

บทที่ 5

พันธกรณีระหว่างประเทศและการกำหนดท่าทีของประเทศไทย

ในปัจจุบัน นานาประเทศต่างยอมรับว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาส่วนรวมของประชาคมโลก (global หรือ common concern) เนื่องจากความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมของรัฐหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่อรัฐอื่นอย่างไม่เลือกเขตแดน ตัวอย่างที่ชัดเจนเช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาการสูญเสียชั้นโอโซน ปัญหาฝนกรด ปัญหาการแบ่งปันทรัพยากรน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ และปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ได้มีการจัดทำอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศในระดับโลกหลายฉบับเพื่อความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีของความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (multilateral environmental agreements – MEAs) หลายฉบับ จึงควรศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงผลกระทบที่มีต่อไทยจากการเป็นภาคีของความตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ เพื่อกำหนดท่าทีที่เหมาะสม

ในบทนี้จะวิเคราะห์ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ที่ไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว รวมทั้งบางฉบับที่ประเทศไทยกำลังพิจารณาเข้าเป็นภาคี โดยจะแบ่งพิจารณาความตกลงออกเป็นสี่กลุ่ม ได้แก่ ความตกลงด้านการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ ด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ ด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายและด้านการจัดการทรัพยากรดิน หลังจากวิเคราะห์บทบัญญัติของความตกลงระหว่างประเทศในแต่ละกลุ่มแล้ว จะพิจารณาผลกระทบต่อประเทศไทย พร้อมทั้งเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสม

5.1 ความตกลงด้านการคุ้มครองบรรยากาศโลก

ประเทศไทยเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองบรรยากาศโลก 4 ฉบับ เป็นความตกลงด้านการคุ้มครองชั้นโอโซน 2 ฉบับ และด้านการป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาและพิธีสารดังต่อไปนี้

5.1.1 อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซน (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer) ค.ศ. 1985

สืบเนื่องมาจากการรับรู้และความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาการสูญเสียชั้นโอโซนในชั้นบรรยากาศสตราโตสเฟียร์ ซึ่งทำหน้าที่กรองรังสี UV-B จากแสงอาทิตย์ ทำให้แสงแดดที่ส่องลงมาบนพื้นโลกไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ มากเกินไป นานาประเทศได้ตกลงจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซนขึ้น ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้เมื่อ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 และปัจจุบันอนุสัญญาเวียนนามีรัฐภาคีทั้งสิ้น 191 รัฐ

อนุสัญญาเวียนนาเพียงแต่กำหนดกรอบและหลักการกว้างๆเกี่ยวกับความร่วมมือในการคุ้มครองชั้นโอโซน โดยมีได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน ความสำคัญจึงอยู่ที่พิธีสารมอนทรีออลซึ่งจัดทำขึ้นภายใต้กรอบของอนุสัญญาเวียนนาในระยะเวลาต่อมา

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

เป็นพิธีสารที่จัดทำขึ้นภายใต้อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซน กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องลดสารที่ทำลายชั้นโอโซน (ozone depleting substances หรือ ODS) พิธีสารมอนทรีออลเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2532 นับจนถึงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2549 มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 189 รัฐ สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของพิธีสารนี้เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2532

ในเบื้องต้น ODS ที่พิธีสารมอนทรีออลกำหนดให้รัฐภาคีต้องลดและเลิกใช้ได้แก่ สารซีเอฟซี (CFCs) และฮาโลน (halons) อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพิธีสารนี้อีก 4 ครั้งในการประชุมของรัฐภาคี ได้แก่ London Amendments เมื่อ ค.ศ. 1990 Copenhagen Amendments ค.ศ. 1992 Montreal Amendments ค.ศ. 1997 และ Beijing Amendments ค.ศ. 1999⁷¹ การแก้ไขเพิ่มเติมได้เพิ่มความเข้มงวดของพิธีสารโดยขยายระยะเวลาที่รัฐภาคีต้องลดและเลิกใช้ ODS ให้สั้นขึ้น และเพิ่มจำนวนสาร ODS ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพิธีสารที่รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องลดและเลิกใช้ ในปัจจุบัน ODS ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพิธีสารมอนทรีออลได้แก่ CFCs ฮาโลน คาร์บอนเตตระคลอไรด์ เมทิลคลอโรฟอร์ม ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (hydrofluorocarbons หรือ HCFCs) เมทิลบรอไมด์ (methyl bromide) และ Halogenated CFCs อื่นๆ Article 5 ของพิธีสารกำหนดให้รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีการใช้สารควบคุมในระดับที่ต่ำกว่า 0.3 กิโลกรัมต่อหัว ได้รับการผ่อนผันให้ขยายระยะเวลาลดและเลิกใช้สารควบคุมออกไปได้อีก 10 ปี เราสามารถสรุปพันธกรณีและกำหนดเวลาในการลดและเลิกใช้ ODS ตามพิธีสารได้ดังนี้

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	-	1 มกราคม 1996	-	1 มกราคม 2010

⁷¹ จำนวนของรัฐที่เข้าเป็นภาคีของบทแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆมีดังนี้ London Amendments 180 รัฐ, Copenhagen Amendments 171 รัฐ, Montreal Amendments 142 รัฐ และ Beijing Amendments 106 รัฐ

ประเภทของ ODS	ประเทศพัฒนาแล้ว		ประเทศกำลังพัฒนา	
	การไม่เพิ่มการใช้ (Consumption Freeze)	การเลิก (Phase-Out)	การไม่เพิ่มการใช้ (Consumption Freeze)	การเลิก (Phase-Out)
Tetrachloride				
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

นอกจากกำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องลดและเลิกใช้ ODS แล้ว พิธีสารมอนทรีออลกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องเอื้ออำนวยให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าถึงสารทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่จำเป็น รวมทั้งจัดหาเงินเพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถลดและเลิกใช้ ODS ได้ตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ในการประชุมของรัฐภาคีที่กรุงโคเปนเฮเกน ที่ประชุมได้มีมติให้จัดตั้งกองทุนพหุภาคี (Multilateral Fund) ขึ้นมาภายใต้พิธีสารเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา

พันธกรณีของประเทศไทยและนโยบายที่เหมาะสม

ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและเข้าชื่อยกเว้นตาม Article 5 ของพิธีสาร จึงได้รับการผ่อนผันให้ขยายระยะเวลาการเลิกใช้สาร ODS โดยเด็ดขาดออกไปอีก 10 ปี คือ ปี ค.ศ. 2010 หรือ พ.ศ. 2553 สำหรับสารเมทิลโบรไมด์ ซึ่งเป็นสารเคมีที่ใช้มากในการกำจัดแมลงศัตรูพืชในภาคเกษตรกรรมนั้น ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องเลิกใช้เด็ดขาดภายในสิ้นปี พ.ศ. 2557 ส่วน HCFCs ซึ่งเป็นสารทดแทน CFCs ในระหว่างที่ยังไม่มีสารอื่นที่ไม่ทำลายชั้นโอโซนนั้น ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีต้องเลิกใช้เด็ดขาดภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) และประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยต้องเลิกใช้เด็ดขาดภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2040 (พ.ศ. 2583)

นับตั้งแต่ประเทศไทยเป็นภาคีพิธีสารนี้ ก็ได้ดำเนินการตามพันธกรณีเป็นอย่างดี การควบคุม ODS ได้อาศัยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดให้สารควบคุมภายใต้พิธีสารมอนทรีออลเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ซึ่งการผลิต การนำเข้า ส่งออก และมีไว้ในครอบครองต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีฯได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมห้ามโรงงานที่ผลิตตู้เย็นที่ใช้ในบ้านเรือน และตู้แช่เย็นหรือตู้แช่เย็นใช้สาร CFCs ในกระบวนการผลิต⁷² รวมทั้งห้ามตั้งหรือขยาย

⁷² ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2540 ห้ามโรงงานที่ผลิตตู้เย็นที่ใช้ในบ้านเรือน ซึ่งจัดเป็นประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ 71 ใช้สาร CFCs ในกระบวนการผลิต

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดชนิดของวัตถุดิบที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงานผลิตตู้เย็น หรือเครื่องประกอบตู้เย็นที่ใช้ในเชิงพาณิชย์ (Commercial Refrigerator) วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2547

โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์กระป๋องสเปรย์ที่ใช้สาร CFCs เป็นสารผลักดันในผลิตภัณฑ์กระป๋องสเปรย์⁷³ ในการปฏิบัติตามพันธกรณี ประเทศไทยเคยได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนพหุภาคีเป็นจำนวนเงิน 53.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 2,120 ล้านบาท โดยเงินส่วนใหญ่ประมาณ 50 ล้านดอลลาร์นำมาใช้เพื่อสนับสนุนภาค

อุตสาหกรรมในการปรับกระบวนการผลิตและเครื่องจักรให้เปลี่ยนจากการใช้สารควบคุมมาเป็นสารทดแทนอย่างอื่น อุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุนได้แก่ อุตสาหกรรมซ่อมบำรุงเครื่องปรับอากาศในรถยนต์ อุตสาหกรรมผลิตตู้เย็น ตู้แช่ และอุตสาหกรรมผลิตโฟม ส่วนที่เหลืออีก 3 ล้านดอลลาร์ ให้กรมวิชาการเกษตรนำไปใช้ในโครงการเลิกใช้สารเมธิลโบรไมด์ ทั้งนี้คาดว่าจะสามารถเลิกใช้สารควบคุมได้ตามกำหนดเวลาในพิธีสาร และกรมโรงงานได้ประกาศเลิกการนำเข้าสารที่ทำลายชั้นโอโซนให้หมดสิ้นภายในอีก 2 ปีข้างหน้า คือ พ.ศ. 2552⁷⁴

5.1.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(United Nations Convention on Climate Change – UNFCCC) ค.ศ. 1992

เป็นอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยยึดหลักการระวังไว้ก่อน (precautionary principle) กล่าวคือ แม้จะยังไม่มีข้อพิสูจน์ชัดเจนทางวิทยาศาสตร์ว่าโลกร้อนขึ้นจริงจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซอื่นๆที่เชื่อกันว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้โลกร้อน แต่หากรอให้ความเสียหายเกิดขึ้น ก็จะเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถแก้ไขให้คืนได้ (irreversible damage) จากหลักการดังกล่าว ทำให้องค์การสหประชาชาติแต่งตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลเพื่อเจรจาจัดทำร่างอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจัดทำเสร็จเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ทันเวลาที่จะเปิดให้ลงนามในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่กรุงริโอ เดอ จาเนโรในเดือนต่อมา มีรัฐ 154 รัฐ และประชาคมยุโรปลงนามในอนุสัญญา รวมทั้งประเทศไทย อนุสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นเวลา 90 วันนับจากวันที่มีรัฐเข้าเป็นภาคีครบ 50 รัฐ ประเทศไทยให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และอนุสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 นับจนถึงวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 อนุสัญญานี้มีรัฐภาคีแล้วทั้งสิ้น 189 รัฐ

UNFCCC กำหนดพันธกรณีให้แก่รัฐภาคีโดยยึดหลัก “common but differentiated responsibilities” กล่าวคือ แม้การป้องกันปัญหาโลกร้อนจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของประชาคมโลก แต่รัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วจะต้องมีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหามากกว่าประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากมีการใช้พลังงานและปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหัวมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ประเทศพัฒนาแล้วมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ UNFCCC ได้

⁷³ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2540

⁷⁴ 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

โดยสาระสำคัญแล้ว UNFCCC แบ่งรัฐภาคีออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I countries) ประกอบด้วยประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นสมาชิกองค์การ OECD (ได้แก่ประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปตะวันตก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา รวม 24 ประเทศ และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป) และประเทศซึ่งระบบเศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน (countries with economies in transition หรือ EIT countries) อีก 11 ประเทศ ได้แก่ สหพันธรัฐเซีย รัฐชายฝั่งทะเลบอลติก และรัฐต่างๆ ในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 2 (Annex II countries) ประกอบด้วยกลุ่ม OECD เท่านั้น

กลุ่มประเทศที่ไม่อยู่ในภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I countries) ประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมถึงประเทศที่จะได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะต้องมีมาตรการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ

UNFCCC กำหนดพันธกรณีทั่วไปที่รัฐภาคีทั้งสามกลุ่มต้องปฏิบัติ ที่สำคัญได้แก่

- การจัดทำบัญชีแหล่งกำเนิดก๊าซเรือนกระจก และแหล่งดูดซับ (sinks)
- จัดทำโครงการระดับชาติและระดับภูมิภาคเพื่อบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- ส่งเสริมและร่วมมือกันเพื่อพัฒนาเทคโนโลยี อนุรักษ์ และเพิ่มพูนแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก
- บูรณาการปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเข้าไปในนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมและร่วมมือกันในด้านการวิจัย การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการศึกษา
- จัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อสมัชชารัฐภาคี (Conference of the Parties หรือ COP) เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา

สำหรับรัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว UNFCCC กำหนดพันธกรณีให้ต้องปฏิบัติเพิ่มเติมกล่าวคือ

- รัฐภาคีที่อยู่ในกลุ่ม Annex I countries (ซึ่งประกอบด้วยประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นสมาชิก OECD 24 ประเทศ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และประเทศเศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน) ต้องจัดทำนโยบายระดับชาติและดำเนินมาตรการตามนโยบาย โดยให้จำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ และคุ้มครองและเพิ่มพูนแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กลับไปอยู่ในระดับของปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533)
- รัฐภาคีในกลุ่ม Annex II countries (เฉพาะประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD) มีหน้าที่ต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

เนื่องจากปัญหาการจำกัดและลดก๊าซเรือนกระจกเป็นเรื่องที่กระทบผลประโยชน์ของหลายประเทศ ทำให้เป็นการยากที่จะกำหนดเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกได้ชัดเจน ถ้อยคำที่ใช้ใน UNFCCC จึงมีลักษณะคลุมเครือ แม้จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการลดก๊าซเรือนกระจก แต่ก็ไม่ได้กำหนด

ตัวเลขที่จะต้องลดและกรอบเวลาที่จะต้องลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายชัดเจน เรื่องดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับภาระระหว่างรัฐภาคีหลังจาก UNFCCC มีผลบังคับใช้แล้ว จนบรรลุความตกลงดังกล่าวในพิธีสารเกียวโต

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

ในการประชุมสมัชชารัฐภาคีครั้งที่ 1 (Conference of the Parties-COP I) ภายใต้ UNFCCC ที่กรุงเบอร์ลิน พ.ศ. 2538 ที่ประชุมมีมติให้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อจัดทำความตกลงในการลดก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีใน UNFCCC คณะทำงานจัดทำความตกลงแล้วเสร็จและนำเสนอในการประชุม COP 3 ที่กรุงเกียวโตเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1997 และที่ประชุมมีมติรับรองพิธีสารเกียวโต พิธีสารนี้จะมีผลบังคับใช้เมื่อครบ 90 วันนับจากวันที่มีรัฐภาคีของ UNFCCC อย่างน้อย 55 รัฐเข้าเป็นภาคี ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องประกอบด้วยประเทศในกลุ่ม Annex I ที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นปริมาณรวมกันอย่างน้อยร้อยละ 55 ของระดับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั้งหมดของโลกในปี พ.ศ. 2533 ปรากฏว่ามีรัฐเข้าเป็นภาคีครบตามเงื่อนไข และพิธีสารนี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 นับจนถึงวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2549 พิธีสารเกียวโตมีรัฐภาคีทั้งสิ้น 163 รัฐ ซึ่งรวมทั้งรัฐภาคีในกลุ่ม Annex I ที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกมาคิดเป็นเป็นปริมาณร้อยละ 61.6 ของระดับเมื่อ พ.ศ. 2533

