

AEC กับการเปิดเสรีด้านแร่: เปิดจริงหรือไม่?

นายจรินทร์ ชลไพศาล (jarin@dpim.go.th)

กลุ่มวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจ

สำนักบริหารยุทธศาสตร์

ในปี ๒๕๕๘ ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงที่จะรวมตัวกันในรูปของประชาคมอาเซียน ซึ่ง ๑ ใน ๓ เสาหลักของการเป็นประชาคมอาเซียน คือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งในการก้าวเข้าสู่ AEC ประเทศอาเซียนมีข้อตกลงร่วมกันที่จะทำให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกันโดยการเปิดเสรีด้านต่างๆ ซึ่งรวมถึงเปิดเสรีการค้าและการลงทุนในอุตสาหกรรมเมืองแร่ด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอาเซียนได้ตกลงที่จะเปิดเสรีการค้าและการลงทุนระหว่างกัน แต่พบว่าหลายประเทศยังคงมีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่อยู่ ดังนั้น เปิดเสรีด้านแร่ของอาเซียนจึงยังมีข้อกังขาอยู่ว่าจะมีการเปิดเสรีจริงหรือไม่

บทความนี้จะนำเสนอข้อตกลงการเปิดเสรีตามกรอบ AEC ในส่วนที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเมืองแร่โดยตรง และจะทบทวนสถานการณ์ด้านมาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่ของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยจะมุ่งเน้นศึกษาประเทศที่มีความน่าสนใจ ได้แก่ กลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม) ซึ่งมีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมเมืองแร่น้อยทำให้ยังมีทรัพยากรแร่รอการพัฒนาเป็นจำนวนมาก รวมถึงประเทศอินโดนีเซียซึ่งถือเป็นประเทศที่มีศักยภาพด้านทรัพยากรแร่สูงที่สุดในอาเซียน และในตอนท้ายจะนำเสนอมุมมองส่วนตัวของผู้เขียนเกี่ยวกับการคาดการณ์สถานการณ์อุตสาหกรรมเมืองแร่ของอาเซียนภายหลังจากการรวมตัวเป็น AEC ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเมืองแร่และอุตสาหกรรมพื้นฐานต่อเนื่องจากแร่ของไทย

๑. การเปิดเสรีด้านแร่ตามกรอบ AEC

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC มีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ ๑) การมีตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน ๒) การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขัน ๓) การเป็นภูมิภาคที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน และ ๔) การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก ซึ่งภายใต้การมีตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน อาเซียนตกลงร่วมกันว่าจะเปิดเสรี ๕ ด้าน ได้แก่ การเปิดเสรีการค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน การเคลื่อนย้ายเงินทุน และแรงงานฝีมือ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากการเปิดเสรี ๕ ด้านหลักข้างต้น สาขาการเปิดเสรีที่ค่อนข้างเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเมืองแร่โดยตรง คือ การเปิดเสรีการค้าสินค้า และการเปิดเสรีด้านการลงทุน ซึ่งมีรายละเอียดข้อตกลงการเปิดเสรีที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ การเปิดเสรีด้านการค้าสินค้า

การเปิดเสรีการค้าสินค้า หรือการนำเข้า-ส่งออกสินค้านี้ระหว่างประเทศอาเซียนโดยเสรี เป็นประเด็นหลักที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเจรจาตกลงกันในข้อตกลงการเปิดเสรีทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี และเมื่อเปรียบเทียบกับ การเปิดเสรีด้านอื่นๆ ของอาเซียน สามารถกล่าวได้ว่าการเปิดเสรีการค้าสินค้าเป็นการเปิดเสรีที่มีความคืบหน้าในการดำเนินการมากที่สุด

สำหรับข้อตกลงด้านการเปิดเสรีการค้าสินค้าของอาเซียนล่าสุดซึ่งเกี่ยวข้องกับการก้าวเข้าสู่ AEC คือ ASEAN Trade in Goods Agreement หรือ ATIGA ในปี ๒๕๕๒ ซึ่งข้อตกลง ATIGA แบ่งออกเป็น ๓ ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ การลดหรือยกเลิกภาษีนำเข้า (Import tariff) การลดหรือยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีนำเข้า (NTB) และข้อยกเว้นทั่วไป (General exception) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

