 1 (Appendix I) ประกอบด้วยพืชและสัตว์ป่าที่กำลังตกอยู่ในอันตรายที่จะสูญพันธุ์ ซึ่งถูกกระทบหรืออาจจะถูกกระทบจากการค้า จึงต้องควบคุมการค้าอย่างเข้มงวดทั้งต้นทางและปลายทาง กล่าวคือ

- จะต้องได้รับใบอนุญาตส่งออก (export permit) จากหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์ (scientific authority) และหน่วยงานด้านจัดการ (management authority) ของประเทศผู้ส่งออกว่า โดยหน่วยงานเหล่านี้ต้องพิจารณาว่า การส่งออกจะไม่ส่งผลเสียต่อความอยู่รอดของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์นั้น และไม่ใช้พืชและสัตว์ป่าที่ได้มา

โดยวิธีการที่ขัดกับกฎหมายภายใน นอกจากนี้ management authority จะต้องตรวจสอบด้วยว่ามีใบอนุญาตนำเข้า (import permit) สำหรับการเคลื่อนย้ายพืชหรือสัตว์ป่านั้นแล้ว

- management authority ของประเทศผู้นำเข้าจะออกใบอนุญาตนำเข้าให้ได้ต่อเมื่อได้ตรวจสอบแล้วว่าพืชและสัตว์ป่าที่นำเข้าจะไม่ถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้าเป็นหลัก (not used for primarily commercial purposes)

อย่างไรก็ดี CITES กำหนดข้อยกเว้นสำหรับพืชและสัตว์ป่าบางชนิด เช่น พืชและสัตว์ป่าที่ได้มาก่อนอนุญาตเริ่มมีผลบังคับใช้ พืชและสัตว์ที่เป็นของใช้ส่วนตัวหรือใช้ในครัวเรือน (personal and household effects) สัตว์หรือพืชที่เกิดจากการเพาะพันธุ์หรือผสมพันธุ์เทียมเพื่อการค้า (Appendix 1 species bred in captivity or artificially propagated for commercial purposes) การยืมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า และการบริจาคหรือแลกเปลี่ยนพืชและสัตว์เพื่อการศึกษาวิจัย เป็นต้น ข้อยกเว้นต่างๆเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้อุสสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของการเพาะพันธุ์พืชและสัตว์ในบัญชี 1 เพื่อการค้า ซึ่งทำให้ยากต่อการแยกแยะว่าเป็นสัตว์หรือพืชที่ถูกจับมาจากธรรมชาติหรือมาจากการเพาะพันธุ์จริง

(2) บัญชี 2 (Appendix II) ประกอบด้วยพืชและสัตว์ป่าที่แม้จะมีได้ตกอยู่ในอันตรายใกล้สูญพันธุ์ ณ เวลาปัจจุบัน แต่อาจตกอยู่ในอันตรายได้หากไม่มีการควบคุมอย่างเข้มงวด การเคลื่อนย้ายจะต้องมีใบอนุญาตส่งออก ซึ่งจะออกให้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขเช่นเดียวกับกรณี Appendix I การควบคุมการนำเข้าไม่เข้มงวดเหมือนพืชและสัตว์ใน Appendix I พืชและสัตว์ป่าตามบัญชีนี้จึงอาจถูกนำเข้าเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้าได้ หากรัฐที่ส่งออกและนำเข้าไม่มีมาตรการที่เหมาะสมก็อาจจะทำให้มีการค้าพืชและสัตว์ป่าเป็นจำนวนมากเกินระดับของการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนได้ รัฐต้นทางที่ควบคุมการส่งออกจึงควรต้องมั่นใจว่า การส่งออกจะไม่ส่งผลกระทบต่อการอยู่รอดของพืชและสัตว์นั้น

(3) บัญชี 3 (Appendix III) ประกอบด้วยพืชและสัตว์ป่าที่รัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งต้องการควบคุมการค้า และต้องการความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่น วิธีการควบคุมเป็นเช่นเดียวกับพืชและสัตว์ในบัญชี 2 กล่าวคือ ต้องมีใบอนุญาตส่งออก ซึ่งจะต้องแสดงเป็นหลักฐานเมื่อนำเข้าประเทศปลายทางนับจนถึงปัจจุบัน มีสัตว์เป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 5,000 ชนิด และพืชประมาณ 28,000 ชนิดที่อยู่ในความคุ้มครองตามบัญชีของ CITES การปรับบัญชีพืชและสัตว์ไม่ว่าจะปรับขึ้นหรือลงสามารถกระทำได้โดยสมัชชารัฐภาคี หรือ COP ซึ่งจะมีขึ้นประมาณทุกๆ 2 ปี การประชุมครั้งสุดท้ายเป็นการประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 13 ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 2 - 14 ตุลาคม พ.ศ. 2547 และการประชุมครั้งต่อไป ซึ่งจะเป็นครั้งที่ 14 จะจัดขึ้นประมาณต้นปี พ.ศ. 2550 ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์

หน่วยงานของไทยซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้ง scientific และ management authorities ตามอนุสัญญา CITES ได้แก่

1. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำหรับชนิดของสัตว์ป่าตามอนุสัญญา
2. กรมประมง สำหรับชนิดพันธุ์ปลาและสัตว์น้ำตามอนุสัญญา
3. กรมวิชาการเกษตร สำหรับชนิดของพันธุ์พืชตามอนุสัญญา

2.3.2. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี CITES ตั้งแต่ พ.ศ. 2526 โดยเป็นสมาชิกลำดับที่ 80 การเข้าเป็นภาคีทำให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายเพื่อห้ามและกำหนดมาตรการลงโทษการค้าพืชและสัตว์ป่าที่เป็นการละเมิดอนุสัญญา ได้แก่ การควบคุมการนำเข้า นำผ่าน และ ส่งออก พืชและสัตว์ป่าตามบัญชีของ CITES และกำหนดให้มีด่านตรวจพืชและสัตว์ จัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการบริหารอนุสัญญา CITES เกี่ยวกับการดำเนินงานภายใต้อนุสัญญา อย่างไรก็ตาม ก่อน พ.ศ. 2535 ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องเหล่านี้โดยตรง จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการบริหาร CITES มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2534 ให้ประเทศภาคีอนุสัญญางดทำการค้าซึ่งชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ป่าภายใต้อนุสัญญากับประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา ไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานตามอนุสัญญา ทำให้ความพยายามของประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่พยายามคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าไม่เป็นผลเท่าที่ควร

เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมากต่อชื่อเสียงและภาพพจน์ของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าพันธุ์พืชตามบัญชีไซเตสที่มาจากการเพาะพันธุ์ของไทย เช่น กล้วยไม้ลูกผสม โป๊ยเซียน ต้นหยก ฯลฯ รัฐบาลไทยได้ตราพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518²⁹ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535³⁰ เพื่อรองรับการปฏิบัติงานตาม CITES ทำให้สามารถควบคุมการนำเข้า นำผ่าน และ ส่งออกพันธุ์พืชอนุรักษ์และพันธุ์สัตว์อนุรักษ์ตามบัญชี CITES ได้ จากความพยายามต่างๆ ของไทย ทำให้คณะกรรมการบริหารของ CITES ยกเลิกมติไม่ให้รัฐสมาชิกค้าพันธุ์พืชและสัตว์ป่ากับไทยใน พ.ศ. 2535

²⁹ มาตรา 29 ทวิ “ให้พืชที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เป็นพืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 29 ตริ “ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์และซากของพืชอนุรักษ์ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย”

³⁰ มาตรา 24 “การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดี การขอรับใบอนุญาตหรือใบรับรอง และการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

อย่างไรก็ดี ไทยยังคงเป็นประเทศที่องค์กรอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศเฝ้าจับตามอง และถูกกล่าวหาเสมอมาว่าเป็นทางผ่านสำคัญของการค้าพืชและสัตว์ป่า และซากพืชและสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นการค้าขนสัตว์ และผลิตภัณฑ์จากงู ผลิตภัณฑ์และหนังที่ทำจากเสือและหมี นก ผีเสื้อ แมลงชนิดต่างๆ พืชป่า และสัตว์อีกมากมายหลายชนิดซึ่งส่วนใหญ่ผ่านชายแดนมาจากประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลไทยได้พยายามเสริมสร้างภาพพจน์ด้วยการปราบปรามการค้าพืชและสัตว์ป่าอย่างจริงจังมากขึ้น การเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสมัชชารัฐภาคีครั้งที่ 13 เมื่อ พ.ศ. 2547 ก็มีส่วนในการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญแก่เรื่องดังกล่าว ซึ่งในการประชุมครั้งนั้น ประเทศไทยได้มีบทบาทสำคัญในการเสนอให้ขึ้นทะเบียนปลาโลมาอิรวดีเป็นสัตว์ในบัญชี 1 และข้อเสนอนั้นก็ได้รับความเห็นชอบจากรัฐภาคี

ในอนาคต ประเทศไทยควรดำเนินมาตรการปราบปรามการค้าพืชและสัตว์ป่าโดยผิดกฎหมายอย่างเต็มที่ต่อไป เนื่องจากมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่า การค้าพืชและสัตว์ป่าอย่างผิดกฎหมายมีเครือข่ายใหญ่โตถึงในระดับเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ การลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจังจะมีผลต่อการลดการค้าพืชและสัตว์ป่าโดยผิดกฎหมาย ซึ่งจะเป็นผลดีทั้งในแง่การอนุรักษ์และต่อภาพพจน์ของประเทศไทย

2.4. อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ค.ศ. 1992

อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ หรือ CBD เป็นอีกหนึ่งอนุสัญญาที่เปิดให้ลงนามพร้อมกันกับอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในการประชุม UNCED ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล CBD เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1993 เมื่อครบ 90 วันหลังจากที่มีรัฐให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาครบ 30 รัฐ นับจนถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2549 CBD มีรัฐภาคีทั้งหมด 188 รัฐ ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้ตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2535 แต่เพิ่งให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฯ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 และอนุสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 นับเป็นรัฐภาคีลำดับที่ 188 อนุสัญญาฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องเป็นอันมากกับเรื่องการคุ้มครองและการเข้าถึงเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมากในสังคมไทย ความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับผลได้ผลเสียที่จะเกิดจากการเข้าเป็นภาคีเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเพิ่งให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้ และเกือบเป็นประเทศสุดท้ายที่เข้าเป็นภาคี (ในปัจจุบันมีเพียงสหรัฐอเมริกา กับ อีรัก ที่ยังมีได้เข้าเป็นภาคี)

2.4.1. วัตถุประสงค์ของ CBD

ตามคำปรารภ (Preamble) ของอนุสัญญา ความหลากหลายทางชีวภาพถือว่าเป็นความห่วงใยร่วมกันของมนุษยชาติ (common concern of mankind) Article 1 กำหนดวัตถุประสงค์ 3 ประการของอนุสัญญาไว้คือ

1. เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
2. เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน และ
3. เพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรม (fair and equitable sharing of benefits)

2.4.2. สาระสำคัญของ CBD

1. การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ CBD ให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์ทรัพยากรในถิ่นที่อยู่ (*in-situ* conservation) เป็นหลัก แต่การอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ (*ex-situ* conservation) ก็ถือว่าเป็นมาตรการอนุรักษ์สำคัญที่มาเสริมมาตรการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่ ซึ่งหากเป็นไปได้ควรดำเนินการในประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากร CBD กำหนดหน้าที่ให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งเขตคุ้มครอง (protected areas) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่อยู่ติดหรือใกล้กับเขตคุ้มครอง พื้นที่ระบบนิเวศที่เสื่อมโทรม และส่งเสริมให้เพิ่มจำนวนพืชและสัตว์ที่ถูกคุกคาม ตลอดจนปกป้องหรือควบคุมการนำสิ่งมีชีวิตแปลกถิ่น (alien species) เข้ามาในระบบนิเวศ หรือถิ่นที่อยู่ของพืชและสัตว์ รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีระบบวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวตามความเหมาะสม นอกจากนี้ อนุสัญญายังให้ความสำคัญแก่บทบาทของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น (indigenous and local communities) ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน³¹ อย่างไรก็ตาม พันธกรณีของรัฐภาคีในการเคารพ ส่งเสริม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละรัฐบัญญัติ

2. การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม Article 15 กำหนดในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม โดยมีสาระสำคัญ คือ

1. รัฐมีสิทธิอธิปไตย (sovereign right) เหนือทรัพยากรธรรมชาติ และอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเข้าถึงทรัพยากรเป็นของรัฐบาลแห่งชาติของแต่ละรัฐ และขึ้นอยู่กับทบทบัญญัติกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้อง

³¹ Preamble, para. 12 และ Article 8 (j) CBD

2. รัฐภาคีมีหน้าที่ในการสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และจะต้องไม่กำหนดข้อจำกัดในการเข้าถึงในลักษณะที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา
3. การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรก่อน ซึ่งเป็นไปตามหลัก prior informed consent หรือ PIC เว้นแต่รัฐผู้เป็นเจ้าของจะกำหนดเป็นอย่างอื่น หลัก PIC มีนัยว่า รัฐที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรจะต้องให้ข้อมูลอย่างเพียงพอเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่จะนำทรัพยากรนั้นไปใช้ด้วยก่อนการอนุญาตของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากร
4. การอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมให้เป็นไปตามความตกลงที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ (mutually agreed terms)
5. รัฐภาคีต้องพยายามพัฒนาการวิจัยทางวิทยาศาสตร์จากทรัพยากรพันธุกรรมที่ได้มาจากรัฐอื่น โดยให้รัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ และหากเป็นไปได้ ควรดำเนินการค้นคว้าวิจัยดังกล่าวในประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากร
6. รัฐภาคีต้องดำเนินการทางกฎหมาย ทางบริหาร และนโยบายตามความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้มีการแบ่งปันผลการวิจัย และผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมในทางการค้า และการใช้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ การแบ่งปันผลประโยชน์ให้เป็นไปตามความตกลงที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ

3. การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

Article 16 และ Article 19 ของอนุสัญญากำหนดในเรื่องการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งหมายความรวมถึงเทคโนโลยีชีวภาพ มีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐภาคีต้องจัดหา และ/หรือเอื้ออำนวยให้มีการเข้าถึงและถ่ายทอดให้แก่รัฐอื่นซึ่งเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน หรือที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม
2. การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีตามข้อ (1) ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเอื้อประโยชน์แก่ประเทศเหล่านี้ตามความตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่เป็นเทคโนโลยีซึ่งได้รับความคุ้มครองภายใต้สิทธิบัตรและสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆ การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีจะต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงและสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอและอย่างมีประสิทธิภาพ

3. รัฐภาคีต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย ทางบริหาร และนโยบายตามความเหมาะสม เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้จัดหาทรัพยากรพันธุกรรมสามารถเข้าถึงและได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งได้มาจากใช้ทรัพยากรเหล่านั้น โดยให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงเทคโนโลยีที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้สิทธิบัตรและสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆด้วย
4. รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมาย ทางบริหาร และนโยบายตามความเหมาะสม
5. เพื่อให้ภาคเอกชนของตนเปิดให้เข้าถึงการพัฒนาร่วมกัน (joint development) และการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อประโยชน์แก่ภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา
6. รัฐภาคียอมรับว่าสิทธิบัตรและสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆอาจมีผลต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ และจะร่วมมือกันเพื่อให้มั่นใจว่าสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจะสนับสนุนและไม่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา

4. การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

รัฐภาคีซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วต้องจัดหาทรัพยากรการเงินที่ใหม่และเพิ่มเติม (new and additional financial resources) ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ นโยบาย กลยุทธ์ การกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ และองค์กรที่บริหารความช่วยเหลือทางการเงินให้กำหนดโดยสมัชชารัฐภาคี ในปัจจุบันกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility หรือ GEF)³² เป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินทั้งภายใต้ CBD และ UNFCCC

5. การควบคุมสิ่งมีชีวิตที่ดัดแปลงพันธุกรรม

Article 19.3 กำหนดให้รัฐภาคีพิจารณาความจำเป็นในการจัดทำพิธีสารสำหรับกำหนดกระบวนการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการเคลื่อนย้าย จัดการ และใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตที่มีการดัดแปลงพันธุกรรม (living modified organisms หรือ LMOs) ซึ่งเกิดจากเทคโนโลยีชีวภาพ และอาจมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ทั้งนี้การเคลื่อนย้าย LMOs เข้าไปในรัฐภาคีอื่นจะต้องมีความตกลงล่วงหน้า (advance informed agreement) กับรัฐนั้นก่อน Article 19.4 ยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้และกฎระเบียบด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับ LMOs ที่บังคับใช้ในประเทศของตน รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจาก LMOs ที่ตนเองกำลังจะนำเข้าไปในรัฐภาคีอื่น บทบัญญัติเช่นนี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีชีวภาพมีความไม่พอใจ อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีได้ประสบความสำเร็จในการจัดทำพิธีสารตามข้อนี้ในเวลาต่อมา อันได้แก่ พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพซึ่งจะกล่าวต่อไป