อย่างไรก็ดี สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัวมากที่สุดยังมีได้ให้สัตยาบันแก่พิธีสารนี้ ประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 และให้สัตยาบันแก่พิธีสารเมื่อวันที่ 28 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545

พิธีสารเกียวโตกำหนดพันธกรณีที่ชัดเจนให้ประเทศในกลุ่ม Annex I ต้องดำเนินการมาตรการไม่ว่าโดยลำพังหรือโดยร่วมกันเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเมื่อคำนวณเป็นก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แล้วคิดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับที่ประเทศกลุ่มนี้เคยปล่อยเมื่อ พ.ศ. 2533 ภายในช่วงระยะเวลาระหว่าง ค.ศ. 2008-2012 (พ.ศ. 2551 - 2555) ก๊าซเรือนกระจกที่นำมาคำนวณได้ประกอบด้วยก๊าซที่กำหนดไว้ใน Annex A ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) มีเทน (CH_4) ไนตรัสออกไซด์ (N_2O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) และ เปอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) ซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF_6) สำหรับภาระความรับผิดชอบในการลดก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศในกลุ่ม Annex I ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน Annex B โดยคำนวณตามฐานเดิมของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศ ทำให้รัฐภาคีในกลุ่ม Annex I มีหน้าที่ต้องลดหรือสามารถเพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากระดับของปี พ.ศ. 2533 เช่น

- สวิตเซอร์แลนด์ รัฐภาคีส่วนใหญ่ในยุโรปกลาง และสหภาพยุโรป ต้องลดลงร้อยละ 8
- สหรัฐอเมริกา ลดลงร้อยละ 7
- แคนาดา ญี่ปุ่น ฮังการี และโปแลนด์ ลดลงร้อยละ 6

- สหภาพโซเวียต ยูเครน และนิวซีแลนด์ ลดลงร้อยละ 0
- นอร์เวย์ เพิ่มได้ร้อยละ 1
- ออสเตรเลีย เพิ่มได้ร้อยละ 8
- ไอซ์แลนด์ เพิ่มได้ร้อยละ 10

เพื่อเป็นการเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีเหล่านี้สามารถลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมาย พิธีสารเกียวโตจึงกำหนดให้มีกลไกที่ยืดหยุ่น (flexibility mechanisms) 3 ประการ ได้แก่

- (1) การจัดโครงการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกัน (joint implementation) อนุญาตให้รัฐภาคีในกลุ่ม Annex I สามารถนำเครดิต (emission reduction units) ที่ได้จากการสนับสนุนโครงการที่ช่วยลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศอื่นที่อยู่ในกลุ่ม Annex I ด้วยกันมาคิดเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามพันธกรณี
- (2) การซื้อและขายเครดิตที่ได้จากการลดก๊าซเรือนกระจก (emission trading หรือ ET) ในระหว่างรัฐภาคีที่มีหน้าที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดไว้ใน Annex B ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น
- (3) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (clean development mechanism หรือ CDM) ซึ่งอนุญาตให้รัฐภาคีที่อยู่ในกลุ่ม Annex I สามารถดำเนินโครงการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาได้ และสามารถนำเอาปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรองว่าลดได้ (certified emission reductions หรือ CERs) มาใช้เป็นเครดิตในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามที่กำหนดใน Annex B ได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ พิธีสารเกียวโตกำหนดพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกเป็นตัวเลขและกรอบเวลาชัดเจนสำหรับรัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และยังมีได้กำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมมากมายให้แก่รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยกำหนดกว้างๆให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินนโยบายด้านการลดก๊าซเรือนกระจก เช่น จัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหา จัดทำบัญชีแหล่งกำเนิดก๊าซเรือนกระจกจากข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทันสมัย ร่วมมือกันด้านการวิจัย จัดทำโครงการศึกษาและฝึกอบรม และจัดทำรายงานแห่งชาติ (national communications) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผลกระทบ การป้องกัน และมาตรการปรับตัว

ในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยจึงยังไม่มีพันธกรณีที่จะต้องลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายและกำหนดเวลา อย่างไรก็ตาม พันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโตจะใช้บังคับได้จนถึง ค.ศ. 2012 เท่านั้น ซึ่งก็ไม่ได้ชัดเจนว่า การเจรจาในรอบต่อไปเพื่อจัดทำข้อตกลงสำหรับใช้บังคับหลัง ค.ศ. 2012 จะออกมาในรูปใด จะมีการกำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังเช่นประเทศไทยหรือไม่ นอกจากนี้ นโยบายส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจกก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญทั้งในแง่การรักษาสิ่งแวดล้อมและภายใต้สถานะเศรษฐกิจที่ราคาเชื้อเพลิงสูงขึ้นดังเช่นปัจจุบัน จึงมีข้อพิจารณาว่าประเทศไทยควรจะเข้าร่วมโครงการ CDM หรือไม่ และควรกำหนดนโยบายในเรื่อง CDM อย่างไรเพื่อให้ประเทศไทยได้ประโยชน์

กลไกการพัฒนาที่สะอาด หรือ CDM

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า CDM เป็นกลไกที่ต้องการเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งสามารถซื้อเครดิตจากโครงการหรือกิจกรรมที่ช่วยลดก๊าซเรือนกระจกซึ่งดำเนินการในประเทศกำลังพัฒนาได้ แล้วนำเอาเครดิตที่ผ่านการรับรองแล้วมาคิดเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโต Article 12 ของพิธีสารเกียวโต กำหนดวัตถุประสงค์ของ CDM ไว้ 2 ประการ คือ

- (1) เพื่อช่วยรัฐภาคีที่อยู่นอกกลุ่ม Annex I (ประเทศกำลังพัฒนา) ให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน
- (2) เพื่อช่วยรัฐภาคีที่อยู่ในกลุ่ม Annex I (ประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน) ให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมาย

การเข้าร่วมโครงการภายใต้ CDM ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละรัฐภาคี องค์กรที่เข้าร่วมอาจเป็นได้ทั้งองค์กรของรัฐหรือเอกชน โครงการที่จัดทำต้องก่อให้เกิดประโยชน์ระยะยาวอย่างแท้จริงและวัดได้ และปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ต้องเป็นส่วนที่เพิ่มขึ้นมาจากปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้อยู่แล้วในกรณีที่ไม่มีโครงการ (additional to any that would occur in the absence of the certified project activity)

ขั้นตอนในการดำเนินการภายใต้กลไก CDM สามารถสรุปสั้นๆ ได้ดังนี้

- (1) ผู้เสนอโครงการ (project proponent) เสนอโครงการ ขอบเขตและแผนงาน รวมทั้งเอกสารตามที่กำหนดต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศที่จะดำเนินโครงการ (Designated National Authority for CDM หรือ DNA CDM) สำหรับประเทศไทย หน่วยงานประสานการดำเนินการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาคือ 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) ผู้เสนอโครงการดำเนินโครงการและติดตามตรวจสอบว่าโครงการช่วยลดก๊าซเรือนกระจกเป็นไปตามแผนงานที่เสนอ และมี DOE เป็นผู้ติดตามและประเมินผล
- (4) DOE ยืนยันความถูกต้องของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากโครงการ และรับรองปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้

- (5) ผู้เสนอโครงการจัดส่งใบรับรองปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ไปยัง EB ซึ่งจะจดทะเบียนและกำหนดเลขทะเบียนใบรับรองให้กับประเทศที่โครงการตั้งอยู่ (certified emission reductions หรือ CERs) เพื่อให้สามารถนำไปโอนให้กับประเทศในกลุ่ม Annex I ที่สนับสนุนโครงการหรือประสงค์จะซื้อเครดิตจากโครงการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ CERs จะใช้ได้เฉพาะในช่วงเวลาตามที่ระบุในสัญญาระหว่างผู้เสนอโครงการและประเทศผู้สนับสนุนหรือซื้อเครดิตจากโครงการเท่านั้น

นับจนถึงวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 มี DOE ซึ่งได้รับการรับรองและขึ้นทะเบียนกับ EB แล้ว 13 องค์กร ประกอบด้วยองค์กรเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศในประเทศต่างๆ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และประเทศต่างๆ ในยุโรป เช่น อังกฤษ เยอรมนี และสเปน โดย EB ได้รับจดทะเบียนโครงการภายใต้ CDM ไปแล้ว 176 โครงการ และมีอีก 58 โครงการที่อยู่ในขั้นตอนดำเนินการขอจดทะเบียน ทั้งนี้ คาดว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของการดำเนินการในปี ค.ศ. 2012 จะมี CERs ที่ได้รับการรับรองทั้งสิ้น 940 ล้าน CERs⁷⁵

ณ วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 มีประเทศในกลุ่ม Annex I ที่มีความร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินโครงการภายใต้ CDM มี 12 ประเทศ ประกอบด้วยประเทศในยุโรปตะวันตก ญี่ปุ่น และแคนาดา เรียงตามลำดับของจำนวนโครงการจากมากที่สุด ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ (42) อังกฤษ (24) ญี่ปุ่น (18) สเปน (6) ฟินแลนด์ (6) ฝรั่งเศส (5) แคนาดา (5) สวีเดน (4) ออสเตรีย (3) เยอรมนี (2) อิตาลี (2) และเดนมาร์ก (1) สำหรับประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่ไม่อยู่ในกลุ่ม Annex I ซึ่งเป็นสถานที่ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมภายใต้ CDM มีหลายประเทศเช่นกัน โดยเรียงตามลำดับจากประเทศที่มีโครงการมากที่สุดคิดตามปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ หรือ CERs ดังนี้ จีน (31.30%) บราซิล (20.17%) สาธารณรัฐเกาหลี (20.15%) อินเดีย (15.12%) ชิลี (3.29%) เม็กซิโก (2.83%) เวียดนาม (1.28%) อาร์เจนตินา (1.20%) และประเทศอื่นๆ ได้แก่ อาร์มีเนีย บังคลาเทศ ภูฏาน โบลิเวีย โคลอมเบีย คอสตาริกา เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ ฟิจิ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส อินโดนีเซีย อิสราเอล จาไมกา มาเลเซีย มอรอคโค เนปาล นิการากัว ปานามา เปรู สาธารณรัฐมอลโดวา แอฟริกาใต้ และศรีลังกา ศรีลังกา และประเทศอื่นๆ คิดรวม 4.66%⁷⁶

เนื่องจากการจัดทำโครงการภายใต้ CDM เกี่ยวข้องกับขั้นตอนทั้งภายในประเทศ และภายนอกประเทศตามที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐภาคีภายใต้พิธีสารเกียวโต ขั้นตอนในการให้ความเห็นชอบแก่โครงการตามกระบวนการภายในประเทศจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้สนับสนุนโครงการ ในขณะนี้ ยังไม่เป็นที่ยุติว่ากระบวนการให้ความเห็นชอบแก่โครงการ CDM ของประเทศไทยจะเป็นอย่างไร แต่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 กำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินโครงการจำกัดหรือลดก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองเป็นหลัก และหากเป็นโครงการที่เป็นความช่วยเหลือจากต่างประเทศและมีการดำเนินงานที่ลักษณะเป็น “คาร์บอนเครดิต” จะต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีๆ ไป

⁷⁵ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/8/5/2549>

⁷⁶ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartie>

ในขณะนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กำลังนำเสนอแนวทางการพิจารณาและกระบวนการให้ความเห็นชอบแก่โครงการภายใต้ CDM ตามแนวทางที่นำเสนอการให้ความเห็นชอบโครงการจะมีหลายขั้นตอนตั้งแต่ผู้เสนอโครงการเสนอโครงการต่อ DNA กล่าวคือจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะทำงานกำกับกำกับการดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด

คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในเอเชียที่ได้พัฒนากระบวนการให้ความเห็นชอบแก่โครงการภายใต้ CDM และเปิดรับโครงการแล้ว เช่น เวียดนาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย อินเดีย และจีน ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบแก่โครงการ CDM ของไทยตามที่นำเสนอในขณะนี้จะมีหลาย

ขั้นตอนและมีความยุ่งยากมากกว่า ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการดึงดูดให้ผู้สนับสนุนโครงการตัดสินใจมาลงทุนหรือจัดทำโครงการในประเทศไทยก็ได้

นโยบายและทำที่ที่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงการภายใต้ CDM

หากมีการควบคุมและบริหารจัดการอย่างเหมาะสม โครงการภายใต้ CDM มีศักยภาพที่จะส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น โครงการพัฒนาพลังงานทดแทน สามารถลดการใช้เชื้อเพลิงและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ซึ่งจะเป็นผลดีทั้งต่อสิ่งแวดล้อมและต่อเศรษฐกิจของประเทศที่ลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงนำเข้า การส่งเสริมโครงการด้านพลังงานที่ใช้เทคโนโลยีทันสมัยที่ยังไม่มีใช้ในประเทศไทยยังอาจเป็นช่องทางสำหรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะช่วยสร้างสมรรถนะในการจำกัดก๊าซเรือนกระจกของประเทศในอนาคตหากการเจรจาพิธีสารเกียวโตในรอบต่อไปกำหนดพันธกรณีในการจำกัดและลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ผลประโยชน์หลักที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศไทยในการเข้าร่วมโครงการ CDM จึงมีได้อยู่ที่ตัวเงินที่จะได้จากการลงทุนในโครงการภายใต้ CDM ของประเทศในกลุ่ม Annex I หรือจากการขายคาร์บอนเครดิต หากแต่เป็นผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดทำโครงการที่ใช้เทคโนโลยีที่สะอาดและทันสมัย โดยเฉพาะโครงการด้านพลังงาน ซึ่งเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนไม่สูง และคงไม่เกิดขึ้นหากไม่มี CDM

ตามร่างแนวทางการดำเนินงานภายใต้กลไกที่สะอาด ซึ่งจัดเตรียมโดยศูนย์ประสานการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ของ สผ. ได้เสนอหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการพิจารณาโครงการด้านอนุรักษ์พลังงานและพัฒนาพลังงานทดแทน โดยเสนอว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญในลำดับแรก ได้แก่ ⁷⁷

- โครงการพลังงานทดแทน ได้แก่ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานน้ำขนาดเล็ก โครงการพัฒนาพลังงานจากขยะ ชีวมวล โครงการพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพ (เอทานอล และไบโอดีเซล) และก๊าซชีวภาพจากน้ำเสีย ฟาร์มเลี้ยงสัตว์
- โครงการเปลี่ยนแปลงชนิดของเชื้อเพลิงในภาคการผลิตพลังงานและการคมนาคมขนส่ง

⁷⁷ ร่างแนวทางการดำเนินงานภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด จัดทำโดย สผ. 26 พฤษภาคม 2548

- โครงการเพิ่มประสิทธิภาพในการเผาไหม้และหม้อต้มไอน้ำ
- โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบทำความเย็น
- โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้พลังงานในอาคาร