- **การลดหรือยกเลิกภาษีนำเข้า** อยู่ในข้อ ๑๙ ของข้อตกลง ATIGA ซึ่งยืนยันการลดภาษีนำเข้าที่ตกลงกันไว้ก่อนหน้านี้ภายใต้ข้อตกลง Agreement on the common effective preferential tariff scheme for ASEAN Free Trade Area หรือ CEPT โดยประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม ๖ ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และบรูไน จะต้องทยอยลดภาษีลงและยกเลิกการเก็บภาษีนำเข้าภายในปี ๒๕๕๓ สำหรับประเทศกลุ่ม CLMV จะต้องทยอยลดภาษีลงและยกเลิกภาษีนำเข้าภายในปี ๒๕๕๘ โดยมีข้อยกเว้นสำหรับสินค้าบางรายการที่จัดอยู่ในกลุ่มสินค้าอ่อนไหว สินค้าอ่อนไหวสูง และสินค้าที่ไม่นำมาลดภาษี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าเกษตร เช่น ข้าว น้ำตาล เนื้อสัตว์บางชนิด เป็นต้น ส่งผลให้ในปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม ๖ ประเทศไม่มีการเก็บภาษีนำเข้าสินค้าแร่ทุกชนิดแล้ว ในขณะที่กลุ่มประเทศ CLMV ยังมีการเก็บภาษีนำเข้าสินค้าแร่บางรายการในอัตราไม่เกินร้อยละ ๕ (ตารางที่ ๑)

ตาราง ๑ อัตราภาษีนำเข้าสินค้าแร่ของอาเซียน

พิกัดศุลกากร (HS)	ประเภทสินค้า	อัตราภาษีนำเข้าสินค้าแร่				
		อาเซียน ๖	กัมพูชา	สปป.ลาว	เมียนมาร์	เวียดนาม
๒๕	เกลือ ดิน และหิน	๐	๕	๐-๕	๐-๕	๐-๕
๒๖	สินแร่ หั้วแร่ ขี้แร่ และถ่าน	๐	๕	๐-๕	๑	๐-๕
๒๗๐๑-๐๒	ถ่านหิน	๐	๐	๑	๐	๐
๗๑๐๑-๑๐	อัญมณีและแร่มีค่าอื่นๆ	๐	๕*	๐-๒	๑-๕	๐

ที่มา: AFTA Consolidated ๒๐๐๘-๒๐๑๐ CEPT Package

หมายเหตุ: กัมพูชากำหนดให้สินค้าทองคำและเงินอยู่ในบัญชีรายการที่ไม่ต้องนำมาลดภาษี (General exception list)

- **การลดหรือยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีนำเข้า (NTB)** ข้อ ๔๐-๔๑ ของ ATIGA ระบุว่าประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องไม่นำมาใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรใดๆ รวมถึงข้อจำกัดด้านปริมาณในการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้า เว้นแต่จะเป็นไปตามสิทธิและพันธกรณีของตนภายใต้ WTO หรือเป็นไปตามบทบัญญัติอื่นๆ ในความตกลงฉบับนี้ นอกจากนี้ ในข้อ ๔๒ ระบุว่าอุปสรรคที่มีใช้ภาษีศุลกากรที่ยังคงมีอยู่จะต้องถูกยกเลิกโดยมีกำหนดระยะเวลาเป็น ๓ ระยะ (ตารางที่ ๒)

ตาราง ๒ ระยะเวลาการยกเลิกมาตรการ NTB ของอาเซียน

	ระยะที่ ๑	ระยะที่ ๒	ระยะที่ ๓
อาเซียน ๕	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๑	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๒	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๓
ฟิลิปปินส์	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๓	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๔	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๕
CLMV	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๖	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๗	ยกเลิก ๑ ม.ค. ๒๕๕๘ (ยืดหยุ่นได้ถึง ๒๕๖๑)