³² The Global Environment Facility (GEF) ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1990 เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม 4 เรื่องหลักคือ ปัญหาโลกร้อน มลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และการทำลายชั้นโอโซน การบริหาร GEF ดำเนินการร่วมกันโดยธนาคารโลก UNDP และ UNEP

เนื่องจากบทบัญญัติต่างๆของ CBD เป็นผลจากการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างประเทศ พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ถ้อยคำในหลายที่จึงมีลักษณะกว้างและคลุมเครือ และปล่อยให้ทุกอย่างขึ้นอยู่กับ การเจรจาตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย โดยสาระแล้วจึงไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้หรือเสีย ประโยชน์ทั้งหมด สำหรับประเทศไทยฝ่ายที่คัดค้านอนุสัญญา มีความเห็นว่า Article 15 อาจเป็น ช่องทางให้ประเทศพัฒนาแล้วเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้ง่ายขึ้น ในทางกลับกัน ประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มองว่าอนุสัญญานี้ให้ประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนามากกว่า เพราะ นอกจากจะกำหนดให้การเข้าถึงเป็นไปตามหลัก PIC แล้ว ยังกำหนดหน้าที่ให้ประเทศพัฒนาแล้ว ต้องถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งสหรัฐฯเห็นว่าขัดกับการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ประเด็นเหล่านี้บวกกับบทบัญญัติส่วนอื่นๆที่กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนา และรัฐภาคีต้องร่วมมือกันเพื่อจัดทำข้อตกลงสำหรับควบคุม การเคลื่อนย้าย LMOs ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ให้สัตยาบันแก่ CBD มาจนกระทั่งทุกวันนี้

2.4.3. การดำเนินการของประเทศไทย

ความเคลื่อนไหวเพื่อเตรียมการเข้าเป็นภาคี CBD มีมาก่อนที่ไทยจะให้สัตยาบันแก่ อนุสัญญาฯ ในปี พ.ศ. 2536 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ” ซึ่งมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในสมัยนั้นเป็นฝ่ายเลขานุการ คณะอนุกรรมการได้ แต่งตั้งคณะทำงานฝ่ายต่างๆ ซึ่งรวมถึงคณะทำงานชีววิทยาย่างอื่นในประเทศไทย นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการยังได้จัดทำนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2541-2545 และ พ.ศ. 2546-2550

ใน พ.ศ. 2543 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติคือ “คณะกรรมการ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ” (กอส.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับ มอบหมายให้ดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ และมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน) และ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ นอกจากนี้ ยังจัดตั้งศูนย์ความ หลากหลายทางชีวภาพ (ศลช.) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางควบคุมดูแลเรื่องการเข้าถึง ทรัพยากรพันธุกรรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยีตาม CBD สนับสนุนงานวิจัยและพัฒนา ให้ การศึกษาและสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ จัดทำเอกสารเผยแพร่และจัดการ ฝึกอบรมต่างๆ

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าการดำเนินงานของ ศลช. ในด้านการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ไม่มีความก้าวหน้ามากนัก ในปัจจุบัน สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงรับหน้าที่เป็นทั้งหน่วยประสานงานกลางภายใต้ CBD และหน่วยงานหลักในการจัดทำร่างระเบียบว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

2.4.4. ร่างระเบียบเพื่อควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และ Bonn Guidelines

การจัดทำกฎหมายหรือระเบียบซึ่งกำหนดกติกาการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการต่อรองเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากร ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ในขณะนี้ สผ. กำลังจัดทำร่างระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแห่งชาติ (กอส.) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงและแนวทางปฏิบัติในการจัดทำข้อตกลงของหน่วยงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม หากร่างระเบียบดังกล่าวประกาศใช้เป็นกฎหมาย ก็จะมีข้อจำกัดอย่างน้อยสองประการ คือ

1. ร่างระเบียบที่จัดทำเป็นเพียงร่างระเบียบของ กอส. ซึ่งโดยศักดิ์ของกฎหมายมีสถานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติ กฎกระทรวงและระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานต่างๆที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535³³ และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจแก่กรมวิชาการเกษตรในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในแง่ของชนิดพันธุ์ โดยต้องขออนุญาตจากกรมวิชาการเกษตรและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์³⁴ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. 2542 ซึ่งให้อำนาจแก่กรมป่าไม้ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในปัจจุบัน) ในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในพื้นที่ป่าไม้ กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินโครงการวิจัยในพื้นที่ของกรมป่าไม้ต้องขออนุญาตจากกรมอุทยานฯ และในกรณีที่ได้รับอนุญาตนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในทาง

³³ มาตรา 30 ของพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกซึ่ง “พืชสงวน” เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต้องเป็นการส่งออกเพื่อประโยชน์ในการทดลองและวิจัยทางวิชาการเท่านั้น ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชให้เป็นพืชสงวน วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชสงวนไว้ทั้งหมด 11 ชนิด คือ ทูเรียน ส้มโอ องุ่น ลำไย ลิ้นจี่ มะขาม มะพร้าว กวาวเครือ ทองเครื่อ สละและสับปะรด

³⁴ มาตรา 52 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 บัญญัติให้การเก็บ จัดทำ หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่าและส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าวเพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรก่อน และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยนำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การค้า จะต้องทำข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่กรมอุทยานฯ³⁵ เป็นต้น ร่างระเบียบ กอช. ซึ่งกำลังจัดทำอยู่นี้จะไม่มีผลต่ออำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานต่างๆ มีอยู่แล้วตามกฎหมายอื่น การปฏิบัติตามระเบียบ กอช. จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. ร่างระเบียบ กอช. ที่เป็นอยู่ขณะนี้ มีสาระสำคัญในเรื่องการกำหนดขั้นตอนการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ตั้งแต่การขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง แนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานในกรณีที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน การออกใบอนุญาต และการจัดทำร่างข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน และการติดตามตรวจสอบและรายงานผลการปฏิบัติตามข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพให้ กอช. ทราบ ร่างระเบียบนี้จึงมีลักษณะเป็นเพียงการกำหนด work flow ให้หน่วยงานปฏิบัติ โดยมีได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการเจรจาข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์

เพื่อเป็นการเพิ่มสมรรถนะในการเจรจาจัดทำข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของประเทศกำลังพัฒนา ที่ประชุมสมัชชารัฐภาคีของ CBD ในการประชุม COP 6 เมื่อ ค.ศ. 1999 ได้ให้การรับรองแก่แนวปฏิบัติที่เรียกกันว่า Bonn Guidelines ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม (Bonn Guidelines on access to genetic resources and the fair and equitable sharing)³⁶ ซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับรัฐภาคีในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ แม้ว่าการปฏิบัติตาม Bonn Guidelines จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐภาคี แต่ก็นับเป็นเอกสารฉบับแรกที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง Bonn Guidelines จึงมีอิทธิพลต่อรัฐภาคีโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่จะนำมาเป็นแนวทางสำหรับบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการเข้าถึงและต่อรองให้ได้ผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม การจัดทำร่างกฎหมายหรือระเบียบใดๆ เกี่ยวกับการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จึงควรพิจารณาประเด็นต่างๆ ใน Bonn Guidelines ประกอบด้วย หรืออย่างน้อยก็ควรมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าตามที่กำหนดใน Bonn Guidelines

³⁵ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. 2542 นอกจากต้องขออนุญาตแล้ว จะต้องมีการแจ้งเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานหรือหน่วยงานที่กรมอุทยานเห็นสมควรเข้าร่วมดำเนินการวิจัยด้วย พร้อมทั้งถ่ายถอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมตามสมควรแก่กรณี ในกรณีที่มีการนำผลงานวิจัยไปจดทะเบียนเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อผลิตเป็นอุตสาหกรรมหรือใช้ในทางการค้า ให้ถือว่าทรัพย์สินทางปัญญานั้นเป็นสมบัติร่วมกันกับกรมอุทยานฯ และต้องทำความตกลงเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นให้แก่กรมอุทยานฯ ด้วย

³⁶ Bonn Guidelines on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of the benefits arising from their utilization ได้รับการรับรองในการประชุมสมัชชารัฐภาคี เมื่อ ค.ศ. 1999

สาระสำคัญของ Bonn Guidelines สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

- (1) ก่อนเก็บรวบรวมทรัพยากรพันธุกรรม รัฐภาคีหรือเอกชนของรัฐภาคีที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องทำความเข้าใจกับรัฐภาคีซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรก่อน โดยความตกลงจะต้องประกอบด้วยประเด็นหลักดังต่อไปนี้
 - การให้ความเห็นชอบหลังจากการแจ้งให้ทราบข้อมูลล่วงหน้า (prior informed consent หรือ PIC) จากรัฐบาลของประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรม
 - การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น (“traditional knowledge”) ของชุมชนท้องถิ่นควรได้รับ PIC จากชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อน
 - กำหนดผลประโยชน์ที่ผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะมอบให้แก่รัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากร ทั้งผลประโยชน์ที่เป็นเงินและไม่เป็นตัวเงิน รวมทั้งเงื่อนไขที่ผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องปฏิบัติในกรณีที่จะมีการโอนทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไปให้แก่บุคคลที่สามหรือรัฐภาคีอื่น
- (2) ทรัพยากรพันธุกรรมภายใต้ Bonn Guidelines หมายถึงทรัพยากรพันธุกรรมทุกประเภท ยกเว้นทรัพยากรพันธุกรรมของมนุษย์
- (3) รัฐภาคีควรส่งเสริมการสร้างสมรรถนะ (capacity building) ของประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรม เพื่อช่วยประเทศเหล่านี้พัฒนาทักษะในการต่อรองเพื่อให้ได้ข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่คุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองได้ Bonn Guidelines กล่าวถึงการพัฒนสมรรถนะในด้านต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ การประเมินและจัดทำบัญชีทรัพยากรชีวภาพ ทักษะในการเจรจาทำความเข้าใจ ทักษะในการร่างกฎหมาย และวิธีการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม
- (4) รัฐภาคีควรกำหนดหน่วยงานกลาง (national focal point) เพียงแห่งเดียว ซึ่งสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการขอ PIC และการเจรจาข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์
- (5) รัฐที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรมควรมีมาตรการเพื่อคุ้มครองชุมชนท้องถิ่นให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมต่อไปได้ แม้ว่าจะมีการนำทรัพยากรนั้นไปพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการค้าแล้วก็ตาม
- (6) รัฐหรือเอกชนที่นำเอาทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้จะต้องใช้ทรัพยากรนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรในครั้งแรกเท่านั้น และหากจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอย่างอื่น จะต้องเจรจาทำข้อตกลงใหม่หรือข้อตกลงเพิ่มเติมกับรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากร

- (7) รัฐภาคีที่นำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ควรเปิดเผยแหล่งกำเนิดของทรัพยากรนั้น รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในคำขอรับสิทธิบัตร และคำขออื่นๆที่มีลักษณะเดียวกัน
- (8) รัฐที่นำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ควรจัดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม (“fair and equitable” sharing of benefits) รวมทั้งถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากร
- (9) รัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรไม่ควรกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสำหรับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม (imposition of arbitrary restrictions) จนเกินสมควร

จะเห็นได้ว่า Bonn Guidelines ช่วยกำหนดประเด็นและแนวทางซึ่งทั้งรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมและรัฐที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรจะต้องคำนึงถึงในการเจรจาทำความตกลงว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ ร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าวที่ประเทศไทยจะจัดทำขึ้นจึงควรพิจารณา Bonn Guidelines ประกอบด้วย

ในการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาแบบยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ที่กรุง Johannesburg เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 ที่ประชุมได้ลงมติรับร่างแผนการดำเนินการ (Plan of Implementation) เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และหนึ่งในข้อเสนอของแผนดังกล่าวก็คือ ให้รัฐภาคีเจรจาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศ (international regime) สำหรับคุ้มครองการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรม นอกจากนี้ ยังเรียกร้องให้รัฐภาคีปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน Bonn Guidelines ให้กว้างขวางมากขึ้น โดยการนำเอาประเด็นต่างๆใน Bonn Guidelines ไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Ad Hoc Open-ended Working Group on Access and Benefit-sharing หรือเรียกสั้นๆว่า Working Group on ABS) เพื่อจัดทำข้อเสนอที่จะใช้เป็นกรอบในการเจรจาหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องนี้ และเสนอต่อสมัชชารัฐภาคีครั้งที่ 7 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

ในการประชุมที่ประเทศมาเลเซียครั้งนั้น ที่ประชุมรัฐภาคีได้มอบหมายให้คณะทำงานชุดนี้ไปดำเนินงานและเจรจาหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ CBD ทั้งนี้ได้กำหนดกรอบ (terms of reference) สำหรับการเจรจา โดยหลักแล้วให้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการจัดทำหลักเกณฑ์ มาตรการเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมแก่ประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร มาตรการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามหลัก PIC การคุ้มครองผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น ความร่วมมือด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยเพื่อการใช้ประโยชน์ในทางการค้าอย่างยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ผลของการเจรจาอาจเป็นเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับ (instrument and/or instruments) ซึ่งมีผลหรือไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย (legally binding or non-legally binding) ก็ได้ คณะทำงาน ABS ได้ประชุมมาแล้ว 4 ครั้ง ครั้งที่ 3 ที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 14-18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 และครั้งที่ 4

ที่กรุง Granada ประเทศสเปนระหว่างวันที่ 30 มกราคม – 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 จึงเป็นเรื่องที่ประเทศไทยจะต้องติดตามความคืบหน้าต่อไป หากผลของการเจรจาปรากฏเป็นเอกสารที่มีผลบังคับตามกฎหมาย เช่น พิธีสาร ก็น่าจะเป็นอีกก้าวหนึ่งในการคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นเจ้าของทรัพยากร และสามารถนำมาปรับใช้ในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กลางในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการจัดทำข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ของไทย

2.4.5. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย

เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในเอเชีย เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย จีน ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และประเทศอื่นๆ ในแถบอเมริกาใต้ และแอฟริกาฯ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของ CBD ซ้ำมาก กล่าวคือ รออยู่ถึง 11 ปี ในขณะที่ประเทศอื่นๆ เข้าเป็นภาคีตั้งแต่เมื่อ พ.ศ. 2536-2537 ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ไทยสูญเสียโอกาสในการขอความช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก เพื่อพัฒนาความพร้อม (capacity-building) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมบุคลากรและระบบสถาบันเพื่อรองรับการต่อรองในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ทั้งๆ ที่ GEF มีนโยบายและแนวทางให้การสนับสนุนด้านนี้อย่างเต็มที่ในระยะแรกของการบังคับใช้ CBD และประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ต่างก็ได้รับประโยชน์จากจุดนี้ไปเป็นส่วนใหญ่แล้ว

อย่างไรก็ดี การที่ประเทศไทยตัดสินใจให้สัตยาบันแก่ CBD ในที่สุดถือว่าเป็นนโยบายที่ถูกต้อง การเป็นภาคีทำให้ไทยได้รับความคุ้มครองตามหลัก PIC ซึ่งหมายความว่า การที่รัฐภาคีอื่นจะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยแจ้งข้อมูลให้ไทยทราบก่อน หากมีการละเมิดสิทธินี้ ก็จะสามารถเรียกร้องให้รัฐคู่กรณีต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในอนุสัญญา รวมทั้งใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทตามอนุสัญญาหากจำเป็น การเป็นภาคี CBD ยังทำให้ประเทศไทยสามารถเข้าร่วมต่อรองเจรจาและลงคะแนนเสียงในประเด็นต่างๆ ที่มีการหยิบยกขึ้นมาในที่ประชุมของรัฐภาคีได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องอยู่ในฐานะผู้สังเกตการณ์ตั้งแต่ก่อน

ปัญหาของไทยจึงอยู่ที่การกำหนดกระบวนการภายในประเทศเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองและเพื่อให้ตนเองสามารถได้รับประโยชน์จาก CBD ให้มากที่สุด เพราะแม้อนุสัญญาจะกำหนดให้การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรและรัฐอื่นหรือเอกชนของรัฐอื่นที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากร แต่อำนาจการต่อรองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเรามีองค์ความรู้มากเพียงพอเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพและศักยภาพในเชิงพาณิชย์ของทรัพยากรเหล่านั้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเด็นหลักที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจก็คือ