นอกจากนี้ ยังเสนอด้วยว่าหากเป็นโครงการที่มีผลตอบแทนไม่คุ้มทุน ค่าลงทุนต่อหน่วยพลังงานสูง และมีการถ่ายทอดเทคโนโลยี จะต้องเป็นระบบผลิตพลังงานที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าระบบผลิตที่ใช้เทคโนโลยีแบบเดียวกันที่มีอยู่ในประเทศไทย หรือเป็นเทคโนโลยีใหม่ที่ยังไม่มีการใช้ในประเทศ เมื่อโครงการได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว จะต้องมีการแบ่ง CERS ระหว่างรัฐและเจ้าของโครงการ สำหรับโครงการ CDM ประเภทอื่นๆ ได้แก่ โครงการด้านอุตสาหกรรม ด้านคมนาคมขนส่ง และด้านทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ เช่น โครงการปลูกป่าที่มีการวิจารณ์กันมากนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีข้อเสนอชัดเจนเกี่ยวกับประเภทของโครงการ เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศ และราคาเชื้อเพลิงที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ประเทศไทยควรมีนโยบายที่จะเปิดรับโครงการด้านพลังงานภายใต้ CDM โดยเน้นประเภทโครงการที่รัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ไม่สามารถจัดทำได้เองและเป็นโครงการที่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ทั้งนี้ สัญญาการถ่ายโอน CERS ให้แก่ประเทศผู้สนับสนุนโครงการ ควรกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนเครดิตประมาณ 5-10 ปี อย่างไรก็ดี การกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนเครดิตอาจมีความ

ยืดหยุ่นหรือแตกต่างจากนี้ได้ขึ้นอยู่กับประเภทและความคุ้มทุนของโครงการ สำหรับโครงการปลูกป่านั้น ข้อเสนอแนะว่าควรจัดอยู่ในระดับความสำคัญต่ำ เนื่องจากเป็นโครงการที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนของไทยน่าจะสามารถดำเนินการได้เองอยู่แล้ว อีกทั้งโครงการปลูกป่ามีความสัมพันธ์กับปัญหาที่ดินและป่าไม้ ซึ่งมีความตึงเครียดมากอยู่แล้วในสังคมไทย

ข้อพิจารณาในการรองรับโครงการภายใต้ CDM

หากรัฐบาลตัดสินใจที่จะเปิดรับโครงการภายใต้ CDM ประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมด้านสถาบันเพื่อรองรับโครงการภายใต้ CDM ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นได้แก่

- (1) การตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้ CERS เป็นทรัพย์สินที่ผู้เสนอและดำเนินโครงการมีสิทธิเป็นเจ้าของ เพื่อให้สามารถถ่ายโอนให้แก่ประเทศผู้สนับสนุนโครงการหรือผู้ต้องการซื้อเครดิต โดยมีค่าตอบแทนได้ตามระยะเวลาที่กำหนด หากไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในรูป CERS ก็จะไม่ก่อให้เกิดความมั่นใจและอาจเป็นอุปสรรคต่อภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมเสนอและจัดทำโครงการ สำหรับประเด็นเรื่องส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการซื้อขาย CERS เป็นเรื่องที่ยังขึ้นอยู่กับนโยบายและต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดต่อไป ซึ่งอาจจะต้องขึ้นอยู่กับประเภทและความคุ้มทุนของโครงการ
- (2) การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดในเรื่องการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการ CDM โดยออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดให้โครงการภายใต้ CDM ที่อาจมีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมเข้าไว้ในประเภทและขนาดของโครงการที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ดี

ดี เนื่องจากโครงการภายใต้ CDM ส่วนใหญ่มีแนวโน้มว่าจะเป็นโครงการขนาดเล็ก ในกรณีดังกล่าว ควรออกประกาศกระทรวงฯ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับเดียวกันนี้เพื่อกำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (initial environmental evaluation หรือ IEE) เป็นอย่างน้อย

- (3) การจัดทำโครงการภายใต้ CDM ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ จึงต้องเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับทราบเพื่อให้ทุกฝ่ายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสเสนอและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการและเพื่อให้รัฐนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ ทั้งนี้ควรจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการด้วย
- (4) ควรกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการให้ความเห็นชอบแก่โครงการภายใต้ CDM ให้มีความกระชับและเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนมากขึ้น รวมทั้งทบทวนด้วยว่ามีความจำเป็นหรือไม่ที่ทุกโครงการจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หากมีสมมุติฐานว่า ประเทศไทยควรส่งเสริมการจัดทำโครงการภายใต้ CDM บางประเภทที่เป็นประโยชน์ เช่น โครงการด้านพลังงานที่มีส่วนทำให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน การมีขั้นตอนและกฎระเบียบที่ย่งยากอาจทำให้ประเทศไทยไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ที่มีขั้นตอนและกฎระเบียบที่ย่งยากน้อยกว่า

5.1.5 ความร่วมมือเอเชียแปซิฟิกด้านการพัฒนาที่สะอาดและสภาพภูมิอากาศ

(Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate) ค.ศ. 2006

นอกจาก UNFCCC และพิธีสารเกียวโตแล้ว ได้มีความเคลื่อนไหวของกลุ่ม 6 ประเทศ ที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงและปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมกันประมาณครึ่งหนึ่งของโลก โดยจัดทำความร่วมมือที่เรียกว่า “ความร่วมมือเอเชียแปซิฟิกด้านการพัฒนาที่สะอาดและสภาพภูมิอากาศ” ประกอบด้วยประเทศออสเตรเลีย จีน อินเดีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสหรัฐอเมริกา เป็นที่น่าสังเกตว่าสหรัฐและออสเตรเลีย ซึ่งมีบทบาทมากที่สุดในการริเริ่มจัดทำความร่วมมือนี้ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของพิธีสารเกียวโต ความเคลื่อนไหวนี้จึงอาจเป็นความพยายามที่จะเปิดเวทีแยกต่างหากจากเวทีเจรจาของ UNFCCC แม้จะมีการประกาศว่าความร่วมมือนี้สอดคล้องกับ UNFCCC และพิธีสารเกียวโตก็ตาม

ความเคลื่อนไหวของกลุ่ม 6 ประเทศนี้ หรือที่เรียกกันว่า AP6 เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยมีการรับรองวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Vision Statement of the Partnership) ณ กรุงเวียงจันทน์ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 วิสัยทัศน์ดังกล่าวมีสาระสำคัญว่าการพัฒนาและการจัดความยากจนเป็นเป้าหมายเร่งด่วนและสำคัญอย่างยิ่งยวดของนานาประเทศ การเข้าถึงพลังงานที่อยู่ในราคาที่ซื้อหาได้ วางใจได้และสะอาดจึงเป็นสิ่งจำเป็น รัฐทั้งหกจึงก่อตั้งความร่วมมือใหม่เพื่อให้เกิดการพัฒนา ใช้ และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สะอาด และมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อลดการปล่อยมลพิษ สร้างความมั่นคงด้านพลังงาน และแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2549 กลุ่ม AP6 ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรกที่ นครซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย และได้จัดทำกฎบัตร (Charter) ที่เป็นข้อตกลงความร่วมมือซึ่งไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย กฎบัตรนี้กำหนดให้จัดตั้งความร่วมมือเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยการพัฒนาที่สะอาดและสภาพภูมิอากาศ (the Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นไปโดยสมัครใจและไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายในการพัฒนา เผยแพร่ ใช้ และถ่ายทอดเทคโนโลยีและวิธีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาวมากกว่า (longer term cost-effective) สะอาดกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า ส่งเสริมและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ช่วยทำให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว เอื้ออำนวยให้สามารถบรรลุเป้าประสงค์ในการลดมลพิษ ก่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงาน และแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสร้างเวทีที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาและด้านพลังงานของกันและกัน นอกจากนี้ กฎบัตรยังจัดตั้งคณะกรรมการด้านนโยบายและการดำเนินการ (Policy and Implementation Committee) ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐทั้งหกไม่เกินประเทศละ 3 คน มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางกรอบนโยบาย และกระบวนการสำหรับความร่วมมือเพื่อเอื้อให้เกิดความร่วมมือภายใต้ข้อตกลงนี้ และกลุ่มสนับสนุนด้านการบริหาร (Administrative Support Group) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลักเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดประชุม ประชุมปฏิบัติการ และประชุมทางไกล (teleconferences) และเป็นกลไกประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศสมาชิก เป็นต้น

ในช่วงระยะสองปีแรกนี้ ให้สหรัฐอเมริกาทำหน้าที่เป็นกลุ่มสนับสนุนการบริหารจนกว่าคณะกรรมการนโยบายและการดำเนินการจะกำหนดเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

ความร่วมมือของกลุ่ม AP6 ก่อให้เกิดข้อวิจารณ์ในห้วงองค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นอันมากว่าเป็นการเบี่ยงเบนความรับผิดชอบของประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาก โดยเฉพาะสหรัฐฯซึ่งยังไม่เป็นภาคีพิธีสารเกียวโต เนื่องจากหนทางเดียวที่จะป้องกันมิให้อุณหภูมิของโลกเพิ่มขึ้นก็คือการยอมรับพันธกรณีลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งพิธีสารเกียวโตเป็นความตกลงฉบับเดียวที่มีอยู่ในขณะนี้ที่กำหนดพันธกรณีดังกล่าว การติดตามความเคลื่อนไหวของกลุ่ม AP6 จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประเทศไทยและประเทศอื่นๆที่เป็นภาคีพิธีสาร และสมควรที่จะเรียกร้องให้ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียเข้ามาเป็นภาคีพิธีสารเช่นเดียวกันกับประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ นอกจากนี้ ยังเป็นข้อพิจารณาด้วยว่าประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น จีน สาธารณรัฐเกาหลี และอินเดียซึ่งยังไม่มีพันธกรณีลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้พิธีสารในปัจจุบัน ควรจะมีพันธกรณีเพิ่มขึ้นในการเจรจาต่อไปหรือไม่

5.2 ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ

การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพมีความหมายครอบคลุมถึงการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่เป็นระบบนิเวศ พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และพันธุกรรมในพืชและสัตว์ ซึ่งทั้งหมดนี้มีความสำคัญต่อระบบของสิ่งมีชีวิตบนโลก ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพหลายฉบับทั้งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ระบบนิเวศ การควบคุมการค้าพืชและสัตว์ป่า การคุ้มครองและการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ ในส่วนที่เป็นเรื่องของการอนุรักษ์นั้นไม่มีข้อถกเถียง

กันมากนัก ประเด็นที่ก่อให้เกิดการถกเถียงกันมากก็คือ ประเด็นเรื่องการคุ้มครองและการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม เนื่องจากความหลากหลายทางชีวภาพมากกว่าครึ่งหนึ่งจะอยู่ในประเทศเขตร้อนซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่ความสามารถและเทคโนโลยีที่จะนำความหลากหลายทางชีวภาพไปใช้ในการพัฒนารักษาโรค และพันธุ์พืชใหม่จะอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เมื่อมีการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ในทางการค้า ก็มักนำผลิตภัณฑ์ที่คิดค้นได้ไปจดทะเบียนเพื่อรับความคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา โดยมีได้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมให้แก่ประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร

ในส่วนนี้จะพิจารณาอนุสัญญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว 6 ฉบับ และที่กำลังพิจารณาอยู่ว่าสมควรจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่อีก 1 ฉบับ ดังต่อไปนี้

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

อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ตามชื่อเมืองในประเทศอิหร่าน ซึ่งมีการประชุมเพื่อจัดทำอนุสัญญานี้ขึ้น เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ วัตถุประสงค์หลักในตอนแรกก็คือการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของนกน้ำ แต่ในปัจจุบัน อนุสัญญาแรมซาร์มีความสำคัญในการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำทั่วไป อนุสัญญาแรมซาร์เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2518 และนับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 มีรัฐภาคีแล้วทั้งสิ้น 150 ประเทศ มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนตามอนุสัญญาฯรวมทั้งสิ้น 1,591 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 134,033,235 เฮกแตร์ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2541 นับเป็นสมาชิกลำดับที่ 110

พื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ หมายถึง “พื้นที่ซึ่งเป็น marsh, fen, peatland หรือพื้นที่ซึ่งเป็นน้ำ ไม่ว่าจะเป็นที่ธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีลักษณะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะเป็นน้ำขังนิ่งหรือน้ำไหล เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย หรือน้ำเค็ม และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ทะเลซึ่งมีความลึกในขณะน้ำลดไม่เกิน 6 เมตร” พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นถิ่นที่อยู่สำคัญของพืชและสัตว์ที่หลากหลาย จากโครงการสำรวจจัดทำบัญชีรายชื่อ สถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย (National Inventory of Natural Wetland in Thailand) ซึ่งดำเนินการโดย สผ. ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 โดยทวนสนับสนุนจาก DANCED พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่ประกอบด้วยป่าชายเลน ป่าพรุ หอง บึง สบู่ ห้วยนา ทะเลสาบ และแม่น้ำกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ คิดเป็นพื้นที่รวมประมาณ 21.36 ล้านไร่ หรือประมาณ 6.75 ของพื้นที่ประเทศ สผ. และคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยจำแนกเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ 61 แห่ง ระดับชาติ 48 แห่ง ระดับท้องถิ่น 19,295 แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญเร่งด่วนสมควรได้รับการเสนอเป็น Ramsar sites 9 แห่ง และที่สมควรได้รับการคุ้มครองและการฟื้นฟูโดยเร่งด่วน 28 แห่ง

อนุสัญญาแรมซาร์กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างน้อย 1 แห่งเพื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (List of Wetlands of International Importance) การเลือกพื้นที่เพื่อขึ้นทะเบียนให้คำนึงถึงความสำคัญของพื้นที่นั้นในด้านนิเวศวิทยา พืชศาสตร์ สัตวศาสตร์ ชลวิทยา และอุทกวิทยา ในปัจจุบัน องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ UNESCO ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการของอนุสัญญา และเป็นหน่วยงานที่ดูแลทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญา มีที่ตั้งอยู่ที่สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (World Conservation Union หรือ IUCN) ที่เมือง Gland ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

พันธกรณีอื่น ๆ ส่วนใหญ่ตามอนุสัญญาแรมซาร์เป็นเรื่องของการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ รัฐภาคีต้องส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหลายในเขตแดนของตนอย่างชาญฉลาด (wise use) ซึ่งหมายถึง การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ในลักษณะที่สอดคล้องกับการธำรงรักษาคุณสมบัติตามธรรมชาติของระบบนิเวศไว้ ต้องจัดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ (natural reserves) ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วหรือไม่ก็ตาม ต้องจัดให้มีการเฝ้าดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเพียงพอ ส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ด้านการวิจัย การจัดการและบำรุงรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ ส่งเสริมการวิจัยและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำ และควรปรึกษาหารือและประสานกันในการปฏิบัติตามอนุสัญญาในกรณีที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่คาบเกี่ยวเขตแดนของรัฐภาคี

กลไกการบริหารตามอนุสัญญาได้แก่การประชุมสมัชชารัฐภาคี (COP) ซึ่งประชุมทุก 3 ปี เพื่อกำหนดนโยบายและทบทวนการดำเนินงานตามข้อมูลที่รัฐภาคีรายงาน และสำนักเลขาธิการอนุสัญญาแรมซาร์ ในการประชุม COP ครั้งที่ 4 ที่เมือง Montreux ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อ ค.ศ. 1990 ที่ประชุมได้มีมติให้จัดตั้งกองทุนอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนาอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ปัจจุบันกองทุนนี้มีชื่อเรียกว่า “Ramsar Small Grant Fund for Wetland Conservation and Wise Use” (SGF) ให้ความช่วยเหลือแก่โครงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในวงเงินไม่เกิน 40,000 สวิสแฟรงค์ (ประมาณ US\$ 32,000) ต่อโครงการ และได้ให้การสนับสนุนไปแล้วประมาณ 165 โครงการ ประเทศไทยเคยได้รับเงินจากกองทุนมาแล้ว 2 โครงการคือ โครงการพัฒนาแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วมและการจัดทำเอกสารเผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจและความตื่นตัวเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2545 และโครงการจัดทำแผนจัดการบึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2547 ที่ผ่านมาอนุสัญญาแรมซาร์มีการประชุม COP มาแล้ว 9 ครั้ง การประชุมครั้งที่ 9 มีขึ้น ณ กรุง Kampala ประเทศยูกันดา ระหว่างวันที่ 8-15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