ที่มา: ATIGA ข้อ ๔๒

- **ข้อยกเว้นทั่วไป** เนื้อหาสาระของข้อตกลง ATIGA ที่มีความสำคัญไม่ด้อยไปกว่าการลดหรือยกเลิกมาตรการภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี คือ ข้อยกเว้นทั่วไป ซึ่งระบุไว้ในข้อ ๘ ของ ATIGA ว่า ประเทศสมาชิกสามารถยกเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การเปิดเสรีการค้าสินค้าได้หากเข้าข่ายข้อยกเว้น ๑๐ ข้อ ได้แก่
 - a) จำเป็นเพื่อปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชน
 - b) จำเป็นเพื่อปกป้องชีวิต หรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช
 - c) เกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกทองคำหรือเงิน
 - d) จำเป็นเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลงฉบับนี้
 - e) เกี่ยวกับการผลิตภัณฑ์ที่ใช้แรงงานนักโทษ
 - f) กำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครองทรัพย์สินสมบัติแห่งชาติซึ่งมีคุณค่าทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี
 - g) เกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถใช้ได้หมดไป หากมาตรการเช่นนั้นได้ทำให้เกิดผลพร้อมกับการจำกัดการผลิตหรือการบริโภคภายในประเทศ
 - h) ดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงโลกทัศน์ใดในระหว่างรัฐบาล
 - i) เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดการส่งออกวัสดุภายในประเทศที่จำเป็นเพื่อประกันปริมาณที่จำเป็นของวัสดุดังกล่าวนั้นต่ออุตสาหกรรมผู้ผลิตภายในประเทศระหว่างช่วงเวลาที่ราคาภายในประเทศของวัสดุนั้นต่ำกว่าราคาตลาดโลก
 - j) จำเป็นต่อการได้มาหรือการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ซึ่งขาดแคลนโดยทั่วไปภายในประเทศ หรือในท้องถิ่น

ทั้งนี้ การยกเว้นทั่วไปไม่ว่าจะเป็นข้อ (c) (g) (i) หรือ (j) อาจถูกบางประเทศนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการออกมาตรการกีดกันทางการค้าสินค้าแร่ในรูปแบบต่างๆ^๑

๑.๒ การเปิดเสรีด้านการลงทุน

การเปิดเสรีด้านการลงทุน หรือการเปิดตลาดการลงทุนให้แก่นักลงทุนอาเซียนสามารถที่จะเข้าไปลงทุนทำธุรกิจในประเทศอาเซียนได้โดยเสรี เป็นอีกด้านหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเหมืองแร่โดยตรง เนื่องจากขอบเขตของการเปิดเสรีครอบคลุมธุรกิจ ๕ ภาคและบริการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เกษตร ประมง ป่าไม้ เหมืองแร่ และภาคการผลิต

ทั้งนี้ ในปัจจุบันอาเซียนมีความตกลงด้านการลงทุนมาแล้วจำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ ความตกลงส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (ASEAN Investment Guarantee Agreement: IGA) กรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนอาเซียน (Framework Agreement on ASEAN Investment Area: AIA) และล่าสุด คือ ความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA) ลงนาม ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ มีผลบังคับใช้ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ ส่งผลให้ความ ตกลง IGA และ AIA ถูกยกเลิกไปโดย

^๑ ประเทศจีนเคยใช้มาตรการจำกัดการส่งออกสินค้าแร่หลายชนิด โดยให้เหตุผลว่าเป็นมาตรการชั่วคราวจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อป้องกันการขาดแคลนสินค้าดังกล่าวภายในประเทศ ตาม Article XI ๒(a) ของข้อตกลง GATT และเป็นมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถใช้ได้หมดไป ซึ่งอยู่ใน Article XX(g) ของข้อตกลง GATT อย่างไรก็ตาม ต่อมา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรพิจารณาการค้าระหว่าง WTO ได้ตัดสินใจจีนแพ้คดี

อัตราอัตโนมัติ ข้อตกลง ACIA มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งการลงทุนทางตรง (Foreign Direct Investment : FDI) และการลงทุนในหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) ซึ่งในที่นี่จะสรุปเนื้อหาสำคัญของ ACIA โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