1. ให้การสนับสนุนแก่การศึกษาวิจัยด้านทรัพยากรชีวภาพอย่างต่อเนื่องและอย่างพอเพียง เพื่อให้ประเทศไทยมีองค์ความรู้ที่เข้มแข็งเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพของตนเอง
2. กำหนดมาตรการเพื่อให้มั่นใจได้ว่า ภูมิภาคอื่นโดยเฉพาะรัฐที่พัฒนาแล้วปฏิบัติตาม CBD อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การนำทรัพยากรชีวภาพของไทยออกไปใช้ประโยชน์โดยรัฐอื่นจะต้องได้รับความเห็นชอบ หรือ PIC ก่อน อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรตามข้อนี้ไม่ควรเป็นระเบียบที่กำหนดเงื่อนไขเข้มงวดเกินไป เพราะนอกจากจะขัดกับหลักการของ CBD แล้ว การกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงอาจทำให้รัฐที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกติกาของ CBD และนำเอาทรัพยากรชีวภาพไปใช้โดยไม่ขอความเห็นชอบ ก่อน
3. กำหนดมาตรการเพื่อให้ประเทศไทยได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมจากการนำเอาทรัพยากรชีวภาพของเราไปใช้ ผลประโยชน์ในข้อนี้อาจเป็นทั้งที่อยู่ในรูปตัวเงิน หรือผลตอบแทนอย่างอื่น เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการมีสิทธิร่วมในทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น การเจรจาผลประโยชน์ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองซึ่งประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทยยังมีค่อนข้างจำกัด จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในด้านนี้
4. ศึกษาประสบการณ์จากประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่มีกฎหมายและระเบียบควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น คอสตาริกา และประเทศอื่นๆ ในแถบอเมริกาใต้ ได้มีความตื่นตัวในเรื่องนี้มานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากมี CBD หลายๆ ประเทศได้พัฒนากฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ บางประเทศก็ประสบปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ เช่น ฟิลิปปินส์ การเรียนรู้จากปัญหาและประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ จะทำให้การจัดทำระเบียบว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพของไทยเป็นไปโดยรอบคอบมากขึ้น
5. กฎหมายหรือระเบียบที่จะจัดทำขึ้น ควรมีขอบเขตครอบคลุมทรัพยากรชีวภาพทั้งหมดทั้งที่เป็นพืชและสัตว์ ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมมากที่สุด แต่กฎหมายนี้ก็ครอบคลุมเฉพาะพืช ส่วนขยายของพืช เห็ด และสาหร่ายเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงจุลชีพและสัตว์ นอกจากนี้ทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นพืชและสัตว์แล้ว กฎหมายที่จะจัดทำขึ้นควรครอบคลุมถึงสารชีวภาพหรือสารพันธุกรรมที่สกัดจากพืชและสัตว์ด้วย ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยกว่าตัวทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งเป็นวัตถุดิบโดยตรง

6. ในการร่างกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ควรพิจารณาประเด็นและแนวทางต่างๆตามที่กำหนดไว้ใน Bonn Guidelines ประกอบด้วย
7. ในการเจรจาเพื่อสร้างหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศสำหรับควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ ประเทศไทยควรจะร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ผลักดันให้มีความตกลงในรูปของพิธีสาร ซึ่งจะมีผลผูกพันตามกฎหมายให้ประเทศที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรต้องปฏิบัติ
8. พิธีสารหรือความตกลงอื่นๆที่มีผลผูกพันตามกฎหมายในข้อ (7) ควรมีกลไกหรือมาตรการที่ทำให้หลัก PIC มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง เช่น กำหนดให้รัฐภาคีหรือเอกชนของรัฐภาคีที่เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพแสดงหลักฐานว่า ได้รับ PIC จากรัฐที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรนั้นแล้วในการยื่นคำขอจดสิทธิบัตรหรือทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่นที่เกิดจากการนำทรัพยากรนั้นไปใช้ เป็นต้น

2.5. พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity) ค.ศ. 2000

พิธีสารคาร์ตาเฮนาเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นภายใต้ Article 19.3 และ Article 19.4 ของ CBD ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีพิจารณาจัดทำพิธีสารที่กำหนดกระบวนการสำหรับการเคลื่อนย้าย การจัดการ และ การใช้สิ่งมีชีวิตที่ดัดแปลงพันธุกรรม (LMOs) เพื่อให้เป็นไปอย่างปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการดังกล่าวต้องประกอบด้วยข้อตกลงล่วงหน้า (advance informed agreement) ระหว่างประเทศที่ส่งออก และประเทศผู้นำเข้า LMOs นอกจากนี้ รัฐภาคีต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้และมาตรการความปลอดภัยในการจัดการ LMOs นั้นตามที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศของตน รวมทั้งให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ (adverse impact) ที่อาจเกิดขึ้นจาก LMOs นั้น พิธีสารคาร์ตาเฮนาจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จาก LMOs ซึ่งเป็นผลผลิตจากอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพ

การเจรจาจัดทำพิธีสารฉบับนี้เริ่มเมื่อ ค.ศ. 1996 และสำเร็จลงเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 ที่กรุงมอนทรีออล ประเทศแคนาดา มีการเปิดให้ลงนามตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 จนถึง 4 มิถุนายน ค.ศ. 2001 พิธีสารคาร์ตาเฮนาเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2546 หลังจากมีรัฐเข้าเป็นภาคีครบ 50 รัฐ ผ่านพ้นไปแล้ว 90 วัน³⁷ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 มีประเทศให้สัตยาบันหรือทำภาคยานุวัติเพื่อเข้าเป็นภาคีแล้วรวมทั้งสิ้น 132 รัฐ ประเทศไทยทำภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีของพิธีสารนี้เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 และพิธีสารนี้เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549

³⁷ Article 37 Biosafety Protocol

2.5.1. สารสำคัญของพิธีสารคาร์ตาเฮนา หรือ Biosafety Protocol

หลักการที่เป็นหัวใจสำคัญของพิธีสารคาร์ตาเฮนาก็คือ กระบวนการทำความเข้าใจล่วงหน้า หรือ Advanced Informed Agreement (AIA) ก่อนที่จะมีการส่งออกและนำเข้า LMOs ในการเคลื่อนย้าย LMOs ประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า LMOs ต้องปฏิบัติตามกระบวนการดังต่อไปนี้

1. รัฐผู้ส่งออกต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่หน่วยงานผู้มีอำนาจของรัฐผู้นำเข้าก่อนที่จะส่ง LMO ชนิดใดชนิดหนึ่งเข้าไปยังรัฐผู้นำเข้า (intentional transboundary movement of a living modified organism) การแจ้งเป็นหนังสือจะต้องประกอบด้วยสารสำคัญตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) ของพิธีสารเป็นอย่างน้อย ซึ่งมีทั้งสิ้น 15 รายการ เช่น ชื่อและที่อยู่ซึ่งติดต่อได้ของผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ชื่อและชนิดของ LMO รวมทั้งระดับความปลอดภัยตามที่ถูกจำแนกไว้ในรัฐผู้ส่งออก วันที่ตั้งใจจะเคลื่อนย้าย LMO ข้ามแดน สถานะการจำแนกพันธุ์ (taxonomic status) ชื่อสามัญ จุดที่เก็บรวบรวมหรือได้ LMO มา วัตถุประสงค์ของการนำ LMO ไปใช้ ปริมาณที่จะมีการเคลื่อนย้าย วิธีการจัดการ เก็บรักษาและขนส่งที่เหมาะสม และรายงานการประเมินความเสี่ยง (risk assessment report) เป็นต้น
2. รัฐผู้นำเข้าจะต้องตอบรับทราบหนังสือแจ้งจากรัฐผู้ส่งออกตามข้อ (1) ภายใน 90 วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้ง และแจ้งให้รัฐผู้ส่งออกทราบว่า จะให้ดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐผู้นำเข้า หรือจะให้ดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในพิธีสารตาม Article 10
3. ในกรณีที่จะดำเนินการตามกระบวนการของพิธีสาร (decision procedure) รัฐผู้นำเข้าต้องจัดให้มีการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 3 (Annex III) ของพิธีสาร โดยอาจให้รัฐผู้ส่งออกเป็นผู้ประเมินความเสี่ยง และให้ผู้แจ้งตามข้อ (1) (รัฐผู้ส่งออกหรือเอกชนของรัฐผู้ส่งออก) เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสี่ยง
4. ภายใน 90 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งจากรัฐผู้ส่งออก รัฐผู้นำเข้าจะต้องแจ้งให้รัฐผู้ส่งออก หรือผู้แจ้ง (the notifier) ทราบอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้
 - รัฐผู้ส่งออกต้องขอการให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือจากรัฐผู้นำเข้า หรือ
 - รัฐผู้ส่งออกสามารถดำเนินการเคลื่อนย้าย LMO มายังรัฐผู้นำเข้าได้โดยไม่ต้องขอการให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือ
5. ในกรณีที่รัฐผู้นำเข้าแจ้งให้ทราบว่า รัฐผู้ส่งออกจะต้องขอการให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือก่อน รัฐผู้นำเข้ามีเวลา 270 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งจากรัฐผู้ส่งออกเป็นครั้งแรกในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ทั้งนี้รัฐผู้นำเข้าต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวดังนี้คือ

- ให้ความเห็นชอบการนำเข้า LMO โดยอาจกำหนดเงื่อนไขได้ตามความเหมาะสม รวมทั้ง
 - เงื่อนไขเกี่ยวกับการนำเข้า LMO ชนิดเดียวกันนี้ในอนาคต
 - ห้ามการนำเข้า
 - ขอข้อมูลเพิ่มเติม
 - ขยายกำหนดระยะเวลาในการตัดสินใจออกไป เป็นระยะเวลาตามที่กำหนด
6. การขาดข้อมูลชัดเจนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับผลกระทบของ LMOs ต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งความเสี่ยงที่จะเกิดแก่สุขภาพอนามัยของมนุษย์ในรัฐผู้นำเข้า จะไม่มีผลเป็นการขัดขวางให้รัฐภาคีนั้นตัดสินใจอย่างเหมาะสมตามข้อ (5) เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบให้เหลือน้อยที่สุด หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ พิธีสารนี้ยึดหลักการระวังไว้ก่อน (precautionary principle)³⁸
7. รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้ LMOs ที่อยู่ภายใต้บังคับของพิธีสารนี้ได้รับการจัดการ บรรจุหีบห่อ หรือขนส่งอย่างปลอดภัย โดยให้คำนึงถึงกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การเคลื่อนย้าย LMOs ต้องมีเอกสารกำกับ โดยต้องระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่ดัดแปลงพันธุกรรม ชื่อชนิดและลักษณะของ LMOs และข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการ เก็บรักษา ขนส่งและใช้ LMOs อย่างปลอดภัย หน่วยงานสำหรับติดต่อเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม และชื่อที่อยู่ของผู้นำเข้าและผู้ส่งออก (Article 18)
8. รัฐภาคีต้องจัดให้มีหน่วยประสานกลางระดับชาติ (national focal point) เพื่อรับผิดชอบติดต่อประสานงานกับสำนักเลขาธิการของพิธีสาร นอกจากนี้ จะต้องจัดให้มีหน่วยงานผู้มีอำนาจ (competent national authorities) อย่างน้อย 1 หน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติตามพันธกรณีในพิธีสาร รัฐภาคีอาจกำหนดให้หน่วยประสานกลางระดับชาติและหน่วยงานผู้มีอำนาจเป็นหน่วยงานเดียวกันก็ได้
9. จัดตั้งกลไกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยจัดตั้งศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Clearing-House หรือ BCH) เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐภาคีในด้านวิทยาศาสตร์ ด้านเทคนิค สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย รวมทั้งประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ LMOs ระบบของ BCH จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางเชื่อมถึงข้อมูลต่างๆของรัฐภาคี โดยพิธีสารกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องจัดข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้ผ่าน BCH ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลตามที่กำหนดใน Article 20.3 เช่น กฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่รัฐภาคีกำหนดในการปฏิบัติตามพิธีสาร รวมทั้งข้อมูลที่รัฐภาคีกำหนดว่าต้องแจ้งให้

³⁸ Article 10.6 Biosafety Protocol

ทราบก่อนนำเข้า LMOs ตามกระบวนการ AIA ความตกลงที่รัฐภาคีมีกับรัฐอื่นไม่ว่าจะเป็นระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค หรือระดับพหุภาคี บทสรุปของรายงานการประเมินความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของ LMOs และผลิตภัณฑ์ที่มีกำเนิดมาจาก LMOs หรือที่ได้มาจากกระบวนการเทคโนโลยีชีวภาพ มติหรือข้อตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้นำเข้า หรือที่เกี่ยวกับการปล่อย LMOs ออกสู่สิ่งแวดล้อม และรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานตามพิธีสารนี้

10. รัฐภาคีจะร่วมมือกันพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรและสถาบันด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและเทคโนโลยีชีวภาพที่จำเป็นเพื่อรักษาความปลอดภัยทางชีวภาพในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่ด้อยพัฒนาที่สุด และรัฐเล็กที่เป็นเกาะหรือหมู่เกาะ
11. รัฐภาคีจะส่งเสริมและเอื้ออำนวยให้เกิดความตื่นตัวสาธารณะ การศึกษา และการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการเคลื่อนย้าย จัดการ และใช้ LMOs อย่างปลอดภัย รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ LMOs ที่มีการนำเข้าตามพิธีสารนี้ ทั้งนี้จะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับ LMOs และเปิดให้สาธารณชนรับทราบเกี่ยวกับผลการตัดสินใจ
12. รัฐภาคีต้องออกมาตรการภายในประเทศเพื่อป้องกันและลดโทษการเคลื่อนย้าย LMOs ข้ามแดน ซึ่งขัดกับมาตรการที่ตนกำหนดขึ้นในการปฏิบัติตามพิธีสารนี้ และซึ่งให้ถือว่าเป็นการเคลื่อนย้ายข้ามแดนที่ผิดกฎหมาย (illegal transboundary movement) ในกรณีดังกล่าว รัฐภาคีที่ได้รับผลกระทบอาจขอให้รัฐภาคีที่เป็นแหล่งกำเนิดเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและกำจัด LMOs ที่เคลื่อนย้าย โดยการนำกลับประเทศหรือทำลาย LMOs นั้น และให้รัฐภาคีแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวให้ Biosafety Clearing-House ทราบในการประชุมครั้งแรกของรัฐภาคีให้ที่ประชุมรัฐภาคีกำหนดกระบวนการสำหรับจัดทำกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (international rules) เพื่อกำหนดในเรื่องความรับผิดชอบและการเยียวยา (liability and redress) ความเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการเคลื่อนย้าย LMOs ข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย โดยให้พยายามจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี
13. ให้กลไกความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาตาม Article 20-21 ของ CBD เป็นกลไกทางการเงินตามพิธีสารนี้ด้วย

2.5.2. LMOs ที่จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการ AIA ในพิธีสาร

LMOs ตามพิธีสารนี้ หมายถึง สิ่งมีชีวิตใดๆที่มีส่วนประกอบใหม่ของวัสดุพันธุกรรม ซึ่งได้มาจากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ (any living organism that possesses a novel combination of genetic material obtained through the use of modern biotechnology)³⁹ พิธีสารคาร์ตาเฮนาจะใช้บังคับกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดน การนำผ่าน การจัดการและการใช้ LMOs ทั้งหมดที่อาจส่งผลกระทบต่ออนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม กระบวนการทำความตกลงล่วงหน้า หรือ AIA จะใช้บังคับกับเฉพาะกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดนซึ่ง LMOs ที่มีเจตนาให้เข้าสู่สิ่งแวดล้อมของรัฐผู้นำเข้าโดยตรง (intentional introduction into the environment of the Party of import)⁴⁰ เท่านั้น ผลก็คือ การปฏิบัติตามกระบวนการ AIA จะครอบคลุม LMOs เป็นส่วนน้อยเท่านั้น ซึ่งปรกติได้แก่ เมล็ดพันธุ์ และสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กต่างๆที่สามารถแพร่กระจายออกไปในสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง

LMOs 5 ประเภทดังต่อไปนี้ไม่ต้องปฏิบัติตามหลัก AIA ได้แก่

1. LMOs ที่เป็นยารักษาโรคมนุษย์ (living modified organisms which are pharmaceuticals for humans) ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของความตกลงและความรับผิดชอบขององค์การระหว่างประเทศอื่นอยู่แล้ว ทั้งนี้ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของรัฐภาคีที่จะกำหนดให้ LMOs ทุกประเภทต้องผ่านการประเมินความเสี่ยงก่อนการอนุญาตให้นำเข้า (Article 5)
2. LMOs ที่กำลังเคลื่อนย้ายผ่านไปยังรัฐอื่น (Article 6.1)
3. LMOs ที่ถูกกำหนดให้นำไปใช้ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ถูกควบคุมและจำกัด (LMOs destined for contained use) ตามมาตรฐานที่กำหนดโดยรัฐที่นำเข้า (Article 6.2) อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้าย LMOs ตามข้อนี้ต้องมีเอกสารกำกับซึ่งระบุชัดเจนว่าเป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม วิธีการจัดการ เก็บรักษา ขนส่ง และใช้อย่างปลอดภัย หน่วยงานสำหรับติดต่อเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม และที่อยู่ของผู้นำเข้าและผู้ส่งออก (Article 18.2 (b))
4. LMOs ที่นำไปใช้เป็นอาหารคน หรืออาหารสัตว์โดยตรง (LMOs intended for direct use as food or feed) หรือเพื่อนำไปใช้ในการแปรรูป (processing) (Article 7.2) มักเรียกรวมๆกันว่า LMO-FFPs หากรัฐภาคีใดตัดสินใจอนุญาตให้มีการจำหน่ายสินค้าเหล่านี้ในประเทศตน จะต้องแจ้งให้รัฐภาคีอื่นๆทราบภายใน 15 วัน โดยแจ้งผ่าน Biosafety Clearing-House (Article 11) อย่างไรก็ตาม การขนส่งสินค้าที่เป็น LMOs ตามข้อนี้ จะต้องต้องมีเอกสารกำกับ ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจนว่า สินค้าดังกล่าว “อาจมีส่วนประกอบ” (“may contain”) ที่เป็น LMOs และมีใช้ LMOs ซึ่งผู้นำเข้ามีเจตนาให้ออกสู่สิ่งแวดล้อม รวมทั้งแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับหน่วยงานสำหรับติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติมได้ รายละเอียดในเรื่องนี้ให้กำหนดโดยที่ประชุมรัฐภาคีภายใน 2 ปีนับแต่พิธีสารมีผลบังคับใช้ (Article 18.2 (a))

³⁹ Article 3 (g) Biosafety Protocol

⁴⁰ Article 7 Biosafety Protocol

เงื่อนไขข้อนี้เป็นประโยชน์แก่ประเทศที่ต้องการออกกฎหมายหรือระเบียบเรื่องการติดฉลาก LMOs อยู่แล้ว แต่ผู้ส่งออกมองว่าการบังคับให้ผู้ส่งออกสินค้าที่มี LMOs เป็นส่วนประกอบ ต้องติดฉลากสินค้าของตนว่า “อาจมี LMOs” เป็นภาระมากเกินไปและอาจส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าและพฤติกรรมของผู้บริโภคได้

5. LMOs ซึ่งที่ประชุมรัฐภาคีได้ประกาศว่ามีความปลอดภัย (Article 7.4)

2.5.3. การดำเนินการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพของไทย

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของพิธีสารคาร์ตาเฮนาเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2548 รัฐบาลปัจจุบันมองเห็นความสำคัญของเทคโนโลยีชีวภาพในการพัฒนาประเทศ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) เป็นฝ่ายเลขานุการ สวทช. โดยศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีแห่งชาติ (ศช.) ได้ดำเนินการ จัดทำกรอบนโยบายพัฒนาเทคโนโลยีแห่งชาติ พ.ศ. 2547-2554 ซึ่งกำหนดเป้าหมายระดับชาติ 6 เป้าหมาย คือ มุ่งสร้างธุรกิจชีวภาพสมัยใหม่ ใช้เทคโนโลยีชีวภาพช่วยให้ไทยเป็นครัวของโลก ใช้เทคโนโลยีชีวภาพช่วยให้ประเทศไทยเป็นสังคมที่มีสุขภาพดีและเป็นศูนย์กลางสุขภาพแห่งเอเชีย ใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และเพิ่มความมั่นคงด้านพลังงาน ใช้เทคโนโลยีชีวภาพเป็นปัจจัยสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียง และพัฒนาระบบการสร้างกำลังคนด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ทั้งนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ทั้งหมด 6 ชุด

ในด้านการใช้ LMOs หรือที่เรียกกันในประเทศไทยว่า GMOs คณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีชีวภาพได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนานโยบายพันธุวิศวกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546 มีกรอบเวลาในการดำเนินงาน 8 ปี (พ.ศ. 2547-2554) เช่นเดียวกับกับกรอบนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ มีขอบเขตการพิจารณาเทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมที่ใช้ในพืช สัตว์ จุลินทรีย์ ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านเกษตร สิ่งแวดล้อม อาหาร และอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมเทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมในมนุษย์

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพโดยตรง ในปัจจุบัน การควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพจึงต้องอาศัยมาตรการตามกฎหมายที่มีอยู่ อันได้แก่

พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542) อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงฉบับต่างๆ คือ

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืช ศัตรูพืช หรือพาหะจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้นและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537) วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีการตัดต่อสารพันธุกรรม” ประกาศกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จำนวน 40 รายการจากทุกแหล่ง ยกเว้น “อาหารสำเร็จรูป” เป็นสิ่งต้องห้ามนำเข้า

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2543 เพิ่มเติมข้อยกเว้นสำหรับข้าวโพดและถั่วเหลืองที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ หรืออาหารสำหรับมนุษย์ หรือเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม เนื่องจากมีการยืนยันว่ามีความปลอดภัย

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2546 กำหนดให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอีกจำนวน 49 รายการ จากทุกแหล่งยกเว้นอาหารสำเร็จรูป เป็นสิ่งต้องห้ามนำเข้า ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าเพื่อการทดลองวิจัย ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมวิชาการเกษตรกำหนด

- ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับขออนุญาตนำเข้าหรือให้นำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้มีการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพ 3 ขั้นตอน คือ (1) ในสภาพห้องปฏิบัติการหรือโรงเรือนที่ปิดมิดชิดอย่างน้อย 1 ฤดูกาลเพาะปลูก (2) ในสภาพแปลงทดสอบขนาดเล็กที่ควบคุมสภาพอย่างน้อย 1 ฤดูกาลเพาะปลูก และ (3) ในสภาพไร่แปลงใหญ่

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 บัญญัติให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมที่ขอรับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ ต้องผ่านการประเมินความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติกักพืช ดังมาตรการที่กล่าวมาข้างต้นเสียก่อน

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ออก ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 251) พ.ศ. 2545 เรื่อง การแสดงฉลากอาหารที่ได้จากเทคนิคการดัดแปรพันธุกรรม ประกาศ ณ วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2545 กำหนดให้ถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลือง ข้าวโพดและผลิตภัณฑ์จากข้าวโพดตามรายชื่อในบัญชีแนบท้ายประกาศที่ได้จากเทคนิคการดัดแปรพันธุกรรม (genetic modification) หรือพันธุวิศวกรรม (genetic engineering) เป็นอาหารที่ต้องมีฉลาก หากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมี

สารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) หรือโปรตีนที่เป็นผลมาจากการดัดแปรพันธุกรรมตั้งแต่ร้อยละ 5 ของแต่ละส่วนประกอบหลัก 3 อันดับแรก และแต่ละส่วนประกอบดังกล่าวมีปริมาณตั้งแต่ร้อยละ 5 ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์ โดยให้ประกาศนี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

2.5.4. การควบคุมการศีกษาวิจัย GMOs ในประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายส่งเสริมการค้าควาวิจัยด้านเทคโนโลยีชีวภาพ แต่มาตรการควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการศีกษาวิจัย GMOs ยังเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติที่ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย คณะอนุกรรมการกำหนดมาตรการความปลอดภัยในการทำงานด้านพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติด้านความปลอดภัยไว้ดังนี้

- แนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการทดลองทางพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ “ระดับห้องปฏิบัติการ” ใช้สำหรับการทดลองในห้องปฏิบัติการเกี่ยวกับการสร้างและหรือขยายจำนวนไวรอยด์ เซลล์ไวรัส หรือสิ่งมีชีวิตชนิดใหม่ที่เกิดจากกระบวนการดัดแปรพันธุกรรม
- แนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการทดลองทางพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ “ภาคสนาม” ใช้สำหรับพืชและจุลินทรีย์ดัดแปรพันธุกรรมทุกชนิด

ในปี พ.ศ. 2536 คณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (National Biosafety Committee หรือ NBC) มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการกลางนี้อีก 4 ชุด คือ

- คณะอนุกรรมการเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพด้านอาหาร
- คณะอนุกรรมการเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพด้านพืช
- คณะอนุกรรมการเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพด้านจุลินทรีย์
- คณะอนุกรรมการเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพด้านสังคมเศรษฐกิจ

คณะกรรมการกลางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพได้ผลักดันให้หน่วยงานวิจัยและพัฒนาภาครัฐ มหาวิทยาลัยต่างๆ และภาคเอกชนที่มีการวิจัยเกี่ยวกับ GMOs ตั้งคณะกรรมการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพในแต่ละสถาบัน โดยมีคณะกรรมการกลางเป็นผู้ให้คำปรึกษาทางเทคนิค เวลาปัจจุบัน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับสถาบันแล้วรวม 25 แห่งทั่วประเทศ

2.5.5. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย

ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินนโยบายพันธู์วิศวกรรมและความปลอดภัยชีวภาพแบบ “ให้สังคมมีทางเลือก” โดยให้ประเทศไทยมีโอกาสเลือกใช้ GMOs ที่ผ่านการประเมินความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมแล้ว และให้นำมาใช้ประโยชน์อย่างระมัดระวังควบคู่ไปกับการผลิตแบบดั้งเดิม พร้อมทั้งให้สร้างความสามารถด้านวิทยาการจีโนม ซึ่งครอบคลุมเรื่องการปรับปรุงพันธุ์สัตว์ จุลินทรีย์ การตรวจสอบและการทดสอบความปลอดภัยของ GMOs ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพดำเนินการร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 1 ปี ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพ ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในด้านต่างๆ ดำเนินงานในส่วนที่ตนรับผิดชอบไปก่อน เช่น กระทรวงสาธารณสุข ดูแลความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหาร และยา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดูแลการบริหารจัดการพืชเกษตร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดูแลด้านการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จึงอาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการศึกษาวิจัยด้านเทคโนโลยีชีวภาพซึ่งรวมถึงการค้นคว้าวิจัยด้าน GMOs แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการจัดทำกฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ และในอนาคต หลังจากที่มิถุนาระเบียบควบคุมความปลอดภัยแล้ว ก็อาจพิจารณาให้มีการทดลองเกี่ยวกับ GMOs ในภาคสนามและในระดับไร่นา รวมทั้งนำ GMOs มาใช้ประโยชน์ในทางการค้าต่อไป

เมื่อพิจารณาสาระและวัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นความสำเร็จก้าวหนึ่งในการควบคุมการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตที่มีการดัดแปลงพันธุกรรม โดยยึดหลัก AIA ซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีให้ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีชีวภาพต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้นในการเคลื่อนย้าย LMOs ข้ามแดน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งไทย กระบวนการ AIA และข้อกำหนดต่างๆ ของพิธีสารที่เกี่ยวกับการจัดการ การเก็บรักษา การขนส่งและการใช้ LMOs อย่างปลอดภัย รวมทั้งมาตรการที่กำหนดให้ติดฉลาก LMOs ที่เคลื่อนย้ายข้ามแดนมีความสอดคล้องกับนโยบายของไทย และจะช่วยส่งเสริมงานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพของไทย ประเทศไทยจึงควรเร่งออกกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย รวมทั้งกำหนดระเบียบสำหรับการวิจัย GMOs ในประเทศไทยต่อไปด้วย

2.6. สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*) ค.ศ. 2001

สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร หรือ ITPGR เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นภายใต้องค์การอาหารและการเกษตรแห่งองค์การสหประชาชาติ หรือ FAO โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนสายพันธุ์และพันธุกรรมพืชสำหรับการพัฒนาด้านอาหารและการเกษตร ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการผลิตอาหารให้เพียงพอต่อประชากรโลกที่กำลังเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในอนาคต การจัดทำสนธิสัญญาใช้เวลาถึง 7 ปี และเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 สนธิสัญญานี้เปิดให้ลงนามจนถึงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 สนธิสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 2004 หลังจากครบ 90 วันนับจากวันที่มีรัฐเข้าเป็นภาคีครบ 40 รัฐ นับจนถึงวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2549 สนธิสัญญานี้มีรัฐภาคีรวมทั้งสิ้น 95 รัฐ ประเทศไทยลงนามในสนธิสัญญานี้เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 แต่ยังมีได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญา

2.6.1. วัตถุประสงค์ของ ITPGR

ITPGR มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และเพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืนและเพื่อความมั่นคงทางอาหาร โดยสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Article 1)

2.6.2. สำระสำคัญของ ITPGR

ITPGR พัฒนามาจาก International Undertaking on Plant Genetic Resources ซึ่งจัดทำขึ้นโดย FAO มาตั้งแต่ ค.ศ. 1983 โดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงทางอาหารสำหรับประชากรโลกทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทรัพยากรพันธุกรรมพืชคือวัตถุดิบที่เกษตรกรและนักปรับปรุงพันธุ์พืชใช้ในการปรับปรุงคุณภาพและผลผลิตของพืช ไม่มีประเทศใดในโลกที่สามารถพัฒนาพันธุ์พืชของตนเองโดยไม่ต้องอาศัยสายพันธุ์หรือพันธุกรรมพืชต่างถิ่น ยกตัวอย่างเช่น ข้าวโพดพันธุ์สุวรรณ 1 ของไทยเกิดจากความพยายามของนักปรับปรุงพันธุ์เป็นเวลากว่า 10 ปี มีฐานพันธุกรรม 36 สายพันธุ์จากทั่วโลก สายพันธุ์ต้านทานโรคราน้ำค้างได้มาจากประเทศฟิลิปปินส์ ปัจจุบันก็ยังเป็นฐานพันธุกรรมให้ข้าวโพดอีกหลายสิบพันธุ์ในประเทศไทย⁴¹ อนาคตของการพัฒนาพันธุ์พืชเพื่ออาหารและการเกษตรจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างประเทศที่เปิดให้มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรพันธุกรรมพืชซึ่งดำเนินมาช้านานแล้วตั้งแต่อดีต

⁴¹ การบรรยายของรองศาสตราจารย์ ดร. เบญจพรณ เอกะสิงห์ เรื่อง “สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร” ในการสัมมนาเรื่อง ก้าวให้ทันโลกกับเรื่องใกล้ตัว ณ สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ วันที่ 3 กันยายน 2547

ระบบพหุภาคีเพื่อการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (The Multilateral System of Access and Benefit-Sharing) ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของ ITPGR มีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐภาคียอมรับว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) เหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรของตนเอง และอำนาจในการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแห่งชาติและกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ (Article 10.1)
2. ในการใช้สิทธิอธิปไตยตามข้อ (1) รัฐภาคีตกลงที่จะจัดตั้งระบบพหุภาคีที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใส เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรเหล่านี้อย่างยุติธรรม (Article 10.2)
3. ระบบพหุภาคีที่จัดตั้งขึ้นจะครอบคลุมทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรตามบัญชีในภาคผนวกที่ 1 (Annex 1) ซึ่งอยู่ภายใต้การจัดการและการควบคุมของรัฐภาคีและที่เป็นสมบัติสาธารณะ (public domain) จึงไม่รวมทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นของเอกชน หรืออยู่ภายใต้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พืชในภาคผนวกที่ 1 ครอบคลุมพืชเกษตร 64 รายการ ประกอบด้วยพืชอาหาร 35 รายการ (genus) และพืชอาหารสัตว์ 29 รายการ เช่น ข้าว ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพด ข้าวโอ๊ต ข้าวฟ่าง ทานตะวัน สาเก มันเทศ มันฝรั่ง มันสำปะหลัง กลอย มันสำปะหลัง ถั่ว beans peas cowpeas Faba bean ถั่วแระ ถั่วหัวช้าง ถั่วแขก มะเขือยาว มะเขือม่วง มะเขือเทศ มะพร้าว กระหล่ำ ส้ม แครอท สตรอเบอร์รี่ และแอปเปิล เป็นต้น
4. รัฐภาคีตกลงที่จะดำเนินมาตรการตามความเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้บุคคลหรือนิติบุคคลในเขตอำนาจรัฐของตนซึ่งครอบครองทรัพยากรพันธุกรรมพืชในภาคผนวกที่ 1 นำทรัพยากรนั้นมาเข้าร่วมในระบบการเข้าถึงแบบพหุภาคี นอกจากนี้ ภายในระยะเวลา 2 ปีนับตั้งแต่วันที่สนธิสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้ องค์กรบริหาร (Governing Body) ซึ่งประกอบด้วยรัฐภาคีทั้งหมดของสนธิสัญญา⁴² จะประเมินความก้าวหน้าในเรื่องนี้ และจะตัดสินใจว่าสมควรจะเอื้ออำนวยให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่ยังมิได้นำทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในครอบครองของตนมาเข้าร่วมในระบบพหุภาคีสามารถเข้าถึงพืชในระบบพหุภาคีต่อไปหรือไม่ หรืออาจดำเนินมาตรการอื่นๆตามที่เห็นว่าเหมาะสม
5. ระบบพหุภาคีให้ครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรที่อยู่ในความดูแลนอกถิ่นที่อยู่ (ex-situ collections) ของศูนย์วิจัยนานาชาติเพื่อการเกษตรทั้งหลาย (International Research Centres) ที่อยู่ในสังกัดกลุ่มองค์กรการวิจัยทางการเกษตรนานาชาติประเทศ (Consultative Group on International Agricultural Research หรือ CGIAR)