เมื่อเข้าเป็นภาคีใน พ.ศ. 2541 ประเทศไทยได้เสนอพรุควนชีเสียน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง เป็น Ramsar site แห่งแรกตามพันธกรณีที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อขึ้นทะเบียนอย่างน้อย 1 แห่ง ต่อมาไทยได้ขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น Ramsar sites เพิ่มขึ้นอีก 5 แห่งใน พ.ศ. 2544 และอีก 4 แห่งใน พ.ศ. 2545 รวมเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนแล้ว 10 แห่ง⁷⁸ ในปัจจุบัน

⁷⁸ ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ จังหวัดกระบี่ พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย พื้นที่ชุ่มน้ำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามอนุสัญญาคือ สผ. การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาแรมซาร์ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวมากขึ้นในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย แต่การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นระบบนิเวศที่สำคัญยังคงเป็นปัญหา เนื่องจากการบุกรุกพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม การประมง การพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเมือง

การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจึงต้องอาศัยนโยบายและมาตรการทางกฎหมายนอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามอนุสัญญา ได้แก่ การจัดทำแผนแม่บทสำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2545 หรือที่รักษาพืชพันธุ์ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่จัดทำใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ควรเร่งออกหนังสือสำคัญที่หลวงและกำหนดแนวเขตให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการบุกรุก นอกจากนี้ ควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำและติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุ่มน้ำ

5.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ

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

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกเป็นอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้การอุปถัมภ์ของ UNESCO เพื่อคุ้มครองแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่มีคุณค่าโดดเด่น การคุ้มครองแหล่งมรดกทางธรรมชาติทำให้อนุสัญญานี้มีส่วนช่วยอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญามรดกโลกเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2518 นับจนถึง 14 เมษายน พ.ศ. 2549 อนุสัญญานี้มีรัฐภาคีแล้วทั้งสิ้น 181 ประเทศ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2530

อนุสัญญามรดกโลกยึดหลักการว่าแหล่งมรดกโลกเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind) ซึ่งประชาคมโลกต้องร่วมมือกันเพื่อคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกมิได้มีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐที่เป็นเจ้าของแหล่งมรดกโลก และการขึ้นทะเบียนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศผู้เป็นเจ้าของ โดยมีคณะกรรมการมรดกโลกเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกหรือไม่ นับจนถึงการประชุมของคณะกรรมการมรดกโลกครั้งสุดท้ายเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 ที่เมือง Durban ประเทศแอฟริกาใต้ มีแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนแล้วรวม 812 แห่ง มีที่ตั้งอยู่ในประเทศต่างๆ 137 ประเทศ ประกอบด้วยแหล่งทางวัฒนธรรม 628 แห่ง

ธรรมชาติ 160 แห่ง และแหล่งที่มีคุณสมบัติเป็นทั้งแหล่งทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ 24 แห่งในปัจจุบัน ประเทศไทยมีแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนไว้ทั้งหมด 5 แห่ง คือ

เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนสุตา (พรโตะแดง) จังหวัดนราธิวาส พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม-เขตห้ามล่าสัตว์หมู่เกาะลิบง-ปากแม่น้ำตรัง จังหวัดตรัง พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติแหลมสน-ปากแม่น้ำกระบี่-ปากคลองกะเปอร์ จังหวัดระยอง พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา

- (1) อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร ขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งวัฒนธรรมเมื่อ พ.ศ. 2534
- (2) อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งวัฒนธรรมเมื่อ พ.ศ. 2534
- (3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งธรรมชาติเมื่อ พ.ศ. 2534
- (4) แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง ขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งวัฒนธรรม พ.ศ. 2535
- (5) ผืนป่าดงพญาเย็นและเขาใหญ่ ขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งธรรมชาติ ในการประชุมครั้งล่าสุดของ คณะกรรมการมรดกโลก เมื่อ พ.ศ. 2548

รัฐภาคีมีหน้าที่เสนอบัญชีรายชื่อพื้นที่หรือทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ซึ่งอยู่ในเขตแดนของตนและมีคุณสมบัติเหมาะสมให้คณะกรรมการมรดกโลกพิจารณาขึ้นทะเบียน แหล่งธรรมชาติที่ไม่มีลักษณะทางกายภาพโดดเด่น แต่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยสำคัญของพืชและสัตว์ที่ถูกคุกคามก็อยู่ในข่ายขอขึ้นทะเบียนได้ อนุสัญญาฯ กำหนดให้มีกองทุนมรดกโลก เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีแหล่งมรดกโลกตั้งอยู่ในการดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์มรดกโลกแทนประชาคมโลก ที่มาของเงินกองทุนประกอบด้วยเงินบำรุงและเงินบริจาคจากสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินบริจาคจากประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา โดยมีการจัดสรรงบประมาณจากกองทุนประมาณ 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เช่น การเตรียมการเพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ความช่วยเหลือทางเทคนิคเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการแหล่งมรดกโลก จัดหาผู้เชี่ยวชาญ ช่างเทคนิค และแรงงานฝีมือ เครื่องมือและอุปกรณ์ การฝึกอบรม การให้เงินกู้ระยะยาว ดอกเบี้ยต่ำหรือโดยไม่คิด

ดอกเบี้ย และการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินเพื่อคุ้มครองแหล่งมรดกโลกที่จะขึ้นทะเบียนอย่างเร่งด่วน เป็นต้น ประเทศไทยเคยได้รับความช่วยเหลือฉุกเฉินจากกองทุนเมื่อ พ.ศ. 2538 เป็นเงิน 30,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อคุ้มครองเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่ห้วยขาแข้ง

5.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้

สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild

Fauna and Flora – CITES) ค.ศ. 1973

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือที่เรียกกันว่า อนุสัญญาไซเตส (CITES) มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมิให้มีการค้าพืชและสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์มากเกินไป CITES เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2518 นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 มีรัฐภาคีแล้วทั้งสิ้น 169 ประเทศ ประเทศไทยให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 และอนุสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526

พืชและสัตว์ป่าที่ถูกควบคุมการค้า หมายความว่า พืชและสัตว์ป่าทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ซากของพืชและสัตว์ป่าดังกล่าว เช่น เขา หนัง กระดูก รวมถึงตลอดถึงผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ทำจากพืชและสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีของ CITES การควบคุมการค้าพืชและสัตว์ป่าภายใต้ CITES กระทำโดยแบ่งพืชและสัตว์ป่าออกเป็น 3 บัญชี ตามระดับของการตกอยู่ในอันตรายใกล้สูญพันธุ์ ดังนี้

- **บัญชี 1 (Appendix I)** ได้แก่ พืชและสัตว์ป่าที่ตกอยู่ในอันตรายใกล้สูญพันธุ์ จึงต้องควบคุมการค้าอย่างเข้มงวด โดยจะต้องมีทั้งใบอนุญาตนำเข้า (import permit) และใบอนุญาตส่งออก (export permit) หน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้ส่งออกจะต้องพิจารณาว่า การส่งออกจะไม่กระทบต่อความอยู่รอดของพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์นั้นในประเทศผู้ส่งออก และจะออกใบอนุญาตส่งออกได้เมื่อผู้ส่งออกได้รับใบอนุญาตนำเข้าจากประเทศปลายทางแล้วเท่านั้น การออกใบอนุญาตนำเข้าจะกระทำได้อีกเมื่อประเทศผู้นำเข้าได้พิจารณาและตรวจสอบแล้วว่าพืชและสัตว์ป่านำเข้าจะไม่ถูกนำไปใช้ในทางการค้า
- **บัญชี 2 (Appendix II)** ได้แก่ พืชและสัตว์ป่าที่ยังไม่ตกอยู่ในอันตรายใกล้สูญพันธุ์ แต่หากไม่มีการควบคุมการค้าอย่างเข้มงวด ก็อาจตกอยู่ในอันตรายใกล้สูญพันธุ์ได้ การค้าพืชและสัตว์ในบัญชีนี้จะต้องมีใบอนุญาตส่งออกเท่านั้น และพืชและสัตว์ที่ถูกส่งออกอาจนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้าในประเทศปลายทางได้
- **บัญชี 3 (Appendix III)** ได้แก่ พืชและสัตว์ป่าที่รัฐภาคีใดต้องการควบคุมการค้าภายในเขตแดนของตน และต้องการความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่น การค้าและเคลื่อนย้ายพืชและสัตว์ตามบัญชีนี้จะต้องมีใบอนุญาตส่งออกเช่นเดียวกันกับบัญชี 2

อย่างไรก็ตาม CITES กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการปฏิบัติตามบัญชี 1 มากมาย เช่น ไม่ใช้บังคับกับพืชและสัตว์ป่าที่ได้มาก่อนอนุสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับ พืชและสัตว์ป่าที่เป็นของใช้ส่วนตัวหรือใช้ในครัวเรือน การแลกเปลี่ยนพืชและสัตว์เพื่อการศึกษาวิจัย และพืชหรือสัตว์ป่าที่มาจากการเพาะพันธุ์หรือผสมเทียมเพื่อการค้า เป็นต้น ข้อยกเว้นต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับตามอนุสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอนุญาตให้ค้าพืชและสัตว์ป่าที่มาจากการเพาะพันธุ์ เนื่องจากเป็นการยากแก่การตรวจสอบว่าเป็นพืชหรือสัตว์ป่าที่มาจากธรรมชาติหรือมาจากการเพาะพันธุ์ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้บวกกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และบุคลากรไม่เพียงพอที่จะควบคุมการค้าพืชและสัตว์ป่าซึ่งมีปริมาณสูงมากในแต่ละปี ทำให้การบังคับใช้ CITES ไม่บังเกิดผลอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า หากไม่มี CITES สถานการณ์การค้าพืชและสัตว์ป่าจะยิ่งเลวร้ายกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

หน่วยงานในประเทศไทยที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชี CITES และการออกใบอนุญาตนำเข้า ส่งออก และนำผ่านพืชป่าและสัตว์ป่า ได้แก่

- กรมวิชาการเกษตร ควบคุมการค้าพืชป่า
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ควบคุมการค้าสัตว์ป่า
- กรมประมง ควบคุมการค้าสัตว์น้ำตามบัญชี CITES

การเป็นภาคี CITES และการควบคุมการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าย่อมเป็นผลดีต่อการอนุรักษ์พืชและสัตว์ป่าในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ถูกจับตามองว่าเป็นทางผ่านของการค้าพืชและสัตว์ป่าโดยผิดกฎหมาย ทั้งโดยคณะกรรมการบริหารของ CITES และโดยองค์กรอนุรักษ์พืชและสัตว์ทั้งภายในและต่างประเทศ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหาร CITES เคยมีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2534 ให้ประเทศภาคี CITES งดการค้าพืชและสัตว์ป่าภายใต้อนุสัญญากับประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่า

ประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา ไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานตามอนุสัญญา และทำให้ความพยายามของรัฐบาลอื่นในการคุ้มครองพืชและสัตว์ป่าไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร เหตุการณ์ครั้งนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อชื่อเสียงและภาพพจน์ของประเทศไทยมาก ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 เพื่อให้มีบทบัญญัติควบคุมการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านพืชและสัตว์ตามบัญชี CITES ได้ และคณะกรรมการ CITES ยกเลิกมติดังกล่าวใน พ.ศ. 2535 ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐภาคี CITES และมีบทบาทสำคัญในการเสนอสัตว์ป่าที่ตกอยู่ในอันตรายใกล้สูญพันธุ์ เช่น ปลาโลมาอิรวดี ขึ้นบัญชี 1 แม้ว่าสถานการณ์ด้านการค้าพืชและสัตว์ป่าโดยผิดกฎหมายจะดีขึ้น แต่ประเทศไทยยังคงอยู่ในกลุ่มประเทศที่องค์กรอนุรักษ์ต่างๆ เฝ้าจับตามอง จึงควรมีนโยบายให้บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดในเรื่องนี้ต่อไป

5.2.4 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ค.ศ. 1992

อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ หรือ CBD เปิดให้ลงนามในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1993 เมื่อครบ 90 วันนับจากวันที่มีรัฐให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาครบ 30 รัฐ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 CBD มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 188 ประเทศ ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญานี้เมื่อ ค.ศ. 1992 แต่เพิ่งให้สัตยาบันแก่ CBD เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 นับเป็นสมาชิกลำดับที่ 188 และ CBD เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547

CBD มีสาระสำคัญทั้งในเรื่องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม บทบัญญัติส่วนที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงและการคัดค้านไม่ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของ CBD คือในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ในที่นี้จะสรุปสาระสำคัญของ CBD เป็นประเด็นหลัก 3 ประเด็น คือ

(1) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

CBD กำหนดให้รัฐภาคีให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งที่เป็นการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่ (*in-situ* conservation) และการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ (*ex-situ* conservation) ซึ่งควรดำเนินการในประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรนั้นหากเป็นไปได้ รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการอนุรักษ์ต่างๆ เช่น การจัดตั้งเขตคุ้มครอง (protected areas) พื้นฟูระบบนิเวศ ส่งเสริมให้เพิ่มจำนวนพืชและสัตว์ที่ถูกคุกคาม การป้องกันหรือควบคุมการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (alien species) เข้ามาในระบบนิเวศ การจัดให้มีระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว รวมทั้งให้ความเคารพและสงวนรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น

(2) การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ

CBD กำหนดให้รัฐภาคีมีสิทธิอธิปไตย (sovereign right) เหนือทรัพยากรธรรมชาติ และอำนาจในการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเป็นของรัฐบาลแห่งชาติตามบทบัญญัติของกฎหมายภายใน

ของรัฐบาล รัฐภาคีต้องพยายามสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อนำไปใช้ประโยชน์โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และจะต้องไม่กำหนดข้อจำกัดในการเข้าถึงอันเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องได้รับความเห็นชอบล่วงหน้า (prior informed consent หรือ PIC) จากประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากร เงื่อนไขและข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าถึงให้ขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างสองฝ่าย (mutually agreed terms) รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการด้านกฎหมาย การบริหารและนโยบายเพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการวิจัยและพัฒนาและการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ในทางการค้าให้แก่ประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากรอย่างยุติธรรม

(3) การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

รัฐบาลต้องเอื้ออำนวยให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งรวมถึงเทคโนโลยีชีวภาพให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้รวมถึงเทคโนโลยีที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และให้ขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างสองฝ่าย รัฐบาลซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วต้องจัดหาทรัพยากรเงินที่ใหม่และเพิ่มเติม (new and additional financial resources) ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ ในปัจจุบันกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility หรือ GEF) เป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินภายใต้ CBD