- **ข้อกำหนดในการเปิดเสรีด้านการลงทุน** แบ่งออกเป็น ๓ ส่วนย่อย ได้แก่ ข้อ ๕ การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment: NT) ข้อ ๖ การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation Treatment: MFN) และข้อ ๘ ผู้บริหารอาวุโสและคณะกรรมการบริหาร (Senior Management and Board of Directors: SM&BD)
 - การให้การปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (NT) หมายถึง การปฏิบัติต่อผู้ลงทุนของรัฐสมาชิกอื่นใด ซึ่งการอนุเคราะห์ที่ไม่ด้อยไปกว่าที่ตนให้ ในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน แก่ผู้ลงทุนของตน
 - การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) หมายถึง การปฏิบัติต่อผู้ลงทุนของรัฐสมาชิกอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งการอนุเคราะห์ที่ไม่ด้อยไปกว่าที่ตนให้ ในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน แก่ผู้ลงทุนของรัฐสมาชิกอื่นใดหรือรัฐที่ไม่ใช่สมาชิก
 - การดำรงตำแหน่งบริหารอาวุโส และคณะกรรมการ (SM&BD) ระบุว่า จะต้องไม่กำหนดให้นิติบุคคลของรัฐสมาชิกนั้นแต่งตั้งในตำแหน่งผู้บริหารอาวุโส จากบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติใดเป็นการเฉพาะ และอาจกำหนดให้กรรมการส่วนใหญ่คณะกรรมการบริหารของนิติบุคคลของรัฐสมาชิกนั้น มีสัญชาติหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือมีถิ่นที่อยู่ในดินแดนของรัฐสมาชิก โดยมีเงื่อนไขว่าข้อกำหนดนี้ ไม่ทำให้ความสามารถของผู้ลงทุนที่จะดำเนินการควบคุมเหนือการลงทุนของตนเสื่อมลงอย่างมีนัยสำคัญ
- **ข้อสงวน (Reservation)** ในข้อ ๙ ของข้อตกลง ACIA กำหนดว่ามาตรการ NT และ SM&BD อาจจะไม่บังคับใช้กับมาตรการที่ประเทศสมาชิกได้กำหนดไว้ในรายการข้อสงวน ทั้งนี้ รายการข้อสงวนเกี่ยวกับการลงทุนด้านเหมืองแร่มีรายละเอียดในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ รายการข้อสงวนเกี่ยวกับด้านการลงทุนด้านเหมืองแร่ของประเทศอาเซียนที่น่าสนใจ

	ข้อสงวนด้านเหมืองแร่โดยเฉพาะ	ข้อสงวนสำหรับทุกสาขา (รวมถึงเหมืองแร่)
กัมพูชา	• ห้ามมิให้ทำเหมืองแร่ทรายเพื่อการส่งออกทุกชนิด • NT และ SM&BD จะไม่บังคับใช้กับมาตรการเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ทราย • การทำเหมืองแร่ต้องได้รับใบอนุญาตในการลงทุนซึ่งเงื่อนไขถูกกำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	• NT อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการที่เกี่ยวกับความเป็นเจ้าของที่ดิน • แต่ละบริษัทสามารถจ้างแรงงานต่างชาติจ้างได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ ๑๐
สปป.ลาว	• การลงทุนทำเหมืองแร่ใน สปป.ลาว แบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่ - การลงทุนโดยรัฐ - การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับนักลงทุนในประเทศหรือนักลงทุนต่างชาติ - การรวมกลุ่มหรือการลงทุนของเอกชนในประเทศ • การเก็บมูลค่าของค้างคาวจะสงวนไว้สำหรับคนลาวหรือบริษัทที่เป็นของคนลาวทั้งหมด	• นักลงทุนต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าของที่ดิน • นักลงทุนต่างชาติต้องได้รับใบอนุญาตในการลงทุน ซึ่งในการลงทุนของนักนักลงทุนต่างชาติแบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่ บริษัทร่วมทุน บริษัทต่างชาติ ๑๐๐% และบริษัทที่ดำเนินการโดยสัญญา • นักลงทุนต่างชาติซึ่งลงทุนในรูปของบริษัทร่วมทุนจะต้องมีสัดส่วนการลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินลงทุนรวม และต้องมีเงินทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ
เมียนมาร์	• ไม่อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติดำเนินการสำรวจหรือทำเหมืองแร่ถ่านหิน • บริการที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและทำเหมืองแร่ถ่านหินจะอนุญาตเฉพาะบริษัทที่จัดตั้งโดยนักลงทุนชาวพม่าเท่านั้น	• NT อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์สิน หรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน • บริษัทต่างชาติไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบบริษัทต่างชาติ ๑๐๐% บริษัทร่วมทุนสาขาหรือสำนักงานตัวแทน จะต้องได้รับอนุญาตในการประกอบกิจการ