⁴² Article 19 ITPGR

เงื่อนไขในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในระบบพหุภาคีและการแบ่งปันผลประโยชน์(Article 12)

1. การเข้าถึงจะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในการใช้หรืออนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในการวิจัย เพาะพันธุ์ ด้านอาหารและการเกษตรเท่านั้น โดยไม่รวมการใช้ทางเคมี การผลิตยา และหรือทางอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาหาร การเข้าถึงจะเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ในกรณีที่มีค่าธรรมเนียม จะต้องไม่สูงเกินกว่าค่าใช้จ่ายต่ำสุดที่เกิดขึ้น
2. การเข้าถึงจะรวมถึงข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวพืช
3. ผู้รับทรัพยากรพันธุกรรมพืชไปใช้ประโยชน์จะต้องไม่อ้างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิอื่น ๆ ที่จะมีผลเป็นการจำกัดการเข้าถึงทรัพยากร หรือส่วนพันธุกรรม หรือองค์ประกอบของพืชนั้นในสภาพเดียวกันกับที่ได้รับไปจากระบบพหุภาคี การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ได้รับความคุ้มครองโดยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิในทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ จะต้องสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
4. การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรที่พบในถิ่นที่อยู่ธรรมชาติ (*in situ conditions*) ให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐที่เกี่ยวข้อง หากไม่มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่จะกำหนดโดย the Governing Body
5. การเข้าถึงจะต้องเป็นไปตามความตกลงการถ่ายโอนพันธุกรรมที่เป็นมาตรฐาน (standard material transfer agreement หรือ MTA) ซึ่งจะกำหนดโดย the Governing Body และจะต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการนำทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไปใช้ ข้อห้ามมิให้นำทรัพยากรนั้นไปจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาตามที่กล่าวมาในข้อ (1) และ (3) และข้อกำหนดเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ ในกรณีที่ผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชจะนำทรัพยากรนั้นไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องมีข้อกำหนดใน MTA ด้วยว่าจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม เงื่อนไขเหล่านี้ใช้บังคับกับการถ่ายโอนทรัพยากรพันธุกรรมพืชนั้นต่อไปยังบุคคลหรือองค์กรอื่น รวมทั้ง MTA ฉบับต่อไปด้วย
6. รัฐภาคีต้องเปิดให้มีสิทธิเรียกร้องในกรณีที่เกิดข้อพิพาทตามสัญญาที่เกิดจากการทำ MTA ภายในระบบกฎหมายของตนเองได้

การแบ่งปันผลประโยชน์ในระบบพหุภาคี (Article 13)

1. รัฐภาคีตกลงว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระบบพหุภาคี ซึ่งรวมถึงการใช้ประโยชน์ในทางการค้า จะถูกแบ่งปันอย่างยุติธรรมโดยผ่านกลไก 4 ทาง ได้แก่
 - การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช เช่น การจำแนกประเภทและการจัดทำบัญชี เทคโนโลยี ผลการวิจัย การประเมินและการใช้ เป็นต้น
 - การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี เช่น เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การกำหนดคุณลักษณะ การประเมินและการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรที่อยู่ในระบบพหุภาคี รวมถึงการเปิดให้เข้าถึงวัสดุพันธุกรรม พันธุ์พืชที่ปรับปรุงแล้ว หรือวัสดุพันธุกรรมที่พัฒนามาจากทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ได้มาจากระบบพหุภาคี เป็นต้น เทคโนโลยีที่ถ่ายทอดหมายความรวมถึงเทคโนโลยีที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ระบบสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา แต่การเข้าถึงจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างพอเพียง
 - การสร้างสมรรถนะ (capacity-building) ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน ในด้านการจัดโครงการศึกษาและฝึกอบรมด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร การพัฒนาและเสริมสร้างเครื่องมือและอุปกรณ์ (facilities) สำหรับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน และค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์ซึ่งควรกระทำในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน
 - การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือผลประโยชน์ในทางการค้าอื่นๆ โดยกำหนดไว้ใน MTA ว่าผู้รับ (recipient) ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรในระบบพหุภาคีไปใช้ประโยชน์ในทางการค้าจะต้องจ่ายเงินผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมเข้ากองทุน Trust Account (Article 19.3 (f)) ภายใต้สนธิสัญญา ยกเว้นในกรณีที่ผู้ใช้ประโยชน์ยอมให้รัฐหรือบุคคลอื่นเข้าถึงผลผลิตของตนได้โดยไม่มีข้อจำกัดเพื่อการวิจัยหรือการปรับปรุงพันธุ์ที่เป็นการต่อยอด
2. รัฐภาคีตกลงว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรในระบบพหุภาคีจะกลับคืนสู่เกษตรกรของทุกประเทศไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน ซึ่งถือว่ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน

การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights) (Article 9)

ITPGR ยอมรับบทบาทสำคัญของชุมชนท้องถิ่นและเกษตรกรซึ่งได้ร่วมอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่เป็นฐานการผลิตอาหารและเกษตรกรรมในทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางแหล่งกำเนิดและความหลากหลายของพันธุ์พืช อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดี สนธิสัญญานี้กำหนดให้ความรับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรตกแก่รัฐบาลแห่งชาติของภูมิภาค ซึ่งควรออกกฎหมายหรือดำเนินมาตรการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเกษตรกรตามความเหมาะสม กฎหมายและมาตรการที่ออกมาใช้ควรสืบทบทวนมติคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร สิทธิของเกษตรกรและชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน ITPGR จะไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรที่จะเก็บรักษา ใช้ แลกเปลี่ยน หรือขายเมล็ด หรือส่วนขยายพันธุ์ ที่ตนเก็บรักษาได้จากการเพาะปลูก

2.6.3. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย

ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคี ITPGR และประเด็นเรื่องไทยสมควรเข้าเป็นภาคีหรือไม่ กำลังเป็นเรื่องที่ถกเถียงกัน โดยมีทั้งผู้ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จึงสมควรที่จะต้องพิจารณาผลดีผลเสียจากการเข้าเป็นภาคีก่อนการตัดสินใจ

ข้อสนับสนุนการเข้าเป็นภาคี

1. ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการศึกษาวิจัยมากเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่เป็นอาหาร ซึ่งอยู่ในรายการตามภาคผนวกที่ 1 ของสนธิสัญญา การเข้าเป็นภาคีจะทำให้ไทยสามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชและข้อมูลทั้งหลายที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชของรัฐอื่นที่อยู่ในระบบพหุภาคีได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งพันธุ์กรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรตามสนธิสัญญานี้ รวมความถึงพันธุ์พืชที่อยู่ในธนาคารพันธุ์ในภูมิภาคต่างๆทั่วโลกซึ่งมีอยู่นับล้านสายพันธุ์ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ไม่มีประเทศใดในโลกที่จะสามารถพัฒนาพันธุ์พืชอาหารและการเกษตรโดยพึ่งพาพันธุ์พืชท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว ยกตัวอย่างเช่น ข้าวสาลีพันธุ์ VEERY ที่ปรับปรุงพันธุ์โดยศูนย์วิจัยข้าวโพดและข้าวสาลีนานาชาติ เป็นผลผลิตของการจับคู่สายพันธุ์ 3,170 คู่ มีพันธุ์อยู่ 56 สายพันธุ์พ่อแม่ มาจาก 26 ประเทศ⁴³ ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนสายพันธุ์สำหรับ

⁴³ การบรรยายของรองศาสตราจารย์ ดร. เบญจพรณ เอกะสิงห์ เรื่อง “สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร” ในการสัมมนาเรื่อง ก้าวให้ทันโลกกับเรื่องใกล้ตัว ณ สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ วันที่ 3 กันยายน 2547

การวิจัยด้านอาหารจึงมีความสำคัญมากต่อการรองรับประชากรโลกที่จะเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ในอนาคต ระบบพหุภาคีของ ITPGR จึงมีความสะดวกมากกว่าระบบการเจรจาเพื่อเข้าถึงทรัพยากร พันธุกรรมแบบทวิภาคีภายใต้ CBD

2. ITPGR กำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชภายใต้ สนธิสัญญาอย่างยุติธรรม ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้อาจเป็นเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูล การ สร้างสมรรถนะและการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งผลประโยชน์ที่ เป็นตัวเงิน ซึ่งจะต้องจ่ายเข้ากองทุน Trust Account ภายใต้สนธิสัญญา ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้อง กลับคืนมาทำประโยชน์ให้แก่เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนา และในกรณีที่เป็นการนำ ทรัพยากรพันธุกรรมพืชไปใช้ประโยชน์ในทางการค้า จะต้องมีการกำหนดเรื่องการแบ่งปัน ผลประโยชน์กำหนดไว้ชัดเจนใน MTA โดยหลักการแล้ว ประเทศไทยจึงน่าจะได้ประโยชน์ จากข้อกำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมภายใต้สนธิสัญญา ดีกว่าปล่อยให้ ประเทศที่พัฒนาแล้วเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่กระจุกกระจายอยู่ตามธนาคารพันธุ์ ต่างๆทั่วโลกโดยไม่มีเงื่อนไขการแบ่งปันผลประโยชน์กำกับ
3. ITPGR กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลัง พัฒนาในการปฏิบัติตามสนธิสัญญา ซึ่งรวมถึงการศึกษาวิจัย การจัดทำบัญชีรายชื่อ พันธุกรรมพืช และการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชทั้งในและนอกถิ่นที่อยู่ เป็นต้น เช่นเดียวกับกับอนุสัญญาอื่นๆก่อนหน้านี้ ITPGR ยอมรับข้อเท็จจริงว่า ความสามารถของ ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาขึ้นอยู่กับ การให้ความ ช่วยเหลือทางการเงินอย่างพอเพียงจากประเทศพัฒนาแล้ว
4. ITPGR รับรองบทบาทและสิทธิของเกษตรกร ตลอดจนชุมชนท้องถิ่นว่ามีคุณูปการต่อการ อนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืชเพื่ออาหารและการเกษตรมาตั้งแต่อดีต จึงมีข้อกำหนดให้รัฐภาคี มีหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมบทบาทและภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับทรัพยากร พันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร ตลอดจนให้ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากการ ใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างเป็นธรรม เนื่องจากประเทศไทยมีเกษตรกรและชุมชน ท้องถิ่นเป็นจำนวนมากซึ่งมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม พืช ข้อกำหนดของ ITPGR จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและชุมชนท้องถิ่นของไทย

ข้อคัดค้านการเข้าเป็นภาคี ITPGR

1. การเข้าเป็นภาคี ITPGR จะมีผลให้ประเทศไทยต้องเปิดให้รัฐภาคีอื่นๆ เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชตามภาคผนวกที่ 1 ของสนธิสัญญาได้โดยสะดวกมากขึ้น เนื่องจากผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชมีทั้งที่เป็นหน่วยงานวิจัยในภาครัฐ และภาคเอกชนของรัฐภาคีอื่น และสนธิสัญญานี้ก็มีได้ห้ามการนำทรัพยากรพันธุกรรมพืชไปพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการค้า จึงมีความเป็นไปได้มากกว่าประเทศพัฒนาแล้วจะนำผลผลิตที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในระบบพหุภาคีไปขอรับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา โดยที่ ITPGR ก็มีได้มีบทบัญญัติชัดเจนให้ภาคเอกชนมีหน้าที่ต้องนำทรัพยากรพันธุกรรมพืชตามภาคผนวกที่ 1 ที่อยู่ในครอบครองของตนมาเข้าในระบบพหุภาคี
2. แม้ ITPGR จะกำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชตามสนธิสัญญา แต่ในที่สุดการแบ่งปันผลประโยชน์ก็จะขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองซึ่งไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา แม้จะมีบทบัญญัติให้ MTA ต้องมีข้อกำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่น่าทรัพยากรพันธุกรรมพืชไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางการค้า แต่การติดตามตรวจสอบ รวมทั้งการเรียกร้องในกรณีที่ผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชกระทำผิดสัญญาก็ต้องขึ้นอยู่กับรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมพืชอยู่ดี
3. แม้ ITPGR จะกำหนดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินจากประเทศพัฒนาแล้ว แต่ก็ไม่ได้มีบทบังคับให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องปฏิบัติ ความช่วยเหลือทางการเงินภายใต้ ITPGR อาจมีไม่มากเท่ากับความช่วยเหลือทางการเงินภายใต้ UNFCCC และ CBD เนื่องจากอนุสัญญาสองฉบับหลังเกี่ยวข้องกับปัญหาโลกร้อนและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญ ในขณะที่ ITPGR มีวัตถุประสงค์ที่แคบกว่า
4. ITPGR รับรองสิทธิของเกษตรกรและชุมชนท้องถิ่น แต่ก็ปล่อยให้การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเหล่านี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐบัญญัติ ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติคุ้มครองสิทธิของชุมชนในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นและสิทธิของเกษตรกรอยู่แล้ว แต่กฎหมายนี้ยังไม่ส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้เนื่องจากปัญหาต่างๆ ในทางปฏิบัติ การเข้าเป็นภาคี ITPGR ไม่น่าจะมีผลต่อสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในเรื่องนี้มากนัก

3. ความตกลงระหว่างประเทศด้านการควบคุมสารเคมีและของเสียอันตราย

ในส่วนนี้จะพิจารณาความตกลงระหว่างประเทศ 3 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยจากการค้าสารเคมีและการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย ได้แก่

3.1. อนุสัญญารอตเตอร์ดัมว่าด้วยกระบวนการแจ้งข้อมูลล่วงหน้าสำหรับสารเคมีอันตรายและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ (*Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides on International Trade*) ค.ศ. 1998

อนุสัญญารอตเตอร์ดัมพัฒนามาจากแนวปฏิบัติของ UNEP และของ FAO ซึ่งมีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1989 เกี่ยวกับการค้าสารเคมีระหว่างประเทศ⁴⁴ มีวัตถุประสงค์ให้รัฐมีความรับผิดชอบและร่วมมือกันในการค้าระหว่างประเทศซึ่งสารเคมีอันตรายที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1998 ที่เมืองรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ อนุสัญญารอตเตอร์ดัมเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อครบ 90 วันนับจากวันที่มีรัฐเข้าเป็นภาคี 50 รัฐ ซึ่งได้แก่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 นับจนถึงวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2549 มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 105 รัฐ ประเทศไทยทำภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญารอตเตอร์ดัมเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545

3.1.1. สาระสำคัญของอนุสัญญารอตเตอร์ดัม

อนุสัญญารอตเตอร์ดัมยึดหลัก PIC โดยกำหนดหน้าที่ให้รัฐผู้ส่งออกสารเคมีอันตรายที่อยู่ในบัญชีของอนุสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบ หรือ PIC จากรัฐผู้นำเข้าก่อน ทั้งนี้ได้กำหนดกระบวนการในการขอความเห็นชอบ และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐผู้นำเข้าว่าประสงค์จะอนุญาตให้นำเข้าสารเคมีประเภทต่างๆตามที่กำหนดในอนุสัญญาหรือไม่ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ให้รัฐผู้ส่งออกต้องปฏิบัติตามการตัดสินใจของรัฐผู้นำเข้าด้วย นอกจากนี้ อนุสัญญารอตเตอร์ดัมยังกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐภาคีเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายที่จะส่งออกหรือนำเข้า

⁴⁴ UNEP London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade ค.ศ. 1987 และ FAO International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides ค.ศ. 1985

สารเคมีที่อยู่ในขอบเขตของอนุสัญญาฯ

อนุสัญญารอตเตอร์ดัมครอบคลุมสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ (pesticides) และสารเคมีที่ใช้ในอุตสาหกรรมที่ถูกห้ามหรือจำกัดการใช้อย่างเข้มงวดโดยรัฐภาคีเนื่องจากเหตุผลด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และซึ่งรัฐภาคีได้แจ้งเพื่อเสนอให้รวมอยู่ในบัญชีรายชื่อสารเคมีตาม Annex III ของอนุสัญญา การส่งออกสารเคมีที่อยู่ใน Annex III ต้องปฏิบัติตามกระบวนการ PIC (prior informed consent procedure) ที่อนุสัญญากำหนด นับจนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2548 มีสารเคมีอันตรายที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีของ Annex III 41 ชนิด ประกอบด้วยสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ 30 ชนิด และสารเคมีอันตรายที่ใช้ในอุตสาหกรรม 11 ชนิด และเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีการเพิ่มจำนวนสารเคมีอันตรายเข้าไปในบัญชีอีกในการประชุมสมัชชารัฐภาคีในอนาคต