จากประเด็นหลักข้างต้น ทำให้มองเห็นได้ว่า CBD เป็นผลมาจากการต่อรองอย่างละเอียดอ่อนระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ความสำคัญหลักอยู่ที่ CBD กำหนดให้การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร และจะต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ให้แก่ประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรม ซึ่งทั้งหมดนี้น่าจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่เนื่องจากอนุสัญญากำหนดให้ทุกอย่างรวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับเจรจาต่อรองและความตกลงระหว่างสองฝ่าย และในทางปฏิบัติประเทศกำลังพัฒนาย่อมมีอำนาจการต่อรองน้อยกว่า การคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาจึงยังคงเป็นปัญหาสืบมา

ด้วยเหตุนี้ ในการประชุมสมัชชารัฐภาคีครั้งที่ 6 (COP VI) ของรัฐภาคี เมื่อ ค.ศ. 1999 ที่ประชุมได้ลงมติรับรอง Bonn Guidelines on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับรัฐภาคีในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ ได้แก่ การขออนุญาตเข้าถึงและการทำความตกลงเป็นหนังสือ การกำหนดหน่วยประสานงานกลาง (national focal point) เพียงแห่งเดียวสำหรับให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึง ประเด็นที่จะต้องคำนึงถึงในการทำข้อตกลง การคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น การกำหนดผลประโยชน์ที่จะมอบให้แก่รัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน การทำข้อตกลงใหม่หากมีการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นเพิ่มเติมจากที่ตกลงกันครั้งแรก การเปิดเผยแหล่งที่มาของทรัพยากรพันธุกรรมเมื่อนำผลงานไปจดสิทธิบัตรหรือรับความคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆ และการสร้างสมรรถนะให้แก่ประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรทั้งในด้านการประเมินและการจัดทำบัญชีทรัพยากรชีวภาพ ทักษะในการจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมการเข้าถึง และการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

แม้ว่า Bonn Guidelines จะไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย และการปฏิบัติตาม Bonn Guidelines ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐบาล แต่ก็ยังเป็นเอกสารที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายภายในของรัฐบาลรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำกฎหมายและระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมขณะนี้ ในการประชุมสุดยอดด้านการพัฒนาแบบยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ที่กรุง Johannesburg ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 ที่ประชุมได้ลงมติรับรองแผนดำเนินการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและส่วนหนึ่งในแผนดังกล่าวกำหนดให้มีการเจรจาภายใต้กรอบของ CBD เพื่อสร้างหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศ (international regime) สำหรับส่งเสริมและคุ้มครองการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรม รวมทั้งให้รัฐทั้งหลายร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตาม Bonn Guidelines อย่างกว้างขวางมากขึ้น⁷⁹ ทั้งนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Ad hoc Open-ended Working Group on Access and Benefit-sharing) หรือที่เรียกกันว่า Working Group on ABS เพื่อจัดทำข้อเสนอที่จะใช้เป็นกรอบในการเจรจาจัดทำหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องนี้

ในการประชุมสมัชชารัฐบาลครั้งที่ 7 ของ CBD ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ที่ประชุมได้กำหนดกรอบการดำเนินงาน (term of reference) ของคณะทำงานโดยให้จัดทำหลักเกณฑ์เป็นเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับซึ่งอาจมีผลหรือไม่มีผลบังคับตามกฎหมายก็ได้ เท่าที่ผ่านมา คณะทำงานได้ประชุมมาแล้ว 3 ครั้ง ครั้งล่าสุดประชุมที่กรุงเทพฯ ระหว่าง 14-18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 และจะมีการประชุมครั้งที่ 4 ที่ประเทศสเปนประมาณต้นปี พ.ศ. 2549 จึงไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่จะจัดทำขึ้นจะออกมาในรูปใด หรือจะออกมาในรูปพิธีสารซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ พัฒนาการต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ประเทศไทยจะต้องติดตามและนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำกฎหมายหรือระเบียบเพื่อควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

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

พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ หรือ Biosafety Protocol เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติในข้อ 19.3 และข้อ 19.4 ของ CBD ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลพิจารณาจัดทำพิธีสารเพื่อควบคุมการเคลื่อนย้าย การจัดการ และการใช้สิ่งมีชีวิตที่มีการดัดแปลงพันธุกรรม (living modified organisms หรือ LMOs) เพื่อให้เป็นไปอย่างปลอดภัย โดยต้องมีความตกลงล่วงหน้า (advanced informed agreement หรือ AIA) ระหว่างรัฐที่ส่งออกและรัฐที่นำเข้า LMOs พิธีสารนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์จาก LMOs ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพ

การเจรจาจัดทำพิธีสารคาร์ตาเฮนาเริ่มขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1996 และสำเร็จลงเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 ที่กรุงมอนทรีออล ประเทศแคนาดา พิธีสารนี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2546

⁷⁹ Paragraph 44 (o) และ (n) of the Plan of Implementation adopted by the World Summit on Sustainable Development, 2002.

ซึ่งเป็นเวลาที่ครบ 90 วัน หลังจากที่มีรัฐเข้าเป็นภาคีครบ 50 รัฐ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 พิธีสารคาร์ตาเฮนาที่มีรัฐภาคีแล้วรวม 132 รัฐ ประเทศไทยได้ทำภาคยานุวัติเพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสารนี้เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 และพิธีสารนี้เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549

พิธีสารคาร์ตาเฮนากำหนดให้การเคลื่อนย้ายข้ามแดนซึ่งสิ่งมีชีวิตที่มีการดัดแปลงพันธุกรรมต้องมีกระบวนการทำความเข้าใจความเสี่ยงล่วงหน้า (Advanced Informed Agreement หรือ AIA) รัฐผู้ส่งออก LMOs ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้หน่วยงานผู้มีอำนาจของรัฐผู้นำเข้าทราบ การแจ้งต้องประกอบด้วยรายการต่าง ๆ 15 รายการตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 1 ของพิธีสาร เช่น ชื่อและที่อยู่ติดต่อได้ของผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ชื่อและชนิดของ LMOs รวมทั้งระดับความปลอดภัยที่ถูกจำแนกไว้ในประเทศผู้ส่งออก สถานภาพการจำแนกพันธุวันที่ตั้งใจจะเคลื่อนย้าย LMOs วัตถุประสงค์ที่จะนำ LMOs ไปใช้ ปริมาณที่จะมีการเคลื่อนย้าย วิธีการจัดการ เก็บรักษาและขนส่งที่เหมาะสม และรายงานการประเมินความเสี่ยง (risk assessment report) เป็นต้น รัฐผู้นำเข้าต้องตอบรับทราบการแจ้งภายใน 90 วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือ และต้องแจ้งให้รัฐผู้ส่งออกทราบว่า จะให้ผู้ส่งออกดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมายภายในของรัฐผู้นำเข้า หรือจะให้ดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในพิธีสาร ในกรณีที่รัฐผู้นำเข้าแจ้งให้ทราบว่ารัฐผู้ส่งออกต้องรอการให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือจากรัฐผู้นำเข้า รัฐผู้นำเข้ามีเวลา 270 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งเป็นครั้งแรกจากรัฐผู้ส่งออกเพื่อตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบ หรือห้ามการนำเข้า หรือขอข้อมูลเพิ่มเติม หรือขอขยายระยะเวลาตัดสินใจออกไปตามระยะเวลาที่กำหนด

ในการเคลื่อนย้าย LMOs รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อให้ LMOs ได้รับการจัดการ บรรจุหีบห่อ หรือขนส่งอย่างปลอดภัยโดยคำนึงกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ และต้องมีเอกสารกำกับ การเคลื่อนย้าย รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและลดโทษการเคลื่อนย้าย LMOs โดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐภาคีที่ได้รับผลกระทบอาจขอให้รัฐภาคีที่เป็นแหล่งกำเนิด LMOs เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และทำลาย LMOs ซึ่งอาจรวมถึงการรับ LMOs กลับประเทศ

สำหรับ LMOs ที่พิธีสารนี้กำหนดให้ต้องทำความเข้าใจความเสี่ยงล่วงหน้าก่อนการเคลื่อนย้าย ได้แก่ การเคลื่อนย้าย LMOs โดยมีเจตนาให้เข้าสู่สิ่งแวดล้อมของประเทศผู้นำเข้าโดยตรง (living modified organisms for intentional introduction into the environment of the Party of import) ซึ่งโดยปกติได้แก่ เมล็ดพันธุ์ และสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กต่างๆที่สามารถแพร่กระจายออกไปสู่สิ่งแวดล้อมได้โดยตรง กระบวนการ AIA ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาจึงไม่ครอบคลุมถึง

- LMOs ที่เป็นยารักษาโรคมนุษย์
- LMOs ที่นำไปใช้ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ถูกควบคุมและจำกัด (LMOs destined for contained use) ตามมาตรฐานที่กำหนดโดยรัฐผู้นำเข้า อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้าย LMOs ในข้อนี้จะต้องมีเอกสารกำกับซึ่งระบุว่าเป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รวมทั้งวิธีการจัดการ เก็บรักษา และขนส่งอย่างปลอดภัย
- LMOs ที่นำไปใช้เป็นอาหารคน หรืออาหารสัตว์โดยตรง (LMOs intended for use as food or feed) หรือเพื่อนำไปใช้แปรรูป (processing) ซึ่งมักเรียกรวมๆกันว่า LMOs-FFPs อย่างไร

ก็ตามการเคลื่อนย้ายสินค้าที่มี LMOs ตามข้อนี้จะต้องมีเอกสารกำกับ ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าสินค้าดังกล่าว “อาจมีส่วนประกอบ” (“may contain”) ที่เป็น LMOs และมีใช้ LMOs ที่เจตนาให้ออกสู่สิ่งแวดล้อม

แม้ว่ากระบวนการ AIA ตามพิธีสารนี้จะครอบคลุม LMOs จำกัดประเภท แต่รัฐภาคีซึ่งเป็นรัฐผู้นำเข้ายังคงมีสิทธิในการกำหนดให้ LMOs ที่จะเคลื่อนย้ายข้ามแดนต้องผ่านการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ก่อน และต้องมีเอกสารกำกับให้ทราบว่าเป็น LMOs ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พิธีสารคาร์ตาเฮนาจึงเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ และสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีการเคลื่อนย้าย LMOs ข้ามแดนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพควบคู่กันไปนอกเหนือไปจากการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากอันตรายที่อาจเกิดจาก LMOs รวมทั้งเพื่อรองรับการพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพของไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพโดยตรง แต่การควบคุมพืชและสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นไปตามกฎหมายฉบับต่างๆ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542) อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศฉบับต่างๆ กำหนดให้พืชที่ได้รับ การติดต่อสารพันธุกรรมจำนวน 89 รายการจากทุกแหล่งให้เป็นสิ่งต้องห้ามนำเข้า ยกเว้น “อาหารสำเร็จรูป” ข้าวโพดและถั่วเหลืองที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ หรืออาหาร สำหรับมนุษย์ ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าเพื่อการทดลองวิจัย ต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดโดยกรมวิชาการเกษตร
- (2) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 บัญญัติให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมที่ขอรับความ คุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ ต้องผ่านการประเมินความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติกักพืชเสียก่อน
- (3) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ คณะกรรมการอาหารและ ยาได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 251) พ.ศ. 2545 กำหนดให้ถั่วเหลืองและ ผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลือง ข้าวโพดและผลิตภัณฑ์จากข้าวโพดตามรายชื่อในบัญชีแนบท้าย ประกาศที่ได้จากเทคนิคการดัดแปรพันธุกรรม หรือพันธุวิศวกรรม เป็นอาหารที่ต้องมีฉลาก

สำหรับการควบคุมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้น ปัจจุบันมีเพียงแนวปฏิบัติ ด้านความปลอดภัยใน “ระดับห้องปฏิบัติการ” และ “ภาคสนาม” ที่ออกโดยคณะกรรมการกำหนด มาตรการความปลอดภัยในการทำงานด้านพันธุกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ และยังไม่มีความหมายที่ใช้ บังคับในเรื่องนี้แต่อย่างใด เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของเทคโนโลยีชีวภาพในการพัฒนาประเทศ การ ออกกฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพจึงถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำ ซึ่ง สม. กำลัง ดำเนินการอยู่ขณะนี้

นอกจากเรื่องการควบคุมการเคลื่อนย้าย LMOs แล้ว พิธีสารคาร์ตาเฮนา ยังกำหนดให้มีกลไก ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยจัดตั้งศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูล

ข่าวสารด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Clearing-House หรือ BCH) เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐภาคีในด้านวิทยาศาสตร์ ด้านเทคนิค สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย รวมทั้งประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ LMOs ระบบของ BCH จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางเชื่อมถึงข้อมูลต่างๆ ของรัฐภาคี โดยพิธีสารกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องจัดข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้ผ่าน BCH ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลตามที่กำหนดใน Article 20.3 เช่น กฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่รัฐภาคีกำหนดในการปฏิบัติตามพิธีสาร รวมทั้งข้อมูลที่รัฐภาคีกำหนดว่าต้องแจ้งให้ทราบก่อนนำเข้า LMOs ตามกระบวนการ AIA ความตกลงที่รัฐภาคีมีกับผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค หรือระดับพหุภาคี บทสรุปของรายงานการประเมินความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของ LMOs และผลิตภัณฑ์ที่มีกำเนิดมาจาก LMOs หรือที่ได้มาจากระบบการเทคโนโลยีชีวภาพ มติหรือข้อตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้นำเข้า หรือที่เกี่ยวกับการปล่อย LMOs ออกสู่สิ่งแวดล้อม และรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานตามพิธีสารนี้ การพัฒนา BCH ในระดับประเทศซึ่งสามารถเชื่อมเข้ากับ BCH กลาง และ BCH ของรัฐภาคีอื่นๆ จึงเป็นอีกภารกิจหนึ่งที่ประเทศไทยจะต้องทำในการดำเนินการตามพิธีสาร ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว

5.2.6 สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture – ITPGR) ค.ศ. 2001

สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร หรือ ITPGR เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นภายใต้การนำขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งองค์การสหประชาชาติ หรือ FAO โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนสายพันธุ์และพันธุกรรมพืชสำหรับการพัฒนาด้านอาหารและการเกษตร การเจรจาใช้เวลาจนถึง 7 ปี และสำเร็จลงเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 สนธิสัญญานี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 2004 หลังจาก 90 วันนับแต่วันที่รัฐเข้าเป็นภาคีครบ 40 รัฐ นับจนถึงวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2006 สนธิสัญญานี้มีรัฐภาคี 95 รัฐ ประเทศไทยลงนามในสนธิสัญญานี้เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 แต่ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญานี้

หัวใจสำคัญของ ITPGR คือ การจัดให้มีระบบพหุภาคีเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชและการแบ่งปันผลประโยชน์ (The Multilateral System of Access and Benefit-Sharing) ระบบพหุภาคีนี้ครอบคลุมทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรตามบัญชีในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐภาคีและที่เป็นสมบัติสาธารณะ (จึงไม่รวมทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นของเอกชนหรือที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา) มี 64 รายการ ประกอบด้วยพืชอาหาร 35 รายการ และพืชอาหารสัตว์ 29 รายการ เช่น ข้าว ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพด ข้าวโอ๊ต ข้าวฟ่าง ทานตะวัน สาเก มันเทศ มันฝรั่ง มันสำปะหลัง ถั่วเหลือง ถั่วเขียว ถั่วเหลืองเทศ มะพร้าว กะหล่ำ ส้ม แครอท สตรอเบอร์รี่ และแอปเปิล เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบพหุภาคียังครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรที่อยู่ในการจัดเก็บนอกถิ่นที่อยู่ (ex situ collections) ของศูนย์วิจัยนานาชาติต่างๆ ที่อยู่ในสังกัดกลุ่มองค์กรการวิจัยทางการเกษตรนานาชาติ (Consultative Group on International Agricultural Research หรือ CGIAR)