	ข้อสงวนด้านเหมืองแร่โดยเฉพาะ	ข้อสงวนสำหรับทุกสาขา (รวมถึงเหมืองแร่)
เวียดนาม	• NT และ SM&BD อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนทำเหมืองแร่ดังต่อไปนี้ - การสำรวจและทำเหมืองแร่ - การทำเหมืองและแต่งแร่หายาก แร่มีค่า และวัตถุดิบ - การทำเหมืองและการแต่งแร่โลหะหายาก ดินสำหรับใช้ในงานก่อสร้าง ทราয়คุณภาพสูงสำหรับงานก่อสร้างและแก้วบางชนิด - โครงการที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่มีค่าหรือแร่หายากจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลเวียดนาม - กิจกรรมด้านแร่ที่เกี่ยวข้องกับแร่ที่มีความพิเศษ แร่มีพิษ แร่หายาก และแร่มีค่า ตลอดจนการสำรวจทางธรณีวิทยา การสำรวจแร่ ทำเหมืองแร่ และการแต่งแร่	• NT และ SM&BD อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานที่มาจากประเทศที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศอื่น โดยอาจมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสัดส่วน ค่าจ้างขั้นต่ำ ระยะเวลา และประเภทของแรงงานดังกล่าว • NT และ SM&BD อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การควบคุม การจัดการ และการดำเนินการของกิจการหรือโครงการของนักลงทุนต่างชาติ รวมถึงการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ รูปแบบทางกฎหมาย สัดส่วนความเป็นเจ้าของ การบริหารจัดการ และระยะเวลาการลงทุน • NT อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ทรัพย์สิน หรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน • NT และ SM&BD อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษต่อ SME
อินโดนีเซีย	• ไม่อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติทำเหมืองแร่เกี่ยวกับทรายทะเล • การทำเหมืองแร่เกี่ยวกับกัมตาพริงส์จะต้องได้รับการอนุมัติเป็นพิเศษจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	• NT อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ทรัพย์สิน หรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน • การลงทุนของนักลงทุนต่างชาติจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง NT อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการเกี่ยวกับระยะเวลาของใบอนุญาตประกอบธุรกิจดังกล่าว • นักลงทุนต่างชาติอาจได้รับมอบหมายให้ใช้ตัวแทนท้องถิ่นในการขายสินค้าไปยังผู้ซื้อขั้นสุดท้ายในอินโดนีเซีย • บริษัทที่เป็นของชาวต่างชาติ ๑๐๐% เมื่อดำเนินการไปได้ระยะเวลานานหนึ่งจะต้องขายหุ้นบางส่วนให้แก่กลุ่มทุนในประเทศ ซึ่งในกรณีของธุรกิจเหมืองแร่และถ่านหินจะต้องขายหุ้นให้แก่กลุ่มทุนในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ภายหลังจาก ๕ ปีของการดำเนินการเชิงพาณิชย์ • การลงทุนของต่างชาติที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย Corporate Law จะต้องมีการจ้างงานสำหรับชาวอินโดนีเซีย • NT และ SM&BD อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานที่มาจากประเทศที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศอื่น โดยอาจมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสัดส่วน ค่าจ้างขั้นต่ำ ระยะเวลา และประเภทของแรงงานดังกล่าว • NT อาจไม่บังคับใช้กับมาตรการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการระดับจังหวัด ซึ่งอาจพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

ที่มา: ACIA reservation lists

หมายเหตุ: ในส่วนของข้อสงวนสำหรับทุกสาขา ผู้เขียนเลือกมาเฉพาะที่คิดว่าน่าจะเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเหมืองแร่

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะสามารถกำหนดข้อสงวนที่จะยังไม่เปิดเสรีด้านการลงทุนได้ตามข้อ ๙ (๑) แต่ในข้อ ๙ (๔) ได้ระบุเอาไว้ว่า จะต้องมีการทยอยลดหรือยกเลิกข้อสงวนด้านการลงทุนดังกล่าว โดยให้มีกำหนดระยะเวลาเป็นไปตามตารางยุทธศาสตร์ของแผนแม่บท AEC หรือ AEC Strategic schedule) ดังตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ การลด/ยกเลิกข้อจำกัดและอุปสรรคด้านการลงทุนของอาเซียน

	ประเทศอาเซียน ๘	สปป.ลาว และเมียนมาร์
ระยะที่ ๑	ภายในปี ๒๕๕๓	ภายในปี ๒๕๕๔
ระยะที่ ๒	ภายในปี ๒๕๕๕	ภายในปี ๒๕๕๖
ระยะที่ ๓	ภายในปี ๒๕๕๗	ภายในปี ๒๕๕๘