เมื่อสารเคมีได้ถูกจัดอยู่ในระบบ PIC ตามมติของสมัชชารัฐภาคีแล้ว รัฐภาคีจะได้รับเอกสารที่ใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจ (decision guidance document หรือ DGD) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมีนั้น และกฎระเบียบเกี่ยวกับการห้ามหรือจำกัดการใช้สารเคมีนั้น รัฐผู้นำเข้าจะมีเวลา 9 เดือนในการเตรียมความเห็นเกี่ยวกับการนำเข้าสารเคมีนั้นในอนาคต และส่งความเห็นหรือการตัดสินใจให้แก่สำนักเลขาธิการของอนุสัญญา (UNEP และ FAO) ทราบ การตัดสินใจดังกล่าวอาจประกอบด้วยการอนุญาตให้นำเข้า ไม่อนุญาตให้นำเข้า หรือ อนุญาตให้นำเข้าโดยมีเงื่อนไข หรืออาจเป็นความเห็นแบบชั่วคราว (interim response) การตัดสินใจของรัฐภาคีจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติทางการค้า กล่าวคือจะต้องปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ที่ผลิตภายในประเทศ และผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าเหมือนกัน การตัดสินใจของรัฐภาคีจะถูกแจ้งเวียนไปยังรัฐภาคีอื่นๆ และรัฐผู้ส่งออกมีหน้าที่ดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ส่งออกที่อยู่ภายในเขตอำนาจรัฐของตนปฏิบัติตามการตัดสินใจของรัฐภาคีที่เป็นประเทศผู้นำเข้า

การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

อนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ คือ

1. รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องแจ้งให้รัฐภาคีอื่นทราบเกี่ยวกับการห้ามหรือจำกัดการใช้สารเคมีอย่างเข้มงวดในประเทศของตนทุก ๆ ครั้งที่มีการห้ามหรือการจำกัดดังกล่าวเกี่ยวกับสารเคมีใดๆ
2. รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยนอาจแจ้งให้รัฐภาคีอื่นทราบเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการใช้สูตรสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชในดินแดนของตน
3. รัฐภาคีที่มีแผนจะส่งออกสารเคมีที่ถูกห้ามหรือจำกัดการใช้อย่างเข้มงวดภายในประเทศของตนมีหน้าที่ต้องแจ้งให้รัฐผู้นำเข้าทราบเกี่ยวกับการส่งออกก่อนที่จะมีการขนส่งสินค้าครั้งแรก และจะต้องแจ้งเป็นรายปีหลังจากนั้น
4. รัฐภาคีที่จะส่งออกสารเคมีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการทำงาน จะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยที่เป็นปัจจุบันเกี่ยวกับการใช้สารเคมีนั้น

5. สารเคมีที่ส่งออกซึ่งอยู่ในระบบ PIC และสารเคมีที่ถูกห้ามใช้หรือจำกัดการใช้อย่างเข้มงวดในประเทศผู้ส่งออกจะต้องติดฉลากให้ชัดเจน

3.1.2. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย

เป็นที่ชัดเจนว่า อนุสัญญารอตเตอร์ดัมเป็นความตกลงที่มีผลต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย เนื่องจากกำหนดให้รัฐผู้ส่งออกมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการส่งออกสารเคมีอันตรายมายังประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสารเคมีหลายตัวที่ค้ากันอยู่ก็เป็นสารเคมีที่ถูกห้ามหรือถูกจำกัดการใช้อย่างเข้มงวดในประเทศผู้ส่งออกเอง ข้อกำหนดของอนุสัญญาที่กำหนดให้รัฐผู้ส่งออกต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ ทั้งด้านคุณสมบัติความเป็นอันตราย และกฎระเบียบเกี่ยวกับการห้ามและจำกัดการใช้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานในประเทศกำลังพัฒนาในการตัดสินใจว่าจะอนุญาตให้นำเข้าสารเคมีอันตรายนั้นหรือไม่ การเป็นภาคีอนุสัญญารอตเตอร์ดัมจึงเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย เพราะเปิดโอกาสให้สามารถคุ้มครองประชากรของตนเองจากสารเคมีอันตรายได้มากขึ้น โดยหลักการแล้ว ประเทศไทยควรจะห้ามนำเข้าสารเคมีที่ถูกห้ามใช้แล้วในรัฐผู้ส่งออก สำหรับสารเคมีที่ยังมีความจำเป็นต้องใช้ก็จะต้องมีมาตรการจำกัดการใช้อย่างเข้มงวดเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว

3.2. อนุสัญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants) ค.ศ. 2001

อนุสัญญาสต็อกโฮล์มมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม ลด และจัดการปล่อยมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (persistent organic pollutants หรือ POPs) ออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เลิกใช้สารเคมีบางชนิด และจำกัดการผลิตและการใช้สารเคมีบางชนิดที่มีมลพิษตกค้างยาวนานตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา อนุสัญญาสต็อกโฮล์มเปิดให้ลงนามเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 2001 และมีผลบังคับใช้เมื่อครบ 90 วันนับจากวันที่รัฐเข้าเป็นภาคี 50 รัฐ คือวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 มีรัฐภาคีแล้วทั้งสิ้น 120 รัฐ ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 และให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาเมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2548

3.2.1. สาระสำคัญของอนุสัญญาสต็อกโฮล์ม

อนุสัญญาสต็อกโฮล์ม หรือที่มักเรียกกันว่า อนุสัญญา POPs มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจากมลพิษที่ตกค้างยาวนาน หรือ POPs โดยยึดหลักการระงับไว้ก่อน มลพิษเหล่านี้เป็นสารเคมีซึ่งคงอยู่ในสิ่งแวดล้อมเป็นระยะเวลานาน กระจายออกไปในพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง และสะสมอยู่ในเนื้อเยื่อที่มีไขมันของสิ่งมีชีวิตและห่วงโซ่อาหาร ซึ่งจะเป็นพิษต่อมนุษย์ พืชและสัตว์

สารเคมีที่ต้องควบคุม ลด หรือเลิก

อนุสัญญา POPs กำหนดให้รัฐภาคีควบคุม ลด หรือเลิกการผลิตและใช้สารเคมีในบัญชีที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญา รัฐภาคีต้องห้ามหรือเลิกการผลิต ใช้ นำเข้า และส่งออกสารเคมีใน Annex A ในเบื้องต้น สารเคมีใน Annex A ได้แก่ aldrin, chlordane, dieldrin, endrin, heptachlor, hexachlorobenzene (HCB), mirex, toxaphene และ polychlorinated biphenyls (PCBs) Annex B ประกอบด้วยสารเคมีที่รัฐภาคีต้องจำกัดการผลิตและใช้ได้แก่ DDT ซึ่งจะอนุญาตให้ใช้ได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมแมลงที่เป็นพาหะนำโรคเท่านั้น จนกว่าจะมีสารทดแทนที่ปลอดภัย มีประสิทธิภาพและราคาไม่สูงเกินไป สำหรับอุปกรณ์ที่มี PCBs เป็นส่วนประกอบ เช่น transformers, capacitors หรือ receptacles รัฐภาคีจะต้องเลิกใช้อุปกรณ์ดังกล่าวภายในปี ค.ศ. 2025 โดยจัดให้มีการติดตามและเลิกการใช้งานอุปกรณ์ดังกล่าว อีกทั้งจะต้องจัดการกับซากและของเสียที่มี PCBs โดยถูกต้องตามหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี

สารเคมีที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ (unintentional production)

สำหรับสารเคมี POPs ที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจจากกิจกรรมของมนุษย์ รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อลดการปล่อยสารเคมีตามที่กำหนดไว้ใน Annex C โดยมีเป้าหมายที่จะให้เลิกการปล่อยสารเคมีเหล่านี้ในที่สุด (Article 5) สารเคมีที่กำหนดใน Annex C ได้แก่ dioxins, furans, HCB และ PCB ซึ่งเกิดจากกระบวนการที่ใช้ความร้อนในการเผาสิ่งที่มีสารอินทรีย์ และคลอรีน และการเผาไหม้ไม่สมบูรณ์หรือมีปฏิกิริยาเคมีเกิดขึ้นในระหว่างการเผา Annex C ยังกำหนดแหล่งหรือกิจกรรมอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการปล่อย POPs ออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่น เตาเผาขยะ เตาเผาปูนซีเมนต์ การผลิตเยื่อกระดาษ กระบวนการในการผลิตของอุตสาหกรรมโลหะ การเผาขยะในที่โล่ง การเผาไหม้สิ่งต่างๆ ของชุมชน หม้อไอน้ำที่ใช้พลังงานฟอสซิล เครื่องทำความร้อนที่ใช้ไม้หรือเชื้อเพลิงชีวมวล สถานที่เผาศพ ยานยนต์ การทำลายซากสัตว์ และโรงกลั่นน้ำมันใช้แล้ว เป็นต้น

ในการลด และเลิก POPs ที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ Article 5 กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการต่างๆ ได้แก่

1. จัดทำแผนปฏิบัติการ (action plan) ภายใน 2 ปี นับแต่อนุสัญญามีผลบังคับใช้กับรัฐภาคี และดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ โดยให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของแผนดำเนินการ (implementation plan) เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาซึ่งรัฐภาคีต้องจัดทำขึ้นตาม Article 7
2. แผนปฏิบัติการต้องมีองค์ประกอบต่างๆตามที่กำหนดไว้ใน Article 5 ได้แก่ การประเมินและประมาณการปล่อย POPs ในปัจจุบันและที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้น การจัดทำบัญชีแหล่งกำเนิด POPs โดยคำนึงถึงแหล่งกำเนิด POPs ตามที่กำหนดไว้ใน Annex C การประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษที่เป็น POPs กลยุทธ์ในการปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการศึกษา การ

ฝึกอบรมและการสร้างความตื่นตัวเกี่ยวกับมลพิษที่ใช้ กำหนดการเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ การทบทวนมลพิษและความสำเร็จในการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาฯ ทุก 5 ปี และให้การศึกษาทบทวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของรายงานที่รัฐภาคีต้องนำเสนอต่อสมัชชารัฐภาคีตาม Article 15

3. ส่งเสริมการใช้มาตรการที่ทำให้บรรลุถึงเป้าหมายการลดหรือเลิกแหล่งกำเนิด POPs การพัฒนาสารทดแทนหรือวัสดุทดแทน ผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการเพื่อป้องกันการก่อตัวและการปล่อยสารเคมีใน Annex C การใช้เทคนิคที่ดีที่สุด (best available techniques) และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี (best environmental practices)

การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ความช่วยเหลือทางวิชาการ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

อนุสัญญา POPs กำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันเพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (technical assistance) การพัฒนาสมรรถนะ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน พันธกรณีในข้อเหล่านี้ (Articles 12 - 13) บัญญัติไว้คล้ายๆกับที่เขียนไว้ในอนุสัญญาฉบับอื่นๆ รัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วยอมรับว่าความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามอนุสัญญาขึ้นอยู่กับ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินอย่างเพียงพอ ในระยะต้นของการบังคับใช้อนุสัญญาฯ ให้กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก หรือ GEF ทำหน้าที่เป็นกลไกบริหารความช่วยเหลือทางการเงินไปก่อน จนกว่าสมัชชารัฐภาคีจะลงมติเป็นอย่างอื่น (Article 14)

3.2.2. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย

ในฐานะรัฐภาคีของอนุสัญญา POPs ประเทศไทยมีพันธกรณีหลายประการ ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการจัดทำแผนดำเนินการ เพื่อลดและเลิกการใช้สารเคมีตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ การส่งเสริมการศึกษาและความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหา POPs รวมทั้งการจัดทำรายงานการดำเนินงานเสนอต่อสมัชชารัฐภาคี หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมวิชาการเกษตร กรมอนามัย และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงต้องประสานงานกันเพื่อดำเนินการตามอนุสัญญาฯ

อนุสัญญาฉบับนี้จะเป็นผลดีต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ และจะช่วยกระตุ้นให้ประเทศไทยมีนโยบายและมาตรการเพื่อดำเนินการลดและเลิกสารเคมีที่เป็น POPs และการปล่อยมลพิษที่เป็น POPs อย่างจริงจัง นอกจากนี้ การเป็นรัฐภาคีจะทำให้ไทยมีสิทธิขอความช่วยเหลือทางการเงิน และความช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนดำเนินงาน และแผนจัดการกับมลพิษดังกล่าวด้วย

3.3. อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ค.ศ. 1989

การเพิ่มความเข้มงวดของกฎหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษในประเทศอุตสาหกรรมในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาได้ทำให้ค่าใช้จ่ายในการบำบัดและกำจัดของเสียอันตรายเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งของเสียอันตรายทั้งที่เกิดจากระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมและที่เกิดจากการอุปโภคบริโภคของประชาชน พัฒนาการดังกล่าวได้นำไปสู่การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายจากประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่พัฒนาแล้วไปทิ้งหรือกำจัดในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจนในโลกที่สาม ทั้งในแอฟริกา อเมริกากลาง และเอเชีย

อนุสัญญาบาเซลเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่พัฒนามาจาก Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Waste ซึ่ง UNEP จัดทำขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1987 เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งออกของเสียอันตรายและความรับผิดชอบของรัฐผู้ส่งออกของเสียอันตรายในการแจ้งและได้รับความเห็นชอบจากรัฐผู้รับ หรือรัฐที่เป็นทางผ่านก่อนการส่งออกของเสีย อนุสัญญาบาเซลเปิดให้ลงนามเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1989 มีรัฐลงนามทั้งสิ้น 116 รัฐ อนุสัญญาฯ เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 หลังจากที่มีรัฐเข้าเป็นภาคีครบ 20 รัฐ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 อนุสัญญาบาเซลมีรัฐภาคีแล้วรวม 168 รัฐ ซึ่งรวมถึงประเทศในสหภาพยุโรปทั้งหมด สหรัฐอเมริกายังมิได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาบาเซล ประเทศไทยให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 และอนุสัญญาฯ เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541

3.3.1. หลักการของอนุสัญญาบาเซล

อนุสัญญาบาเซลมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและของเสียอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญา เพื่อลดการเคลื่อนย้ายของเสียจากประเทศอุตสาหกรรมไปทิ้งหรือกำจัดในรัฐผู้รับของเสีย ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ประเทศกำลังพัฒนา โดยยึดหลักการว่าของเสียควรจะถูกกำจัดในรัฐที่เป็นแหล่งกำเนิดของเสียให้มากที่สุด และหากจะมีการเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดน จะต้องเป็นไปโดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในอนุสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐผู้รับก่อน

3.3.2. สารสำคัญของอนุสัญญาบาเซล

1. กำหนด “ของเสีย” ที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญา ประกอบด้วย

- ของเสียที่เป็น “ของเสียอันตราย” ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 1 รวม 45 ประเภท ซึ่งมีคุณสมบัติที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 3 เช่น ระเบิดได้ ติดไฟได้ ลุกไหม้ได้ด้วยตนเอง หรือจะให้ก๊าซที่ติดไฟได้เมื่อสัมผัสกับน้ำ ออกซิโดซิงส์ เป็นสารพิษ สารกัดกร่อน หรือสารติดเชื้อ เป็นต้น ต่อมาได้มีการพัฒนาบัญชีรายชื่อของเสียอันตรายให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 8 เรียกว่า List A ซึ่งจำแนกของเสียอันตรายออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ รวมทั้งสิ้น 59 ชนิด ได้แก่ ของเสียประเภทโลหะ เช่น พลวง สารหนู เบริลเลียม แคดเมียม ตะกั่ว พรอท แบตเตอรี่ และเถ้าโลหะมีค่าจากการเผาแผงวงจรอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ของเสียประเภทที่มีสารอินทรีย์เป็นองค์ประกอบหลัก เช่น แก้วจากหลอดแก้ว สารเร่งปฏิกิริยา แอสเบสตอส ฝุ่น และเส้นใย ประเภทที่มีสารอินทรีย์เป็นองค์ประกอบหลักเช่น กากน้ำมันดินที่เกิดจากโรงกลั่นน้ำมันหรือกระบวนการกลั่น น้ำมันแร่ เศษหนังหรือส่วนประกอบของหนัง เป็นต้น และประเภทที่มีองค์ประกอบเป็นอินทรีย์และอนินทรีย์ เช่น ของเสียจากการเตรียมหรือผลิตผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม ของเสียจากการรักษาพยาบาล หมึก สีย้อม สารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดของเสียในภาคผนวกที่ 9 หรือ List B ซึ่งจะไม่ใช่ของเสียอันตรายเว้นแต่จะมีวัสดุในภาคผนวกที่ 1 เป็นส่วนประกอบมากถึงขนาดที่จะแสดงคุณสมบัติตามภาคผนวกที่ 3 มีทั้งสิ้น 53 ชนิด เช่น เศษเหล็กและเหล็กกล้า เศษทองแดง เศษนิกเกิล เศษพลวง เศษแคดเมียม และชิ้นส่วนอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น
- ของเสียอื่นๆ (other wastes) ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ได้แก่ ของเสียที่มาจากคริวเรื้อน และกากที่เหลือจากการเผาของเสียที่มาจากคริวเรื้อน