ITPGR กำหนดเงื่อนไขในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในระบบพหุภาคี เช่น

- การเข้าถึงต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้หรืออนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในการวิจัย หรือเพาะพันธุ์ด้านอาหารและการเกษตรเท่านั้น โดยไม่ให้รวมถึงการใช้ทางเคมี เพื่อผลิตยา และหรือใช้ในอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับอาหาร
- ผู้รับทรัพยากรพันธุกรรมพืชไปใช้ประโยชน์จะต้องไม่อ้างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิอื่นๆ ที่จะมีผลเป็นการจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช หรือส่วนพันธุกรรม หรือองค์ประกอบของพืชนั้นในลักษณะเดียวกันกับที่ได้รับไปจากระบบพหุภาคี
- การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่พบในถิ่นที่อยู่ธรรมชาติ ให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- การเข้าถึงจะต้องเป็นไปตามข้อตกลงการถ่ายโอนวัสดุพันธุกรรมที่เป็นมาตรฐาน (standard material transfer agreement หรือ MTA) ซึ่งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ ข้อห้ามมิให้นำทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไปจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา และข้อกำหนดเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ ในกรณีที่นำทรัพยากรพันธุกรรมพืชไปใช้ในการค้า จะต้องกำหนดด้วยว่าจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม ซึ่งอาจเป็นหรือไม่เป็นตัวเงิน เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมทั้งวัสดุพันธุกรรมพืช หรือพันธุ์พืชที่ปรับปรุงจากทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ได้มาจากระบบพหุภาคี และการสร้างสมรรถนะให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา สำหรับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินนั้น ผู้รับทรัพยากรพันธุกรรมพืชจากระบบพหุภาคีไปใช้ในการการค้าจะต้องจ่ายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมเข้ากองทุน Trust Account ภายใต้สนธิสัญญา

นอกจากนี้ ITPGR ยังกำหนดเกี่ยวกับสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights) โดยยอมรับว่าชุมชนท้องถิ่นและเกษตรกรมีบทบาทสำคัญในการร่วมอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชในทุกภูมิภาคของโลก อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายหรือดำเนินมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเกษตรกร ชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐภาคี

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการศึกษาวิจัยพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร ประเทศไทยน่าจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในระบบพหุภาคี ทั้งนี้ เพราะไม่มีประเทศใดที่จะสามารถพัฒนาพันธุ์พืชอาหารโดยอาศัยแต่เพียงทรัพยากรพันธุกรรมท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว เช่น ข้าวโพดพันธุ์สุวรรณ 1 ของไทยก็พัฒนามาจากฐานพันธุกรรม 36 สายพันธุ์ทั่วโลก และต้องใช้เวลาปรับปรุงพันธุ์เป็น 10 ปี และในปัจจุบันยังเป็นฐานพันธุกรรมให้ข้าวโพดอีกหลายสิบพันธุ์ในประเทศไทย⁸⁰ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรพันธุกรรมในระบบพหุภาคีจึงมีความสะดวกกว่าการเจรจาเพื่อเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระบบทวิภาคีภายใต้สนธิสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

⁸⁰ ข้อมูลจาก รองศาสตราจารย์ ดร. บุญจพรณ เอกะสิงห์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อย่างไรก็ดี หากไทยเข้าเป็นภาคี ITPGR ก็ย่อมหมายความว่า รัฐภาคีอื่น ซึ่งรวมถึงหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชนของรัฐภาคีอื่นก็สามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชของไทยทั้งที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ และที่อยู่ในธนาคารพันธุต่างๆ ในสังกัดกลุ่ม CGIAR ได้เช่นกัน และ ITPGR ก็มิได้มีข้อห้ามเอกชนที่รับทรัพยากรพันธุกรรมพืชจากระบบพหุภาคีไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้า รวมทั้งนำพันธุ์พืชที่ปรับปรุงขึ้นจากทรัพยากรพันธุกรรมพืชดังกล่าวไปจดทะเบียนขอความคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา เพียงแต่ห้ามจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในลักษณะเดียวกันกับที่รับมาเท่านั้น

การตัดสินใจเข้าเป็นภาคีจึงขึ้นอยู่กับภาระชั่งน้ำหนักผลดีและผลเสีย แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมจากข้อเท็จจริงที่การวิจัยพันธุ์พืชเพื่ออาหารและการเกษตรยังเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญสำหรับประเทศไทย การเข้าเป็นภาคี ITPGR น่าจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสียแก่ประเทศไทย

5.3 ความตกลงระหว่างประเทศด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ในส่วนนี้จะพิจารณาความตกลงด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย 3 ฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังนี้ คือ

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

อนุสัญญาบาเซลมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนซึ่งของเสียอันตรายและของเสียอื่นๆ ตามที่กำหนดในภาคผนวกของอนุสัญญา เพื่อลดปัญหาการเคลื่อนย้ายของเสียจากประเทศอุตสาหกรรมไปทิ้งหรือกำจัดในรัฐอื่น ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยยึดหลักการว่าของเสียควรถูกกำจัดในรัฐที่เป็นแหล่งกำเนิดของเสียให้มากที่สุด และหากจะมีการเคลื่อนย้ายของเสีย ก็จะต้องเป็นไปโดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาบาเซลเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 หลังจากที่มีรัฐให้สัตยาบันครบ 20 รัฐ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 อนุสัญญาบาเซลมีรัฐภาคีแล้ว 168 รัฐ ประเทศไทยให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 และอนุสัญญานี้เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541

ของเสียที่อยู่ในความควบคุมของอนุสัญญาบาเซล ประกอบด้วย “ของเสียอันตราย” ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 1 ซึ่งมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย รวม 45 ประเภทและของเสียอื่นๆ (other wastes) ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 ซึ่งได้แก่ของเสียที่มาจากครัวเรือนและกากที่เหลือจากการเผาของเสียที่มาจากครัวเรือน ต่อมาได้มีการพัฒนาบัญชีของเสียอันตรายให้มีความชัดเจนขึ้น โดยกำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 8 เป็นบัญชี A (List A) รวมทั้งสิ้น 59 ชนิด ได้แก่ ของเสียประเภทโลหะ เช่น พลวง สารหนู เบริลเลียม แคดเมียม ตะกั่ว ปอท แบตเตอรี่ และถ้าโลหะมีค่าจากการเผาแผงวงจรอิเล็กทรอนิกส์ ของเสียประเภทที่มีสารอินทรีย์เป็นองค์ประกอบหลัก เช่น แก้วจากหลอดแก้ว cathod-ray และ activated glass อื่นๆ สารเร่งปฏิกิริยา แอสเบสตอส ฝุ่นและเส้นใย ของเสียประเภทที่มีสารอินทรีย์เป็นองค์ประกอบหลัก เช่น กากน้ำมันดินที่เกิดจากการกลั่นน้ำมัน น้ำมันแร่ เศษหนังหรือส่วนประกอบ

ของหนัง เป็นต้น และประเภทที่มีองค์ประกอบเป็นอินทรีย์และอนินทรีย์ เช่น ของเสียจากการเตรียมหรือผลิตผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม ของเสียจากการรักษาพยาบาล หมึก ลีเย้ม สารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น อนุสัญญาบาเซลไม่ครอบคลุมถึงสารกัมมันตรังสี และของเสียที่ปล่อยออกมาจากเรืออันเนื่องมาจากการเดินเรือตามปกติ ซึ่งทั้งสองอย่างนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของหลักเกณฑ์อื่นตามกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้ว

โดยสาระสำคัญของ อนุสัญญาบาเซลยึดหลัก PIC กล่าวคือ ห้ามมิให้รัฐภาคีส่งออกของเสีย เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากรัฐผู้นำเข้าในแต่ละครั้งที่ต้องการส่งออก การแจ้งให้ทำเป็นหนังสือพร้อมข้อมูลเกี่ยวกับของเสียที่กำลังเคลื่อนย้าย เช่น ชื่อผู้ส่งออก ชื่อผู้ผลิตและสถานที่ผลิตของเสีย (waste generator) เหตุผลของการส่งออก ชื่อผู้กำจัดและสถานที่กำจัด ผู้ขนส่งหรือตัวแทน รัฐผู้นำเข้าต้องมีหนังสือตอบให้ผู้แจ้งทราบว่าจะให้ความยินยอมโดยมีหรือไม่มีเงื่อนไข หรือปฏิเสธไม่อนุญาตให้นำเข้า หรือร้องขอข้อมูลเพิ่มเติม รัฐผู้ส่งออกต้องไม่อนุญาตให้ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกของเสียเคลื่อนย้ายของเสียจนกว่าจะได้รับคำยืนยันเป็นหนังสือว่าผู้แจ้งได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากรัฐผู้นำเข้าแล้ว และมีการทำสัญญาระหว่างผู้ส่งออกกับผู้กำจัดของเสียแล้ว โดยระบุว่าของเสียนั้นจะได้รับการกำจัดโดยวิธีการที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ของเสียที่เคลื่อนย้ายจะต้องได้รับการบรรจุหีบห่อ ติดฉลาก และขนส่งโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ และจะต้องมีเอกสารกำกับตลอดจากจุดที่เริ่มเคลื่อนย้ายไปจนถึงสถานที่กำจัด การเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนต้องมีการประกันภัย พันธบัตรรับประกัน หรือวางประกันอย่างอื่นตามที่รัฐผู้นำเข้าและรัฐที่นำผ่านของเสียกำหนด นอกจากนี้ รัฐผู้ส่งออกมีความรับผิดชอบต้องรับของเสียคืนในกรณีที่การเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนได้รับความเห็นชอบจากรัฐผู้นำเข้าแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการต่อไปจนเสร็จสิ้นตามข้อกำหนดของสัญญา หรือเมื่อมีการเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นผลมาจากการกระทำของรัฐผู้ส่งออก ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกของเสีย

บทแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาบาเซล หรือ The Ban Amendment ค.ศ. 1995

เนื่องจากอนุสัญญาบาเซลมิได้ห้ามการค้าหรือการส่งออกของเสีย เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ประเทศผู้ส่งออกของเสียมีความรับผิดชอบมากขึ้นเท่านั้น ในการประชุมของสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาบาเซลครั้งที่ 3 ที่กรุงเจนีวา เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2538 ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาบาเซล หรือที่มักเรียกกันว่า The Ban Amendment เพื่อห้ามส่งออกของเสียอย่างเด็ดขาดจากประเทศที่อยู่ในกลุ่ม OECD และลิกเตนสไตน์ ไปยังประเทศนอกกลุ่ม OECD หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ห้ามส่งออกของเสียจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา บทแก้ไขเพิ่มเติมนี้จะมีผลบังคับใช้เมื่อมีรัฐภาคีจำนวนสามในสี่ของรัฐภาคีทั้งหมดที่เข้าประชุมและออกเสียงให้สัตยาบัน หรือจำนวน 62 รัฐ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 ยังคงมีรัฐภาคีให้สัตยาบันแก่ The Ban Amendment ไปแล้วเพียง 61 รัฐ บทแก้ไขเพิ่มเติมนี้จึงยังไม่ผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปได้ออกกฎหมายห้ามส่งออกของเสียอันตรายจากประเทศสมาชิกไปยังประเทศนอกกลุ่ม OECD แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีของ The Ban Amendment

หากมองในแง่สิ่งแวดล้อม The Ban Amendment ซึ่งห้ามการเคลื่อนย้ายของเสียจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนาน่าจะเป็นผลดีและให้ความคุ้มครองแก่ประเทศไทยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายห้ามนำเข้าของเสียอย่างเด็ดขาดคงต้องพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรม

ภายในประเทศบางประเภทที่ยังต้องพึ่งพาของเสียที่สามารถนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น แก้วจากหลอดแก้ว cathod-ray และ activated glass อื่นๆ เศษพลาสติกที่อาจปนเปื้อนสารอันตราย และซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ รวมทั้งต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถและความต้องการของอุตสาหกรรมรีไซเคิลในประเทศไทยด้วย ทั้งหมดนี้เป็นประเด็นที่ควรศึกษาอย่างเร่งด่วนก่อนที่จะกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอนุญาตหรือห้ามนำเข้าของเสีย

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

นอกจาก The Ban Amendment แล้ว ในการประชุมครั้งที่ 5 ของสมัชชารัฐภาคี ณ เมืองบาเซล สหพันธ์รัฐสวิส ที่ประชุมได้ลงมติรับรองพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2542 หลังจากการเจรจาว่า 6 ปี พิธีสารบาเซลบัญญัติความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด (strict liability) สำหรับความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนทั้งที่โดยชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่จุดที่เริ่มเคลื่อนย้ายของเสีย ระหว่างการขนส่งของเสีย ไปจนถึงเมื่อนำเข้าของเสียไปจนถึงจุดที่กำจัดของเสีย ความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด หมายความว่า ผู้รับผิดชอบต้องรับผิดชอบแม้ว่าความเสียหายจะมิได้เกิดขึ้นจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม⁸¹

บุคคลที่เป็นผู้แจ้งการเคลื่อนย้ายของเสียต้องรับผิดชอบจากจุดที่เคลื่อนย้ายของเสีย ไปจนถึงเมื่อของเสียอยู่ในความครอบครองของผู้รับกำจัดของเสียแล้ว หลังจากนั้นผู้รับกำจัดของเสียต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีของเสียเป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายของรัฐผู้นำเข้า แต่มีข้อยกเว้นของเสียอันตรายตามกฎหมายของรัฐผู้ส่งออก ให้รัฐผู้นำเข้ามีความรับผิดชอบว่าของเสียนั้นจะอยู่ในความครอบครองของผู้รับกำจัดของเสียแล้ว หลังจากนั้นให้ผู้รับกำจัดของเสียเป็นผู้รับผิดชอบ พิธีสารบาเซลยังกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับผิดชอบต้องจัดให้มีการประกันภัย หรือหลักประกันการเงินอื่นๆ ตลอดระยะเวลาที่ต้องรับผิดชอบในวงเงินไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก B ของพิธีสาร

เมื่อเปิดให้ลงนาม มีรัฐภาคีอนุสัญญาบาเซลลงนามในพิธีสารเพียง 13 รัฐ พิธีสารนี้จะมีผลบังคับใช้หลังจากครบ 90 วันนับจากวันที่มีรัฐภาคีครบ 20 รัฐ นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 พิธีสารบาเซลยังคงมีรัฐภาคีเพียง 7 รัฐ จึงยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย และน่าจะเป็นเวลาอีกนานกว่าจะมีผลบังคับใช้ได้

⁸¹ ข้อยกเว้นสำหรับความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารบาเซล คือ หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น (1) เป็นผลมาจากการสู้รบ สงครามกลางเมือง หรือการกบฏ (2) เป็นผลมาจากการปรากฏการณ์ธรรมชาติอันมีลักษณะพิเศษซึ่งมิอาจหลีกเลี่ยง คาดการณ์ หรือต้านทานได้ (3) เป็นผลที่เกิดจากการปฏิบัติตามมาตรการบังคับของหน่วยงานรัฐทั้งหมดและความเสียหายเกิดขึ้นในรัฐนั้น (4) เป็นผลที่เกิดจากการกระทำผิดโดยจงใจของบุคคลที่สามทั้งหมด อันรวมถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายด้วย