ที่มา: AEC Strategic schedule

๒. มาตรการกีดกันการค้าและการลงทุนด้านแร่

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาด้านข้อตกลงการเปิดเสรีทั้งด้านการค้าและการลงทุนข้างต้นอาจดูเหมือนว่าประเทศอาเซียนจะมีการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนระหว่างกันอย่างแท้จริง เนื่องจากถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีมาตรการกีดกันทางการค้าทั้งภาษีและไม่ใช้ภาษีอยู่รวมกันยังมีข้อสงวนที่จะยังไม่เปิดเสรีด้านการลงทุนบางประการ แต่ได้มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการลดหรือยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนดังกล่าวที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงประเทศอาเซียนหลายประเทศยังคงมีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านเหมืองแร่อยู่ ซึ่งอาจเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ ประการแรก ในข้อตกลงด้านการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน ยังมีช่องว่างที่สามารถใช้เป็นข้ออ้างในการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าได้ เช่น ข้อยกเว้นทั่วไปในข้อตกลง ATIGA ประการที่สอง แร่ถือเป็นสมบัติของชาติและเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้แล้วหมดไปทำให้หลายประเทศมีแนวโน้มที่จะสงวนหรืออนุรักษ์ทรัพยากรแร่เอาไว้ใช้ในอนาคต ตลอดจนคำนึงถึงการบริหารจัดการใช้ประโยชน์แร่ในปัจจุบันค่อนข้างมาก ทำให้หลายประเทศไม่ต้องการเปิดเสรีในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ประการสุดท้าย การเพิ่มขึ้นของราคาแร่ส่งผลให้เกิดกระแสชาตินิยมทรัพยากร (Resource nationalism) ซึ่งพยายามทำให้รัฐได้ประโยชน์จากอุตสาหกรรมเหมืองแร่มากขึ้น มาตรการด้านชาตินิยมด้านเหมืองแร่บางประการอาจถือเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้คนท้องถิ่นมีส่วนในการเป็นเจ้าของกิจการโดยการลดสัดส่วนการถือครองหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ การเพิ่มการใช้แร่ภายในประเทศผ่านมาตรการจำกัดการส่งออกแร่ เป็นต้น

ในที่นี้จะขอนำเสนอตัวอย่างของมาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่ของกลุ่มประเทศ CLMV และอินโดนีเซีย ซึ่งถือว่าประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีศักยภาพด้านแร่ที่น่าสนใจ (ตารางที่ ๕)

ตารางที่ ๕ ตัวอย่างมาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่ของประเทศอาเซียนที่น่าสนใจ

	มาตรการด้านการค้า			มาตรการด้านการลงทุน	
	ภาษีส่งออก	ห้ามส่งออก	ขออนุญาตส่งออก	งดการให้ใบอนุญาตสำรวจหรือทำเหมืองแร่	กำหนดเงื่อนไขการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ
กัมพูชา ^๑			การส่งออกแร่ดิบทุกชนิดต้องผ่านการพิจารณาความคุ้มค่าก่อน		
สปป.ลาว ^๒		ห้ามส่งออกแร่ดิบทุกชนิด		งดการออกใบอนุญาตทำเหมืองแร่ใหม่จนถึงปี ๒๕๕๘	
เมียนมาร์ ^๓			การส่งออกหินแกรนิต ถ่านหิน ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐบาล	ไม่อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติทำเหมืองแร่ถ่านหิน	การทำเหมืองแร่หายาก แร่ยุทธศาสตร์ แร่เกี่ยวกับกัมตภาพรังสี และอัญมณี ต้องร่วมทุนกับรัฐบาล
เวียดนาม ^๔	เก็บภาษีส่งออกแร่ เช่น - นิกเกิล ๒๐% - ถ่านหิน ๑๓% - ทองคำ ๑๐%	ห้ามส่งออกแร่เหล็ก ตะกั่ว สังกะสี โครไมต์ แมงกานีส ทองแดง อพาไทต์ เฟลด์สปาร์ ฯลฯ	การส่งออกไทเทเนียมที่ผ่านการแปรรูป ถ่านหิน และแร่หายากต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี	กำหนดเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตแร่บางชนิดเป็นพิเศษ ได้แก่ ถ่านหิน บอกไซต์ ตะกั่ว สังกะสี โครไมต์ แมงกานีส ทองคำ ทองแดง อพาไทต์ แร่หายาก แร่สำหรับอุตสาหกรรมซีเมนต์และก่อสร้าง	