อนุสัญญาบาเซลไม่ครอบคลุมถึงของเสียที่มีลักษณะเป็นสารกัมมันตรังสี และของเสียที่ปล่อยออกมาจากเรืออันเนื่องมาจากการเดินเรือตามปกติ ซึ่งทั้งสองอย่างอยู่ภายใต้ความควบคุมของมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นๆอยู่แล้ว

1. ห้ามมิให้รัฐภาคีส่งออกของเสีย เว้นแต่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากรัฐผู้นำเข้าในแต่ละครั้งที่ต้องการส่งออกของเสีย
2. รัฐผู้ส่งออกมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับของเสียที่กำลังเคลื่อนย้ายข้ามแดนให้แก่รัฐต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ต้องระบุเหตุผลของการส่งออก ชื่อผู้ส่งออก ชื่อผู้ผลิต (generator) ของเสีย และสถานที่ผลิตของเสีย ชื่อผู้กำจัดของเสียและสถานที่กำจัด ผู้ขนส่งหรือตัวแทน รัฐผู้ส่งออก และหน่วยงานที่รับผิดชอบ รัฐที่ของเสียจะถูกนำผ่าน และรัฐผู้นำเข้า เป็นต้น

3. รัฐผู้ส่งออกต้องมีคำแจ้งเป็นหนังสือ หรือกำหนดให้ผู้ผลิตของเสียหรือผู้ส่งออกของเสียมีคำแจ้งเป็นหนังสือผ่านหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐผู้ส่งออก ไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐอื่นๆที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นรัฐภาคีและมีใช้รัฐภาคี เพื่อให้รับทราบเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของเสีย
4. รัฐผู้นำเข้าต้องมีหนังสือตอบให้ผู้แจ้ง (notifier) ตามข้อ (4) ทราบว่า ตนเองให้ความยินยอมโดยมีหรือไม่มีเงื่อนไข หรือปฏิเสธไม่อนุญาตการเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดน หรือร้องขอข้อมูลเพิ่มเติม
5. รัฐผู้ส่งออกจะต้องไม่อนุญาตให้ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกของเสียเริ่มเคลื่อนย้ายของเสีย จนกว่ารัฐผู้ส่งออกจะได้รับคำยืนยันเป็นหนังสือว่าผู้แจ้งได้รับคำยินยอมเป็นหนังสือจากรัฐผู้นำเข้า และผู้แจ้งได้รับการยืนยันจากรัฐผู้นำเข้าว่า มีการทำสัญญาแล้วระหว่างผู้ส่งออกและผู้กำจัดของเสีย โดยระบุว่าของเสียนั้นจะได้รับการกำจัดโดยวิธีการที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม
6. ของเสียที่เคลื่อนย้ายจะต้องได้รับการบรรจุหีบห่อ ติดฉลาก และขนส่งโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับและรับรองโดยทั่วไป และจะต้องมีเอกสารกำกับตลอดจากจุดที่เริ่มเคลื่อนย้ายไปจนถึงสถานที่กำจัด
7. รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสม เพื่อประกันว่าจะอนุญาตให้เคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนเฉพาะเมื่อผู้ส่งออกไม่มีความสามารถทางเทคนิคและอุปกรณ์ที่จำเป็น หรือไม่มีสมรรถนะหรือสถานที่กำจัดของเสียที่จะเอื้ออำนวยให้มีการกำจัดของเสียนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือเมื่อรัฐผู้นำเข้ามีความต้องการของเสียนั้นเพื่อนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมรีไซเคิลหรือการนำของเสียกลับมาใช้อีก (recycling or recovery industries)
8. รัฐภาคีต้องจัดให้มีหน่วยงานผู้มีอำนาจ (competent authority) เพื่อรับผิดชอบในการรับคำแจ้งเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของเสียและข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และตอบคำแจ้งนั้น และหน่วยประสานงานกลาง (focal point) มีหน้าที่รับข้อมูลและรายงานข้อมูลต่างๆ รวมทั้งประสานงานกับสำนักเลขาธิการของอนุสัญญาบาเซล
9. การเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนต้องมีการประกันภัย พันธบัตรรับประกัน หรือวางประกันอย่างอื่นตามที่รัฐผู้นำเข้าหรือรัฐที่เป็นทางผ่านกำหนด
10. รัฐภาคีมีความรับผิดชอบต้องรับของเสียกลับคืนในกรณีต่อไปนี้
 - เมื่อการเคลื่อนย้ายของเสียที่ได้รับคามยินยอมแล้วจากรัฐผู้นำเข้าไม่สามารถดำเนินต่อไปจนเสร็จสิ้นตามข้อกำหนดของสัญญา รัฐผู้ส่งออกต้องดำเนินการให้ผู้ส่งออกรับของเสียคืนภายใน 90 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งจากรัฐผู้นำเข้า หรือภายในกำหนดระยะเวลาอื่นตามที่ตกลงกัน เมื่อปรากฏว่าไม่มีหนทางอื่นที่จะกำจัดของเสียนั้นโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

- เมื่อมีการเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Traffic) ซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำของรัฐผู้ส่งออก ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกของเสีย รัฐผู้ส่งออกจะต้องรับของเสียนั้นกลับคืนภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้ง แต่ถ้าหากการเคลื่อนย้ายของเสียโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผลมาจากการกระทำของรัฐผู้นำเข้าหรือผู้รับกำจัดของเสีย รัฐผู้นำเข้าต้องประกันว่าของเสียนั้นจะได้รับการกำจัดโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมภายใน 30 วันนับจากวันที่รัฐผู้นำเข้าได้รับทราบ ในกรณีที่ไม่สามารถระบุได้ว่าการเคลื่อนย้ายของเสียโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายใด ให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันเพื่อให้ของเสียนั้นถูกกำจัดโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

3.3.3. นโยบายและท่าทีของประเทศไทย

อนุสัญญาบาเซลเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย ทั้งในแง่หลักการที่ต้องการจำกัดการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายจากประเทศอุตสาหกรรมออกมาทั้งในประเทศกำลังพัฒนา และในแง่ปฏิบัติที่ยึดหลัก PIC ซึ่งกำหนดให้การเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนต้องได้รับความยินยอมจากประเทศผู้รับของเสียก่อน สำหรับประเทศไทย หน่วยงานที่มีอำนาจตามอนุสัญญาบาเซล คือ สำนักควบคุมวัตถุอันตราย ในกรมโรงงานอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่รับแจ้งและอนุญาตให้นำเข้า หรือส่งออกของเสียอันตราย และมีกรมควบคุมมลพิษ ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลาง มีหน้าที่รับและส่งข้อมูล รวมทั้งรายงานอุบัติเหตุ รายงานประจำปี และข้อมูลข่าวสารที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานเลขาธิการของอนุสัญญาบาเซล หรือ UNEP

สำหรับประเทศไทย การควบคุมการนำเข้าและส่งออกของเสียตามบัญชีของอนุสัญญาบาเซลกระทำโดยอาศัยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2546 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ของเสียที่อยู่ในบัญชี ข. แยกทำยประกาศเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ซึ่งผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มิไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน บัญชี ข. ประกอบด้วยของเสียเคมีวัตถุ 61 ชนิด ตามภาคผนวกของอนุสัญญาบาเซล และของเสียที่เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้ว เช่น ตู้เย็น โทรทัศน์ วิทยุ เครื่องเล่นวีดีทัศน์ เครื่องปรับอากาศ เครื่องซักผ้า เครื่องโทรศัพท์ เครื่องโทรสาร เครื่องสื่อสารเคลื่อนที่ และเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

เท่าที่ผ่านมา ประเทศไทยก็ได้รับประโยชน์จากอนุสัญญานี้ ดังกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 ซึ่งไทยสามารถเรียกร้องให้สหราชอาณาจักรรับสินค้า (ยางรถยนต์เก่า แต่มีเครื่องยนต์และแบตเตอรี่เก่าซึ่งจัดเป็นของเสียอันตรายตามบัญชีของอนุสัญญาบาเซลปนอยู่ด้วย) ที่ไม่มีผู้มาดำเนินพิธีนำเข้ากับกรมศุลกากรกลับคืน

ปัญหาของไทยจึงอยู่ที่การปรับปรุงกฎหมายศุลกากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานศุลกากรในการตรวจสอบสินค้าที่นำเข้าได้สะดวกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดนโยบายให้กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีอำนาจอนุญาตให้นำเข้าของเสียอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ติดตามตรวจสอบการนำเข้าของเสียที่ตนได้อนุญาตให้นำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรดูด้วยว่า ของเสียที่อนุญาตให้นำเข้าถูกนำไปใช้อย่างไร เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุญาตนำเข้าหรือไม่ กระบวนการนำของเสียไปใช้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนักน้อยเพียงใด และหากที่เหลือจากการใช้ของเสียดังกล่าวได้รับการจัดการและกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่

3.4. บทแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาบาเซล (Amendment to the Basel Convention) หรือ The Ban Amendment ค.ศ. 1995

แม้ว่าอนุสัญญาบาเซลจะทำให้การส่งออกของเสียอันตรายไปยังประเทศอื่นไม่สามารถกระทำได้อย่างเสรีและสะดวกเหมือนแต่ก่อน แต่ก็มิได้ห้ามการค้าหรือการส่งของเสียอันตรายข้ามแดน เพียงแต่กำหนดให้การส่งของเสียอันตรายข้ามแดนต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศปลายทาง และรัฐผู้ส่งออกของเสียมีหน้าที่ต้องตรวจสอบให้เป็นที่มั่นใจว่าประเทศปลายทางมีความสามารถในการจัดการของเสียได้โดยไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (Environmentally Sound Management หรือ ESM) ด้วยเหตุนี้ปัญหาการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายจากประเทศอุตสาหกรรมไปยังประเทศกำลังพัฒนาจึงยังคงเป็นปัญหาสำคัญซึ่งยังไม่สามารถจะแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีของเสียอันตรายเป็นจำนวนมากถูกส่งออกไปยังประเทศอื่น โดยอ้างว่าเป็นของเสียที่จะถูกนำไปใช้ใหม่ (Recyclable or Recoverable Wastes)

จากปัญหาดังกล่าวมานี้ รัฐภาคีอนุสัญญาบาเซลในการประชุมสมัชชารัฐภาคีครั้งที่ 3 เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1995 ได้ลงมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาบาเซล เพื่อห้ามการส่งออกของเสียอันตรายอย่างเด็ดขาดจากประเทศที่ถูกกำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 7 แนบท้ายอนุสัญญา อันประกอบด้วย กลุ่มประเทศ OECD ประชาคมยุโรป และลิกเตนสไตน์ ไปยังประเทศนอกกลุ่ม OECD หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ห้ามการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนี้ซึ่งมักจะเรียกกันว่า The Ban Amendment ยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีรัฐภาคีให้สัตยาบันเป็นจำนวนสามในสี่ของรัฐทั้งหมดที่เข้าประชุมและออกเสียงหรือคิดเป็นจำนวน 62 รัฐ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 มีรัฐดังกล่าวให้สัตยาบันแก่ The Ban Amendment ไปแล้วเพียง 61 รัฐ The Ban Amendment จึงยังไม่มีผลบังคับใช้ สำหรับประเทศไทยนั้น ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของ The Ban Amendment

เป็นที่น่าสังเกตว่า การแก้ไขอนุสัญญาบาเซลดังกล่าวมานี้มีทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้าน เป็นที่ชัดเจนว่ากลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมในประเทศที่พัฒนาแล้วไม่เห็นด้วยกับการห้ามการส่งออกของเสียอันตรายอย่างเข้มงวด โดยอ้างว่าเป็นการตัดโอกาสประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศที่มีความพร้อมในการจัดการของเสียอันตรายและมีความจำเป็นต้องใช้ของเสียอันตรายบางประเภท เช่น แก้วจากหลอดแก้ว cathod-ray โลหะ เศษพลาสติก ซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ และวงจรรวม (integrated circuits) เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต นอกจากนี้ บทบัญญัติแก้ไขอนุสัญญาดังกล่าวไม่ได้ห้ามการค้า การส่งออก และการนำเข้าของเสียอันตรายในระหว่างประเทศนอกกลุ่ม OECD ด้วยกันเอง ซึ่งในจำนวนนี้ก็มีประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรมเช่นกัน ในขณะที่นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมองว่า The Ban Amendment เป็นเรื่องที่ดี ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายควรร่วมแรงร่วมใจกันสนับสนุนและเร่งให้สัตยาบันแก่บทแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว แม้ว่า The Ban Amendment ยังไม่มีผลบังคับใช้ แต่สหภาพยุโรปก็ได้ออกกฎหมายห้ามการส่งออกของเสียอันตรายจากประเทศสมาชิกไปยังประเทศนอกกลุ่ม OECD แล้วตั้งแต่ ค.ศ. 1999

ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายและท่าทีที่ชัดเจนว่าจะห้ามการนำเข้าของเสียอันตรายอย่างเด็ดขาดเหมือนดังที่ประเทศอื่นๆ หลายประเทศได้กระทำไปแล้วหรือไม่ ทั้งๆ ที่มีหลักฐานที่น่าเชื่อถือว่า หลังจากที่มีประเทศในกลุ่มอเมริกาและแอฟริกาได้เพิ่มความเข้มงวดในการห้ามนำเข้าของเสียอันตรายมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ได้มีการไหลทะลักของของเสียอันตรายจากยุโรปและอเมริกาเหนือเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียและยุโรปตะวันออกมากยิ่งขึ้น สำหรับภูมิภาคแอฟริกานั้น องค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization of African Unity หรือ OAU) ได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามนำเข้ามาในแอฟริกาซึ่งของเสียอันตรายและการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนภายในภูมิภาคแอฟริกา หรือที่เรียกกันว่า Bamako Convention ตั้งแต่ ค.ศ. 1994 ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 1999

เหตุการณ์ในประเทศไทยเมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยได้กลายเป็นจุดหมายสำคัญของการส่งออกของเสียจากประเทศอื่น เมื่อมีการตรวจพบตู้คอนเทนเนอร์อย่างน้อย 100 ตู้ที่บรรจุชิ้นส่วนของเสียอันตรายที่ทำเรือคลองเตย ซึ่งไม่สามารถหาเจ้าของได้ จากข้อมูลขององค์การ Greenpeace ทำเรือคลองเตยและท่าเรือเอกชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรปราการ ได้กลายเป็นจุดรองรับของเสียอันตรายไม่น้อยกว่า 20 ตันซึ่งเป็นของเสียจากเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ แบตเตอรี่ที่ใช้แล้ว ขยะติดเชื้อจากการรักษาพยาบาล และยางรถยนต์ที่ใช้แล้วประมาณ 1,000 เส้น ของเสียเหล่านี้บางส่วนสามารถตรวจสอบได้ว่าถูกส่งมาจากประเทศอังกฤษ และได้ดำเนินการส่งคืนไปยังต้นทาง แต่ของเสียส่วนใหญ่ยังไม่สามารถตรวจหาเจ้าของได้ และคงจะเป็นภาระสำหรับรัฐบาลไทยที่จะต้องหาทางกำจัดต่อไป

ในความเป็นจริงแล้ว เหตุการณ์นี้มีใช้เป็นครั้งแรกที่มีการตรวจพบของเสียอันตรายที่ทำเรือคลองเตย เมื่อปี พ.ศ. 2534 ก็ได้เคยเกิดเหตุการณ์ระเบิดอันเนื่องมาจากมีตู้คอนเทนเนอร์หลายตู้ที่ทำเรือคลองเตยซึ่งประกอบด้วยสารเคมีที่เป็นของเสียอันตราย และถูกเก็บไว้ที่ทำเรือหลายปี เพราะไม่มีเจ้าของมารับ เหตุการณ์ระเบิดครั้งนั้นได้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต และควันพิษฟุ้งกระจายเป็นบริเวณกว้างซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้นมาจนทุกวันนี้

ในทางกลับกัน ประเทศไทยยังไม่มีข้อมูลชัดเจนว่าผู้ประกอบการไทยมีความต้องการของเสียเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมมากน้อยเพียงใด ของเสียที่มีในประเทศ เช่น โลหะจากยานยนต์หรือเรือที่หมดอายุการใช้งานแล้ว เครื่องยนต์เก่า แบตเตอรี่เก่าจากยานยนต์ ยางรถยนต์เก่า เศษชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ มีมากเพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการของกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมรีไซเคิลในประเทศไทยแล้วหรือยัง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่แท้จริงเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเพื่อรักษาลิ่งแวดล้อม และเพื่อมิให้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมมากเกินไป

3.5. พิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ค.ศ. 1999

ในการประชุมครั้งที่ 5 ของสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาบาเซล ที่ประชุมได้ลงมติรับรองพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1999 หลังจากการเจรจามานานกว่า 6 ปี การเจรจาพิธีสารมีที่มาจากข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนาว่าตนเองไม่มีเงินทุนและเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนำของเสียไปทิ้งในประเทศกำลังพัฒนาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และที่เกิดจากอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย มีรัฐลงนามในพิธีสารเพียง 13 รัฐ และพิธีสารนี้จะมีผลบังคับใช้หลังจากครบ 90 วัน นับจากวันที่มีรัฐเข้าเป็นภาคี 20 รัฐ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 พิธีสารบาเซลยังคงมีรัฐภาคีเพียง 7 รัฐ จึงยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

3.5.1. สาระสำคัญของพิธีสารบาเซล

พิธีสารบาเซลบัญญัติความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่จุดที่เริ่มเคลื่อนย้ายของเสีย ระหว่างการขนส่งของเสีย ไปจนถึงเมื่อของเสียถูกนำเข้า และไปถึงจุดที่กำจัดของเสีย บุคคลผู้แจ้งการเคลื่อนย้ายของเสีย ต้องรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด (strict liability) ต่อความเสียหายใดๆที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีการส่งออกของเสียไปจนถึงเมื่อของเสียอยู่ในความครอบครองของผู้รับกำจัดของเสียแล้ว กล่าวคือ จะต้องรับผิดชอบแม้ว่าความเสียหายจะมีได้เกิดขึ้นจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเลยก็ตาม หลังจากนั้นแล้ว ความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดจะตกแก่ผู้รับกำจัดของเสีย (Article 4.1) ในกรณีของเสียนั้นเป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายของรัฐผู้นำเข้า แต่ไม่ถือว่าเป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายของรัฐที่ส่งออก ให้รัฐผู้นำเข้ามีความรับผิดชอบจนกว่าของเสียนั้นจะอยู่ในความครอบครองของผู้รับกำจัดของเสียแล้ว และให้ผู้รับกำจัดของเสียมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบหลังจากนั้น อย่างไรก็ตาม บุคคลเหล่านี้ไม่ต้องรับผิดชอบหากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

1. เป็นผลมาจากการสู้รบ สงครามกลางเมือง หรือการกบฏ
2. เป็นผลมาจากการปรากฏการณ์ธรรมชาติอันมีลักษณะพิเศษ ซึ่งมีอาจหลีกเลี่ยง คาดการณ์ หรือต้านทานได้
3. เป็นผลที่เกิดจากการปฏิบัติตามมาตรการบังคับของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด และความเสียหายเกิดขึ้นในรัฐนั้น
4. เป็นผลที่เกิดจากการกระทำผิดโดยจงใจของบุคคลที่สามทั้งหมด อันรวมถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายด้วย

นอกจากความรับผิดชอบของผู้แจ้งและผู้กำจัดดังกล่าวมาแล้ว บุคคลใดๆต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่อนุวัติตามอนุสัญญา หรือต่อการกระทำหรือละเว้นกระทำไม่ว่าจะโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ (fault-based liability) พิธีสารบาเซลยังกำหนดหน้าที่สำหรับผู้ต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการประกันภัย หรือหลักประกันด้านการเงินอื่นๆตลอดระยะเวลาที่ต้องรับผิดชอบในวงเงินไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก B รวมทั้งกำหนดในเรื่องอื่นๆ ได้แก่ ความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility) อำนาจศาลกฎหมายที่ใช้บังคับในการเรียกร้องค่าเสียหาย และการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาให้แก่กันและกันในระหว่างรัฐภาคี

3.5.2. นโยบายและท่าทีของไทย

พิธีสารบาเซลกำหนดความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดสำหรับผู้แจ้งการเคลื่อนย้ายของเสียและผู้รับกำจัดของเสีย ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งรัฐผู้ส่งออกและรัฐผู้นำเข้า และความรับผิดชอบทั่วไปสำหรับบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายหากได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีการประกันภัยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ความรับผิดชอบต่างๆเหล่านี้ ทำให้รัฐภาคีของอนุสัญญาบาเซลซึ่งจะเข้าเป็นภาคีของพิธีสารบาเซลเนื่องจากไม่ต้องการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย ด้วยเหตุนี้จึงมีรัฐทำภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีเพียง 7 รัฐซึ่งทั้งหมดเป็นประเทศกำลังพัฒนา และส่วนใหญ่เป็นประเทศยากจนในแอฟริกาซึ่งอาจเป็นจุดหมายของการเคลื่อนย้ายของเสียไปทิ้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁵ สำหรับประเทศอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของเสีย คงไม่เข้าเป็นภาคีของพิธีสารในอนาคตอันใกล้

แม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาซึ่งน่าจะได้ประโยชน์จากพิธีสารนี้หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายหรือนำเข้าของเสีย แต่หากประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกของเสีย หรือเป็นผู้รับกำจัดของเสีย (ในกรณีที่มีการนำเข้าของเสีย) ก็จะต้องมีความรับผิดชอบตามพิธีสารนี้เช่นกัน การตัดสินใจเข้าเป็นภาคีจึงขึ้นอยู่กับว่าไทยอยู่ในข่ายของประเทศที่รองรับการส่งออกของเสียจากประเทศอุตสาหกรรมทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายมากน้อยเพียงใด มาตรการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าอาจได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายศุลกากรให้มีความรัดกุมในการตรวจสอบและสกัดกั้นการนำเข้าของเสียมากขึ้น และบังคับใช้ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ออกตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งควบคุมการนำเข้าของเสียตามอนุสัญญาบาเซลให้มีความเข้มงวดมากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงการประสานงานระหว่างกรมศุลกากรกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญได้แก่ กรมควบคุมมลพิษและกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อร่วมกันตรวจสอบในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าสิ่งที่นำเข้าเป็นของเสียอันตราย

นอกจากนี้ ในกรณีที่ไทยตัดสินใจเข้าเป็นภาคี จะต้องมีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยเพื่อกำหนดหน้าที่ให้ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า และผู้รับกำจัดของเสีย (ซึ่งน่าจะรวมถึงผู้นำเข้าของเสียเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ในอุตสาหกรรมรีไซเคิล) ต้องทำประกันภัยสำหรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้าย การขนส่งและการกำจัดของเสียอันตราย

⁴⁵ ประเทศที่เข้าเป็นภาคีแล้ว ได้แก่ Botswana, Democratic Republic of the Congo, Ethiopia, Ghana, Liberia, Syria Arab Republic และ Togo

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานฉบับนี้นำเสนอสาระสำคัญของความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ ทั้งที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีและที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาว่าจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่ รวมทั้งได้อภิปรายการดำเนินการของประเทศไทยตามพันธกรณีที่มีภายใต้ความตกลงเหล่านี้ ในส่วนนี้จะสรุปประเด็นสำคัญในภาพรวมและเสนอแนะแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยจะแยกพิจารณาตามกลุ่มของความตกลงระหว่างประเทศดังนี้

4.1. ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองบรรยากาศ

ประเทศไทยมีนโยบายชัดเจนในด้านการจัดการมลพิษทางอากาศ และเป็นภาคีความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชั้นโอโซน และการป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในส่วนของการคุ้มครองชั้นโอโซนนั้น ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซนและสามารถลดและเลิกการใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซนโดยเฉพาะสาร CFCs อย่างได้ผล โดยคาดว่าจะสามารถเลิกใช้สารควบคุมตามพิธีสารได้ตามกำหนดเวลาคือ ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553)

ประเด็นเร่งด่วนที่ต้องพิจารณาก็คือ การกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด หรือ CDM ตามพิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบโครงการหรือกิจกรรมที่ช่วยลดก๊าซเรือนกระจกซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้รัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วสามารถนำเครดิตหรือซื้อเครดิตที่ได้จากการลดก๊าซเรือนกระจกมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโตได้ รวมทั้งยังไม่ชัดเจนว่าจะให้ความสำคัญแก่โครงการลักษณะใดเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ

รายงานนี้เสนอแนะว่า รัฐบาลควรสนับสนุนให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ช่วยลดก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน เช่น โครงการพัฒนาพลังงานทดแทน และปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้เชื้อเพลิงในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากโครงการเหล่านี้สอดคล้องกับนโยบายลดและปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศ และจะช่วยเพิ่มสมรรถภาพในการลดก๊าซเรือนกระจกของไทย ทั้งนี้ โครงการที่สนับสนุนควรเป็นประเภทโครงการที่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนของไทยไม่สามารถดำเนินการได้เอง และซึ่งมีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สะอาดจากประเทศพัฒนาแล้วให้แก่ประเทศไทย สำหรับโครงการปลูกป่านั้นควรจัดอยู่ในลำดับความสำคัญที่ต่ำ เนื่องจากเป็นโครงการที่ไทยสามารถดำเนินการได้เองอยู่แล้ว และโครงการปลูกป่าอาจเพิ่มปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ที่ดินซึ่งมีความตึงเครียดมากอยู่แล้วในสังคมไทย

หากรัฐบาลไทยตัดสินใจที่จะสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมตามกลไก CDM ก็จะต้องดำเนินการหลายอย่างเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบสถาบันและบุคลากรให้มีความรู้ในการจัดการโครงการภายใต้ CDM รวมทั้งจะต้องตรากฎหมายเพื่อให้ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากโครงการซึ่งได้รับการรับรองแล้ว (CERs) หรือที่มักเรียกกันว่าคาร์บอนเครดิตเป็นทรัพย์สินที่โอนให้แก่ผู้สนับสนุนโครงการหรือประเทศที่ต้องการซื้อเครดิตได้ตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ซึ่งควรอยู่ในช่วง 5-10 ปี นอกจากนี้ ควรทบทวนด้วยว่า โครงการภายใต้ CDM ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะประกอบด้วยโครงการขนาดเล็กที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีทุกกรณีหรือไม่ หรือควรปรับขั้นตอนให้กระชับมากขึ้นเพื่อลดอุปสรรคในการลงทุนในโครงการภายใต้ CDM อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้ดำเนินโครงการควรคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยกำหนดให้ต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีกระบวนการปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

4.2. ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาที่สำคัญระดับโลกด้านการคุ้มครองพืช สัตว์ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพเกือบทุกฉบับ และมีกฎหมายภายในมากมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในด้านพันธกรณีระหว่างประเทศ ประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากในปัจจุบันมีสองเรื่องใหญ่ คือ การคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพจากการนำไปใช้ประโยชน์โดยมิได้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างยุติธรรม และการควบคุมเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ

การควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งส่วนใหญ่มีที่ตั้งอยู่ในป่าเขตร้อนมีความสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากร แม้ CBD จะกำหนดให้การเข้าถึงต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรก่อน และให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการนำทรัพยากรนั้นไปใช้ในทางการค้าอย่างยุติธรรม โดยให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่สองฝ่ายตกลงกัน แต่ในทางปฏิบัติ ประเทศกำลังพัฒนามักมีอำนาจการต่อรองที่ต่ำกว่า เนื่องจากไม่สามารถติดตามการนำทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไปใช้ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งมีข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตน

ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้ตรากฎหมายเพื่อกำหนดเงื่อนไขและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตน นอกจากนี้ ที่ประชุมสมัชชารัฐภาคี CBD ก็ได้รับรอง Bonn Guidelines ซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับรัฐภาคีในการเจรจาจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างสมบูรณ์ หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมวิชาการเกษตร ที่มีอำนาจควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในแง่ชนิดพันธุ์ และกรมอุทยานแห่งชาติที่มีอำนาจควบคุมการเข้าถึงในแง่พื้นที่ แต่ยังไม่มีความหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์

กลางให้ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติในการจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ยังไม่ครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นสัตว์ จุลินทรีย์ เชื้อรา และสารชีวภาพต่างๆ

จึงสมควรจัดทำกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติ โดยควรเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมากกว่าระเบียบ กอช. กฎหมายที่จะจัดทำขึ้นควร กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำตามที่วางไว้โดย Bonn Guidelines เป็นอย่างน้อย และควรครอบคลุม ทรัพยากรชีวภาพทั้งที่เป็นพืช สัตว์ จุลชีพ และสารชีวภาพต่างๆด้วย ร่างระเบียบ กอช. ที่กำลังอยู่ใน ระหว่างการจัดทำขณะนี้ยังคงเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติสำหรับหน่วยงานเท่านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ต้องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมยื่นคำขอจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยตรง จึงดูเหมือนจะยังขาดหน่วยประสานงานกลางที่จะดูแลให้การจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

อีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพก็คือ เรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ และตามกรอบ นโยบายพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อพัฒนา ประเทศและส่งเสริมการแข่งขันของประเทศ อีกทั้งคณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีแห่งชาติได้มีมติให้ ดำเนินนโยบายพันธูวิศวกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพแบบ “ให้สังคมมีทางเลือก” แต่ประเทศไทยก็ยังไม่มีความหมายที่บัญญัติในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพโดยตรง มีเพียงแนวทางปฏิบัติเพื่อ ความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธูวิศวกรรม (Biosafety Guidelines for Work Related to Modern Biotechnology or Genetic Engineering) ที่ จัดทำขึ้นโดยศูนย์พันธูวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จึงควรเร่งตรากฎหมาย เพื่อควบคุมเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับประเทศไทย

4.3. ความตกลงด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

รายงานนี้ได้นำเสนอความตกลงสามฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคี คือ อนุสัญญา Rotterdam ตั้มีว่าด้วยการแจ้งข้อมูลล่วงหน้าในการค้าสารเคมีอันตรายและสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ อนุสัญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยมลพิษที่ตกค้างยาวนาน หรือ POPs และอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการ เคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด ความตกลงสองฉบับแรกมีวัตถุประสงค์ ชัดเจนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ การเป็นภาคีจึงเป็นผลดีแก่ไทยและน่าจะ ช่วยส่งเสริมความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงกฎหมายในด้านนี้ให้มีความเข้มงวดมากขึ้น

ประเด็นที่รัฐบาลควรพิจารณาก็คือ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการค้าของเสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเข้าของเสียซึ่งผู้ประกอบการอ้างว่ามีความจำเป็นสำหรับเป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมรีไซเคิล การตัดสินใจห้ามนำเข้าของเสียโดยเด็ดขาด หรือจะอนุญาตให้นำเข้าของเสียประเภทใดบ้างและภายใต้เงื่อนไขอะไรจำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้ประกอบการ เพื่อมิให้กฎหมายและนโยบายของรัฐมีผลกระทบต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และสามารถรักษาสິงแวดล้อมได้ในขณะเดียวกัน นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้นำเข้าของเสีย ซึ่งได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม จะต้องมีความเข้มงวดในการออกใบอนุญาตและมีมาตรการติดตามตรวจสอบของเสียที่นำเข้าว่าถูกนำไปใช้อย่างไร เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุญาตหรือไม่ และการจัดการกากของเสียที่เหลือจากกระบวนการนำของเสียไปใช้เป็นไปอย่างถูกต้องโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. 2546. **การศึกษาสถานภาพของการดำเนินงานของประเทศไทยตามข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ** เสนอ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนานโยบายพันธูวิศกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพ. 2547. **ข้อเสนอทางเลือกนโยบายพันธูวิศกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศ**
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และ บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์. 2546. **สู่การปฏิรูปฐานทรัพยากร**. โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์. 2541. **กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า**. สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2547. **โครงการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย** เสนอ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2545. **ประเทศไทยกับการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2546. **หนึ่งทศวรรษอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เล่ม 1 ความเป็นมาและเนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2546. **หนึ่งทศวรรษอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เล่ม 2 การปฏิบัติงานของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2547. **รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ**. กรุงเทพฯ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- Birnie, P.W. and A.E. Boyle. 2002. **International Law and the Environment**. Clarendon Press. Oxford.
- Birnie, P.W. and A.E. Boyle. 1996. **Basic Documents in International Law and the Environment**. Clarendon Press. Oxford.
- Bowman M. and C. Redgwell (eds.). 1996. **International Law and the Conservation of Biological Diversity**. Kluwer Law International.

-
- Brunnee J. 1988. ***Acid Rain and Ozone Layer Depletion*** : International Law and Regulation, Tansnational Publishers, Inc., Dobbs Ferry, New York.
- Churchill R. and D. Fresstone (eds.). 1991. ***International Law and Global Change***. Graham and Trotman/Martinus Nijhoff. London/Dordrecht/Boston.
- Hurrell and Kingsbury (ed.). 1992. ***The International Politics of the Environemnt***. Clarendon Press. Oxford.
- IPCC, Climate Change 2001 : Working Group I : The Scientific Basis,
http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/008.htm
- Lammers J.G. (ed.). 1987. ***Environmental Protection and Sustainable Development : Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development***. Graham & Trotman. London.
- Lyster S. 1985. ***International Wildlife Law***. Grotius Publications Ltd. Cambridge.
- Mathews G.V.T. ***The Ramsar Convention on wetland : Its History and Development***. Ramsar ConventionBureau. Gland. Switzerland
- World Commission on Environment and Development. 1987. ***Our Common Future***. Oxford University Press. Oxford.