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของพิธีสารบาเซลที่ต้องการให้รัฐผู้ส่งออกและขนส่งของเสียข้ามแดน ต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น และต้องชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นแหล่งรับของเสียจึงน่าจะได้ประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากพิธีสารมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับว่าไทยเป็นผู้ส่งออกของเสียหรือผู้นำเข้าของเสียมากกว่ากัน หากไทยเป็นผู้ส่งออกของเสียมาก พิธีสารนี้จะทำให้ประเทศไทยต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้นทั้งในด้านการจัดให้มีการประกันภัย และการชดเชยค่าเสียหายเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นในระหว่างการเคลื่อนย้ายของเสีย

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

ความห่วงใยเกี่ยวกับอันตรายที่เกิดจากการใช้สารเคมีอันตรายและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในสามทศวรรษที่ผ่านมาทำให้นานาประเทศจัดทำความร่วมมือเพื่อให้รัฐมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการค้าสารเคมีอันตรายที่เป็นภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อนุสัญญารอตเตอร์ดัมพัฒนามาจากแนวปฏิบัติที่ UNEP และ FAO กำหนดไว้ตั้งแต่กลางทศวรรษ 80's⁸² การจัดทำอนุสัญญาเริ่มขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 และสำเร็จเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1998 อนุสัญญารอตเตอร์ดัมได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1998 ที่เมืองรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 หลังจากที่มีรัฐเข้าเป็นภาคี 50 รัฐและนับระยะเวลาผ่านพ้นไปแล้ว 90 วัน นับจนถึงวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2549 อนุสัญญานี้มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 105 รัฐ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545

อนุสัญญารอตเตอร์ดัมมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) ส่งเสริมความรับผิดชอบร่วมกันและความร่วมมือในการควบคุมการค้าสารเคมีอันตรายในระดับระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม
- (2) ส่งเสริมให้เกิดการใช้สารเคมีอันตรายโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม โดยเอื้ออำนวยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับลักษณะและคุณสมบัติของสารเคมีอันตราย กำหนดกระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกสารเคมีอันตรายของรัฐภาคี และเผยแพร่การตัดสินใจดังกล่าวให้รัฐภาคีทราบ

การควบคุมการค้าสารเคมีอันตรายภายใต้อนุสัญญารอตเตอร์ดัมยึดหลักการได้รับความเห็นชอบล่วงหน้า หรือ PIC กล่าวคือ รัฐผู้ส่งออกสารเคมีที่อยู่ในความควบคุมของอนุสัญญาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐผู้นำเข้าก่อนการส่งออก สารเคมีที่อยู่ในความควบคุมของอนุสัญญา ได้แก่ สารเคมีป้องกัน

⁸² FAO International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides ค.ศ. 1985 และ UNEP London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade ค.ศ. 1987

และกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ (pesticides) และสารเคมีที่ใช้ในอุตสาหกรรมที่ถูกห้ามและจำกัดการใช้ อย่างเข้มงวดโดยรัฐภาคีเนื่องจากเหตุผลด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐภาคีเสนอให้รวมอยู่ในบัญชีรายชื่อสารเคมีตาม Annex III ของอนุสัญญา การส่งออกสารเคมีที่อยู่ใน Annex III ต้องปฏิบัติตามกระบวนการ PIC (prior informed consent procedure) ที่อนุสัญญากำหนด

ตามกระบวนการดังกล่าว รัฐภาคีต้องตัดสินใจเกี่ยวกับการนำเข้าสารเคมีที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของ Annex III และแจ้งการตัดสินใจให้สำนักเลขาธิการของอนุสัญญา (UNEP หรือ FAO) ทราบ โดยการตัดสินใจอาจเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งคือ อนุญาตให้นำเข้า ไม่อนุญาตให้นำเข้า หรืออนุญาตให้นำเข้าโดยมีเงื่อนไข หรืออาจเป็นความเห็นชั่วคราว (interim response) การห้ามนำเข้าจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติทางการค้า กล่าวคือจะต้องปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศและผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าเหมือนกัน การตัดสินใจของรัฐภาคีจะถูกแจ้งเวียนไปยังรัฐภาคีอื่นๆ และรัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อให้ผู้ส่งออกในเขตแดนของตนปฏิบัติตามการตัดสินใจของรัฐผู้นำเข้า

การตัดสินใจเกี่ยวกับการขึ้นบัญชีสารเคมีอันตรายใน Annex III ขึ้นอยู่กับการประชุมสมัชชารัฐภาคี นับจนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2548 มีสารเคมีอันตรายที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีของ Annex III 41 ชนิด ประกอบด้วยสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ 30 ชนิด และสารเคมีอันตรายที่ใช้ในอุตสาหกรรม 11 ชนิด และเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีการเพิ่มจำนวนสารเคมีอันตรายเข้าไปในบัญชีอีกในการประชุมสมัชชา รัฐภาคีในอนาคต

นอกจากนี้ อนุสัญญารอตเตอร์ดัมยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เช่น รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องแจ้งให้รัฐอื่นทราบเกี่ยวกับการห้ามหรือการจำกัดการใช้สารเคมีใดๆ อย่างเข้มงวด ภายในประเทศของตน หากเป็นสารเคมีที่จะต้องนำไปใช้งาน จะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยที่เป็นปัจจุบัน และจะต้องติดฉลากสารเคมีซึ่งอยู่ในระบบ PIC และสารเคมีที่ถูกห้ามใช้หรือถูกจำกัดการใช้ อย่างเข้มงวดให้ชัดเจน

การเป็นภาคีอนุสัญญารอตเตอร์ดัมก่อให้เกิดผลดีต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นรัฐผู้นำเข้า อนุสัญญาทำให้รัฐผู้ส่งออกต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น ทั้งในเรื่องการขอความเห็นชอบล่วงหน้าก่อนการส่งออก และการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมีที่มีการห้ามหรือจำกัดการใช้ในประเทศผู้ส่งออก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานในประเทศผู้นำเข้าในการตัดสินใจว่าสมควรจะอนุญาตหรือกำหนดเงื่อนไขในการนำเข้าหรือไม่

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

อนุสัญญาสต็อกโฮล์มมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม ลด และจัดการปล่อยมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (POPs) ออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการระวังไว้ก่อน (precautionary principle) เนื่องจากมลพิษที่เกิดจากการใช้สารเคมีบางชนิดจะคงอยู่ในสิ่งแวดล้อมเป็นเวลานาน และสะสมในเนื้อเยื่อที่มีไขมันของสิ่งมีชีวิต ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ พืช สัตว์ และห่วงโซ่อาหาร อนุสัญญาสต็อกโฮล์มเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 หลังจากที่รัฐภาคี

ครบ 50 รัฐ นับไปเป็นเวลา 90 วัน นับจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 มีรัฐภาคีแล้วทั้งสิ้น 120 รัฐ ประเทศไทยให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีแก่อนุสัญญาสต็อกโฮล์มเมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2548

อนุสัญญาสต็อกโฮล์มกำหนดให้รัฐภาคีต้องควบคุม ลด หรือเลิกการผลิตและใช้สารเคมีในบัญชีที่อยู่ในภาคผนวกของอนุสัญญา สรุปได้ดังนี้

- (1) ห้าม หรือเลิก การผลิต ใช้ นำเข้า และส่งออกสารเคมีใน Annex A ได้แก่ aldrin, chlordane, dieldrin, endrin, heptachlor, hexachlorobenzene (HCB), mirex, toxaphene และ polychlorinated biphenyls (PCBs)
- (2) จำกัดการผลิตและใช้สารเคมีใน Annex B ได้แก่ DDT โดยอนุญาติให้ใช้ได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมแมลงที่เป็นพาหะนำโรคเท่านั้น จนกว่าจะมีสารทดแทนที่ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และราคาไม่สูงเกินไป
- (3) เลิกใช้อุปกรณ์ที่มี PCBs เป็นส่วนประกอบ เช่น transformers, capacitors หรือ receptacles ภายในปี ค.ศ. 2025 และจัดให้มีการติดตาม รวบรวม จะต้องจัดการกับซากและของเสียที่มี PCBs เป็นส่วนประกอบโดยถูกต้องตามหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี
- (4) ดำเนินมาตรการเพื่อลดการปล่อยสารเคมีที่เกิดขึ้นโดยมิได้ตั้งใจจากกิจกรรมของมนุษย์ ตามที่กำหนดไว้ใน Annex C ได้แก่ dioxin, furans, HCB และ PCB ซึ่งเกิดจากการเผา สารอินทรีย์ และคลอรีน เช่น เตาเผาขยะ เตาเผาปูนซีเมนต์ การผลิตเยื่อกระดาษ กระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมโลหะ การเผาในที่โล่ง เป็นต้น รัฐภาคีต้องจัดทำ แผนปฏิบัติการภายใน 2 ปีนับแต่วันที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้กับรัฐภาคี ในแผนปฏิบัติการ จะต้องประกอบด้วยเรื่องต่างๆ เช่น การประเมินปริมาณการปล่อย POPs ในปัจจุบันและที่ คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การจัดทำบัญชีแหล่งกำเนิด POPs การประเมิน ประสิทธิภาพของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง การส่งเสริมการศึกษา การฝึกอบรมและ สร้างความตื่นตัวและจัดทำรายงานการดำเนินงานเสนอต่อสมัชชารัฐภาคี

นอกจากนี้ อนุสัญญาสต็อกโฮล์มยังกำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันเพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การพัฒนาสมรรถนะ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐภาคีที่เป็น ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน โดยในระยะต้นของการบังคับใช้ อนุสัญญา ให้ GEF ทำหน้าที่บริหารความช่วยเหลือทางการเงินไปก่อนจนกว่าสมัชชารัฐภาคีจะมีมติเป็นอย่างอื่น

การเป็นภาคีอนุสัญญาสต็อกโฮล์มจะช่วยสร้างความตื่นตัวเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดจาก POPs ช่วย กระตุ้นให้ภาครัฐมีนโยบายอย่างจริงจังเกี่ยวกับการควบคุมการใช้สารเคมีที่ก่อให้เกิด POPs และดำเนิน มาตรการเพื่อควบคุม POPs ที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเผา หรือที่เกิดจากกระบวนการ อุตสาหกรรม ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การเป็นภาคี ของอนุสัญญานี้ยังทำให้ประเทศไทยมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาอีกด้วย

5.3.4 ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการสารเคมีระหว่างประเทศ (Strategic Approach to International Chemicals Management – SAICM) ค.ศ. 2006

นอกจากความตกลงระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีความเคลื่อนไหวด้านการจัดการสารเคมีที่ประเทศไทยควรติดตาม ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการสารเคมีระหว่างประเทศ หรือ SAICM ซึ่งได้รับการรับรองในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสารเคมี (International Conference on Chemicals Management หรือ ICCM) ระหว่างวันที่ 4-6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ กรุง Dubai สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การสหประชาชาติ SAICM เป็นผลมาจากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ที่นคร Johannesburg เมื่อ พ.ศ. 2545 ซึ่งในการประชุมครั้งนั้น ได้กำหนดเป้าหมายให้การใช้และการผลิตสารเคมีมีผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดภายใน ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) การจัดทำ SAICM เกิดขึ้นหลังจากนั้น โดยในระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2546 และเดือนกันยายน พ.ศ. 2548 ได้มีการประชุมเตรียมการและเจรจาเกี่ยวกับ SAICM ทั้งหมด 3 ครั้ง ที่กรุงเทพฯ ไนโรบี และเวียนนา ตามลำดับ

SAICM ประกอบด้วยเอกสาร 3 ส่วน คือ

(1) **คำประกาศดูไบ (The Dubai Declaration)** ซึ่งเป็นคำมั่นของรัฐมนตรี หัวหน้าคณะผู้แทนของรัฐ ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และภาคเอกชนที่เข้าร่วมประชุมว่าจะร่วมมือกันเพื่อดำเนินการตามเป้าหมายของ SAICM

(2) **กรอบยุทธศาสตร์เชิงนโยบาย (The Overarching Policy Strategy)** กำหนดขอบเขตของ SAICM ปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหา เป้าประสงค์ในการลดความเสี่ยง การเผยแพร่ความรู้และข้อมูล ข่าวสาร การบริหารจัดการสารเคมี ความร่วมมือด้านเทคนิค การจัดการการค้าสารเคมีระหว่างประเทศที่ผิดกฎหมาย กำหนดหลักการระงับไว้ก่อนในการจัดการสารเคมี รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และการสร้างสมรรถนะแก่ประเทศกำลังพัฒนา

(3) **แผนปฏิบัติการโลก (A Global Plan of Action)** กำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อลดผลกระทบจากการใช้และการผลิตสารเคมีรวมทั้งสิ้น 271 กิจกรรม เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายด้านการจัดการสารเคมีอย่างปลอดภัย เช่น กำหนดกิจกรรมเพื่อสร้างสมรรถนะและให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยนเพื่อให้ประเทศเหล่านี้มีความสามารถในการจัดการสารเคมีได้อย่างปลอดภัย นอกจากนี้ยังประกอบด้วย “Quick Start Programme” ตามข้อเสนอของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นโครงการระดมเงินประเดิม (seed-money) ให้ประเทศต่าง ๆ สามารถเริ่มโครงการเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้สารเคมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นสารเคมีที่ใช้ในเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และครัวเรือน SAICM ครอบคลุมถึงสารเคมีทุกประเภท การติดตามความเคลื่อนไหวและการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ SAICM ที่ช่วยส่งเสริมสมรรถนะในการจัดการสารเคมีของประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย

5.4 ความตกลงระหว่างประเทศด้านการจัดการทรัพยากรดิน

5.4.1 อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification หรือ UNCCD) ค.ศ. 1994

การแปรสภาพเป็นทะเลทรายในภูมิภาคต่างๆของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกาเป็นปัญหาที่ประชาคมโลกให้ความสนใจมาตั้งแต่ก่อนการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร เมื่อ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ได้มีการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Conference on Desertification) เมื่อ พ.ศ. 2520 ซึ่งรับรองแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (Plan of Action to Combat Desertification หรือ PACD) อย่างไรก็ดี ปัญหาความเสื่อมโทรมของดินในพื้นที่แห้งแล้งยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้น ฉะนั้น จึงเป็นประเด็นสำคัญอันหนึ่งในการประชุม UNCED ในการประชุมครั้งนั้น ที่ประชุมมีมติให้สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติแต่งตั้งคณะกรรมการเจรจาระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiating Committee) เพื่อจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายให้แล้วเสร็จภายในสองปี คือภายในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2537

คณะกรรมการประชุมทั้งหมด 5 ครั้ง และจัดทำอนุสัญญาเสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยรับร่างอนุสัญญาในการประชุมที่กรุงปารีสเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2537 และเปิดให้ลงนามตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2537 ถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2538 มีรัฐลงนามทั้งสิ้น 115 รัฐ อนุสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2539 หลังจากครบเวลา 90 วันนับจากวันที่มีรัฐเข้าเป็นภาคีครบ 50 รัฐ นับจนถึงปัจจุบัน มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 191 รัฐ ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญา แต่ทำภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2544 และอนุสัญญานี้เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2544