	มาตรการด้านการค้า			มาตรการด้านการลงทุน	
	ภาษีส่งออก	ห้ามส่งออก	ขออนุญาตส่งออก	งดการให้ใบอนุญาตสำรวจหรือทำเหมืองแร่	กำหนดเงื่อนไขการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ
อินโดนีเซีย ^๔	เก็บภาษีส่งออกร้อยละ ๒๐ สำหรับแร่ดิบส่งออก ได้แก่ แร่โลหะ ๒๑ ชนิด แร่โลหะ ๑๐ ชนิด และหิน ๓๔ ชนิด	กำหนดสัดส่วนการขายแร่ภายในประเทศ รวมทั้งกำหนดให้เพิ่มมูลค่าที่ผลิตได้ภายในประเทศ ตลอดจนเตรียมที่จะห้ามส่งออกแร่ดิบในปี ๒๕๕๗	การส่งออกแร่ต้องได้รับ Clean and clear certificate จาก MEMR และต้องมี Integrity pact หรือพันธสัญญาที่จะเพิ่มมูลค่าแร่ในประเทศ ตลอดจนต้องได้รับการอนุมัติจากกรมการค้าต่างประเทศ		ภายหลังจาก ๖ ปีนับตั้งแต่วันที่เริ่มการผลิต นักลงทุนต่างชาติจะต้องกระจายหุ้นให้แก่ชาวอินโดนีเซียไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ และจะต้องเพิ่มสัดส่วนการกระจายหุ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งภายหลังจากปีที่ ๑๐ หุ้นส่วนใหญ่อย่างน้อยร้อยละ ๕๑ จะต้องเป็นของชาวอินโดนีเซีย

ที่มา: ^๑Navuth (๒๐๑๓), ^๒Viet Nam News (๒๐๑๒), ^๓Myanmar Investment Commission Notification No. ๑/๒๐๑๓, ^๔Duong Anh (๒๐๑๒), ^๕PWC (๒๐๑๒)

๓. การคาดการณ์สถานการณ์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ของอาเซียนภายหลังเป็น AEC

ในระยะสั้นคาดว่าสถานการณ์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ของอาเซียนภายหลังจากการรวมตัวเป็น AEC ในปี ๒๕๕๘ ไม่น่าจะมีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยถึงแม้จะมีข้อตกลงที่จะเปิดเสรีทั้งด้านการค้าและการลงทุน แต่เชื่อว่าหลายประเทศจะยังคงมีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่อยู่ เนื่องจากสำหรับประเทศอาเซียนบางประเทศเหมืองแร่ถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญมาก นอกจากนี้ มาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนบางชนิดยังไม่มีความชัดเจนว่าขัดต่อข้อตกลงการเปิดเสรีการค้าหรือการลงทุนหรือไม่ เนื่องจากในข้อตกลงการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนมีข้อยกเว้นหรือช่องว่างให้สามารถดำเนินการได้ เช่น ข้อยกเว้นทั่วไปในข้อตกลง ATIGA

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวเชื่อว่ามาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการฟ้องร้องให้มีการลดหรือยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่ของอาเซียน ดังเช่นที่ได้เกิดการฟ้องร้องเกี่ยวกับการจำกัดการส่งออกวัตถุดิบและสินค้าแร่หายากของประเทศจีนในกรอบ WTO^๒ อย่างไรก็ตาม คาดว่าประเทศผู้ฟ้องร้องอาจเป็นประเทศอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกอาเซียน ซึ่งมีสิทธิฟ้องร้องให้ยกเลิกการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่ได้ตามกรอบการตกลงอื่นๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมเป็นสมาชิก เช่น WTO ทั้งนี้ คาดว่าประเทศกลุ่ม CLMV คงมีโอกาสถูกฟ้องร้องต่ำ เนื่องจากยังถือว่าเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาค่อนข้างน้อย สำหรับประเทศอาเซียนที่คาดว่าจะมีโอกาสถูกฟ้องร้องสูงสุด คือ อินโดนีเซีย เนื่องจากเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาค่อนข้างสูงประกอบกับเป็นประเทศผู้ส่งออกแร่รายใหญ่หลายชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ่านหิน