ตามอนุสัญญานี้ การแปรสภาพเป็นทะเลทราย หมายถึง “ความเสื่อมโทรมของที่ดินในพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และบริเวณพื้นที่แห้งแล้งของเขตภูมิอากาศกึ่งชื้น อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายอย่าง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกิจกรรมของมนุษย์” รัฐภาคีทุกรัฐมีหน้าที่ร่วมมือกันเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข้อมูล ผลงานวิจัย การถ่ายทอดเทคโนโลยี การสร้างสมรรถนะและความตื่นตัวในการแก้ปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย การส่งเสริมให้พัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายแบบบูรณาการ และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินอย่างเพียงพอในการดำเนินการเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย รวมทั้งการบรรเทาผลกระทบจากภาวะความแห้งแล้ง รัฐภาคีที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในแอฟริกา เอเชีย ละตินอเมริกาและหมู่เกาะแคริบเบียน และทางเหนือเมดิเตอร์เรเนียนมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมแผนปฏิบัติการระดับชาติและร่วมมือกันในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหา รัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วมีหน้าที่เฉพาะในการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่รัฐภาคีอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาและเปิดให้สามารถเข้าถึงเทคโนโลยี และความรู้เพื่อแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย นอกจากนี้ รัฐภาคีทั้งหมดมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับมาตรการต่างๆที่ตนได้ดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญา รัฐภาคีที่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติแล้วมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการภายใต้แผนปฏิบัติการด้วย ใน

การปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญานี้ รัฐบาลอาจดำเนินการร่วมกัน โดยผ่านความตกลงทั้งในระดับ

ทวิภาคีและพหุภาคี

สำหรับประเทศไทย พื้นที่ซึ่งมีความแห้งแล้งและเสี่ยงต่อการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมากที่สุดคือภาคอีสาน ซึ่งพื้นที่มีลักษณะเป็นดินทราย มีปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน ทั้งเรื่องดินเค็ม การชะล้างพังทลายของดิน และความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง จังหวัดที่แห้งแล้งมากที่สุดคือ จังหวัดชัยภูมิ โดยมีค่าดัชนีความแห้งแล้ง (aridity index) คำนวณตามปริมาณน้ำฝนต่อปริมาณศักยภาพการคายระเหย (potential evapotranspiration หรือ PET) อยู่ที่ 0.65 ซึ่งอยู่ในข่ายของพื้นที่ที่ถูกจำแนกเป็นเขตแห้งแล้งตามระบบของ WMO-UNEP (1996) ที่ UNCCD ใช้เป็นเกณฑ์⁸³ อย่างไรก็ตาม ค่าดัชนีความแห้งแล้งดังกล่าวของจังหวัดชัยภูมิจะมีอยู่เฉพาะในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายนเท่านั้น ในเดือนอื่นๆ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคมเป็นต้นไป ค่าจะมากกว่า 0.65 จึงยังไม่ถือว่าเป็นพื้นที่ทะเลทรายอย่างถาวร⁸⁴ อย่างไรก็ตาม ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการมาตรการอนุรักษ์ดินของภาคอีสาน ทั้งในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ การปลูกไม้ยืนต้นเพื่อรักษาความชุ่มชื้นของดิน การป้องกันการแพร่กระจายของดินเค็ม และการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินเพื่อป้องกันปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

หน่วยประสานงานกลางและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญา ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาและการฟื้นฟูที่ดินอยู่แล้ว ในการดำเนินการตามอนุสัญญาเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย กรมพัฒนาที่ดินต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ที่สำคัญได้แก่กรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งรับผิดชอบด้านการพยากรณ์อากาศและการจัดเก็บข้อมูลด้านอุตุนิยมวิทยา ณ สถานีต่างๆ ในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศ รวมทั้งใช้เทคโนโลยีด้านรีโมตเซนซิงในการพยากรณ์อากาศ กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติซึ่งรับผิดชอบด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินโดยใช้เทคโนโลยีรีโมตเซนซิงและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ในส่วนของกรมพัฒนาที่ดิน กิจกรรมที่ทำประกอบด้วยวางแผนการใช้ที่ดิน สำรวจและจำแนกดิน อนุรักษ์ดิน และติดตามการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการแพร่กระจายของดินเค็ม ในการอนุรักษ์ดิน กรมพัฒนาที่ดินส่งเสริมการใช้วิธีการทางชีวภาพ เช่น การปลูกหญ้าแฝก การดำเนินโครงการหมู่บ้านพัฒนาที่ดินและโครงการหมอดิน นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกษตรกรมีรูปแบบการใช้ที่ดินที่เหมาะสมรวมทั้งการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กบนพื้นที่ดินเพื่อให้มีน้ำใช้ตลอดปี

โดยภาพรวมแล้ว การเป็นภาคีอนุสัญญาก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยในการสร้างความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาความเสื่อมโทรมของดินและการดำเนินการมาตรการเพื่อบรรเทาปัญหาความแห้งแล้ง การพังทลายของดินและการแพร่กระจายของดินเค็ม ตลอดจนทำให้ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งในความร่วมมือ

⁸³ ตามระบบของ WMO-UNEP (1996) พื้นที่เสื่อมโทรมที่อยู่ในข่ายที่จะแปรสภาพเป็นทะเลทรายต้องเป็นพื้นที่ซึ่งมีดัชนีความแห้งแล้ง อยู่ระหว่าง 0.05-0.65, อ้างใน โสภณ ชมชาญ, *ฤๅสนจะเป็นทะเลทราย*, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 21 สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549, หน้า 20.

⁸⁴ โสภณ ชมชาญ, *ฤๅสนจะเป็นทะเลทราย*, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 21 สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549, หน้า 20-23.

ระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และสามารถมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินและเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้

5.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ ได้พิจารณาพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ทั้งที่ไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว และที่กำลังพิจารณาว่าจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่ จึงขอสรุปประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของไทยดังนี้

5.5.1 พันธกรณีด้านการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ

การดำเนินการของประเทศไทยตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซนมีความคืบหน้าไปด้วยดี และคาดว่าไทยจะสามารถเลิกใช้สารควบคุมตามพิธีสารได้ภายในกำหนดเวลา คือ ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) ประเด็นเร่งด่วนที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับพันธกรณีในกลุ่มนี้ก็คือ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด หรือ CDM ภายใต้พิธีสารเกียวโต เนื่องจากขณะนี้ ประเทศพัฒนาแล้วกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาลงทุนในโครงการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อรองรับพันธกรณีของตนตามพิธีสารเกียวโตที่กำหนดให้ประเทศเหล่านี้ต้องจำกัดและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายภายในช่วงเวลา ค.ศ. 2008–2012 (พ.ศ. 2551–2555) หากไทยยังไม่เคลื่อนไหวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ระบบสถาบัน และกฎหมายรองรับการดำเนินโครงการภายใต้ CDM ก็อาจจะสูญเสียโอกาสในการรับการลงทุนจากต่างประเทศในโครงการลดก๊าซเรือนกระจกซึ่งน่าจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

การเข้าร่วมโครงการภายใต้ CDM ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ แต่ประเทศไทยน่าจะใช้ประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการเพื่อดึงดูดให้มีการลงทุนในโครงการลดก๊าซเรือนกระจกซึ่งเกิดขึ้นได้ยากในบรรยากาศการประกอบธุรกิจโดยปกติ สำหรับประเภทของโครงการที่จะดำเนินการภายใต้ CDM นั้น ควรให้ความสำคัญแก่โครงการด้านพลังงาน และการสร้างพลังงานทดแทนเป็นลำดับแรก โดยเน้นโครงการที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด หรือประเภทเทคโนโลยีซึ่งยังไม่มีใช้ในประเทศไทย สำหรับโครงการปลูกป่าในเขตป่าเสื่อมโทรมนั้น ควรให้ความสำคัญในลำดับที่ต่ำเนื่องจากเป็นโครงการที่ประเทศไทยดำเนินการได้เองอยู่แล้ว และการปลูกปายังเกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดการที่ดินและป่าไม้ซึ่งมีความละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อน

หากประเทศไทยมีนโยบายที่จะเข้าร่วมโครงการภายใต้ CDM ก็จะต้องเตรียมการในเรื่องต่างๆ เช่น การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรและบุคลากรเพื่อให้สามารถจัดการโครงการภายใต้ CDM ได้ การตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในทรัพย์สินในคาร์บอนเครดิต หรือ CERs ที่เกิดขึ้นจากโครงการ เพื่อให้เป็นทรัพย์สินที่โอนได้ตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา นอกจากนี้ ยังต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการภายใต้ CDM ด้วย

5.5.2 พันธกรณีด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพหลายฉบับ ทั้งที่เป็นด้านการอนุรักษ์ระบบนิเวศ และพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ซึ่งมีกฎหมายภายในหลายฉบับรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญา การปรับปรุงประสิทธิภาพของกฎหมายและการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติยังเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญต่อไป

อย่างไรก็ดี แม้ปัญหาการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพจะมีความสำคัญ แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงมากเท่ากับอีกสองเรื่อง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดสถาบันและกฎหมายรองรับอย่างสมบูรณ์ ได้แก่

(1) การควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์

เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามาเกือบสองทศวรรษ แม้จะประสบความสำเร็จในการจัดทำอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อ พ.ศ. 2535 แต่การเจรจาต่อรองเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ในทางการค้าอย่างยุติธรรมยังคงเป็นปัญหาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ในปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้การเข้าถึงพันธุ์พืชพื้นเมืองของไทยต้องได้รับอนุญาตจากกรมวิชาการเกษตร และจะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ แต่กฎหมายนี้ไม่ครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นสัตว์ จุลินทรีย์ ไวรัส เชื้อรา และสารชีวภาพอื่นๆ นอกจากนี้ ก็ยังมีกฎหมายของหน่วยงานอื่นๆ เช่น ระเบียบของกรมป่าไม้ ซึ่งควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ การควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจึงยังขึ้นอยู่กับกฎหมายและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

จึงสมควรมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการเจรจาจัดทำข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยหลักการแล้ว ควรจะมีหน่วยงานประสานกลางที่ให้ข้อมูลและขั้นตอนเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งก็เป็นข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับ Bonn Guidelines ในปัจจุบัน สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ ของ สผ. ดูเหมือนจะเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการเป็นหน่วยประสานกลางมากที่สุด ณ เวลาที่จัดทำรายงานฉบับนี้ สผ. กำลังดำเนินการจัดทำร่างระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแห่งชาติ (กอบช.) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงและการจัดทำข้อตกลงให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติ แต่ร่างที่เป็นอยู่กำหนดให้ยื่นคำขอเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้โดยตรงกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งอาจมีความสามารถในการเจรจาต่อรองจัดทำข้อตกลงแตกต่างกันไป และโดยที่ร่างระเบียบฯ ที่จัดทำจะเป็นเพียงระเบียบของ กอบช. จึงก่อให้เกิดปัญหาว่าจะสามารถกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ให้หน่วยงานต่างๆ ต้องปฏิบัติได้หรือไม่

ในท้ายที่สุด การกำหนดหน่วยประสานกลางและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยประสานกลางเป็นเรื่องนโยบายและขึ้นอยู่กับความพร้อมของหน่วยงานที่จะมาทำหน้าที่นี้ด้วย ตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548⁸⁵ สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ ของ สผ. จะทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กอช. ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และมีเลขาธิการ สผ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้สำนักความหลากหลายทางชีวภาพมีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ และถ้าหากการดำเนินการในเรื่องใดมีปัญหา ให้รายงานปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อเลขาธิการ สผ. ทราบและต่อ กอช. เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

การศึกษานี้ขอเสนอแนะให้จัดทำกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ หรือระเบียบ แต่หากเป็นระเบียบ ควรเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างน้อย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กลางให้ทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง กรม กอง มหาวิทยาลัย หรือสถาบันวิจัยต่างๆ ต้องปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการจัดทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ นอกจากนี้ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการเจรจาต่อรองไว้ในกฎหมายด้วย อย่างน้อยก็ควรประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ใน Bonn Guidelines

(2) การควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพ

จากกรอบนโยบายพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ซึ่งกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อการพัฒนาประเทศและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และมติของคณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีแห่งชาติที่กำหนดให้ดำเนินนโยบายพันธู์วิศวกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพแบบ “ให้สังคมมีทางเลือก” ทำให้ประเด็นเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพมีความสำคัญ โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่สาธารณชนยังมีความเข้าใจจำกัดเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพและการทดลองเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ดัดแปลงพันธุกรรม ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพ มีเพียงแนวปฏิบัติสำหรับการทดลองทางพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ จึงควรเร่งตรากฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเพื่อรองรับการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพของประเทศ

5.5.3 พันธกรณีด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญารอตเตอร์ดัมว่าด้วยการแจ้งข้อมูลล่วงหน้าในการค้าสารเคมีอันตรายและสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ และอนุสัญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยมลพิษที่ตกค้างยาวนาน หรือ POPs ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายที่ดีในแง่การคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การอนุญาตหรือห้ามนำเข้าของเสียซึ่งรวมทั้งของเสียอันตรายภายใต้อนุสัญญาบาเซลยังเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างรอบคอบและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการจนเกินสมควร ในปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด แต่ยังมีได้เข้าเป็นภาคี The Ban Amendment และ พิธีสารบาเซล เท่าที่ผ่านมา การควบคุมการนำเข้า ส่งออกและการมีไว้ในครอบครองซึ่งของเสียอันตรายได้

⁸⁵ ประกาศ ณ วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2548

กระทำโดยอาศัยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และมีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ในการพิจารณานโยบายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการนำเข้าของเสีย จำเป็นต้องศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการนำเข้าของเสียเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่างๆ รวมทั้งอุตสาหกรรมรีไซเคิล การประเมินความต้องการและปัญหาของอุตสาหกรรมดังกล่าว การติดตามตรวจสอบว่าของเสียที่มีการนำเข้าถูกนำไปใช้อย่างไร และมีการจัดการกากที่เหลือจากการใช้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่ ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตหรือห้ามนำเข้าของเสีย

ในระยะยาว ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เพื่อให้มีการเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วอย่างเป็นระบบ ทำให้สามารถใช้ของเสียที่มีอยู่ในประเทศเพื่อสนองตอบความต้องการของอุตสาหกรรมได้ และลดการพึ่งพาการนำเข้าของเสีย ซึ่งจะกลายเป็นภาระให้ต้องกำจัดในที่สุด

บรรณานุกรม

- คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. 2546. **การศึกษาสถานภาพของการดำเนินงานของประเทศไทยตามข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ** เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนานโยบายพันธรัฐกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพ. 2547. **ข้อเสนอทางเลือกนโยบายพันธรัฐกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย**
- 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.
- โสภณ ชมชาญ. 2549. **ถ้อยคำจะเป็นทะเลทราย**. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 21. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- 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 Convention Bureau. Gland. Switzerland
- Ministry of Natural Resources and Environment, ***National Clean Development Mechanism: Strategy Study for the Kingdom of Thailand***, 2004.
- World Commission on Environment and Development. 1987. ***Our Common Future***. Oxford University Press. Oxford.
- <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/>
- http://whc.unesco.org/ab_fund.htm
- <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp>
- <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp>
- http://www/chm_thai@onep.go.th
- http://www.dnp.go.th/permit/permit_index.htm
- <http://www.onep.go.th/wetlandsthai>