^๒ ในปี ๒๕๕๒ สหรัฐอเมริกาได้ฟ้องว่าจีนใช้มาตรการจำกัดการส่งออกสินค้าแร่หลายชนิด ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ WTO ได้วินิจฉัยสอดคล้องกันว่า มาตรการกำหนดโควตาส่งออกขัดต่อกฎของ WTO ซึ่งจีนได้ยอมรับและจะดำเนินการตามคำตัดสินภายในปี ๒๕๕๕ นอกจากนี้ล่าสุดในเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ได้ฟ้องร้องจีนให้ยกเลิกการจำกัดการส่งออกสินค้าแร่หายาก ทั้งสแตน และโมลิบดีนัม อีกด้วย

๔. โอกาสและผลกระทบสำหรับผู้ประกอบการเหมืองแร่และอุตสาหกรรมพื้นฐานของไทย

คาดว่าผลกระทบจากการเป็น AEC ที่จะเกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ไทยอันเนื่องมาจากการมีสินค้าแร่เข้ามาแข่งในตลาดหรือการเข้ามาลงทุนทำเหมืองแร่โดยนักลงทุนอาเซียนคมีน้อยมาก เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการกีดกันทางการค้าและการลงทุนด้านแร่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศอื่นๆ ในอาเซียน หรือสามารถกล่าวได้ว่าไทยเปิดเสรีค่อนข้างมากอยู่แล้ว ประกอบกับในปัจจุบันไทยถือเป็นประเทศที่มีศักยภาพด้านความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรแร่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ นอกจากนี้การอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ในประเทศไทยในปัจจุบันทำได้ยากไม่ว่าจะเป็นนักลงทุนไทยเองหรือนักลงทุนต่างชาติ ดังนั้น โอกาสที่จะมีนักลงทุนอาเซียนเข้ามาลงทุนทำเหมืองแร่ในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจึงเป็นไปได้ค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ นักลงทุนที่มีศักยภาพในการลงทุนด้านเหมืองแร่ส่วนใหญ่ยังไม่ใช่นักลงทุนสัญชาติอาเซียน

ในทางตรงกันข้าม คาดว่าการเป็น AEC จะเป็นโอกาสทั้งสำหรับผู้ประกอบการเหมืองแร่ไทยที่จะไปลงทุนทำเหมืองแร่ในประเทศอาเซียนเนื่องจากการเปิดเสรีอาจทำให้เกิดการลดหรือยกเลิกมาตรการกีดกันด้านการลงทุนทำเหมืองแร่ลง นอกจากนี้ยังถือเป็นโอกาสสำหรับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพื้นฐานต่อเนื่องจากแร่ที่อาจสามารถนำเข้าสินค้าแร่เข้ามาเป็นวัตถุดิบได้สะดวกมากยิ่งขึ้นเนื่องจากการลดหรือยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศอาเซียนบางประเทศ

อ้างอิง

- Duong Anh (๒๐๑๒), Vietnam: ๒๐๑๒ substantial changes in Vietnam's Mining Regulations, ๑๗ September ๒๐๑๒, <http://www.mondaq.com/x/๑๔๗๐๒๔/Mining/๒๐๑๒+substantial+changes+in+Vietnam+Mining+Regulations>
- Myanmar Investment Commission Notification No. ๑/๒๐๑๓, Classification of Types of Economic Activities., ๓๑ January ๒๐๑๓, http://www.dica.gov.mm/includes/FIL-notification%๒๐_English_%๒๐A๔.pdf
- Navuth (๒๐๑๓), National Mineral Policy (Draft). Peng Navuth, Deputy Director General, General Department of Mineral Resources, Ministry of Industry Mines and Energy, ๑๕ March ๒๐๑๓. http://mric.jogmec.go.jp/public/kouenkai/๒๐๑๓-๐๓/briefing_๑๓๐๓๑๕_๐๑.pdf
- PricewaterhouseCooper (PWC). Mining in Indonesia Investment and Taxation Guide. ๔th Edition, April ๒๐๑๒. <http://www.pwc.com/id/en/publications/assets/Mining-Investment-and-Taxation-Guide-๒๐๑๒.pdf>
- Viet Nam News (๒๐๑๒), Investors in Laos confront new policies. ๓๑ October ๒๐๑๒, <http://vietnamnews.vn/Economy/๒๓๒๑๒๓/investors-in-laos-confront-new-policies.html>