

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ข้อสรุป

จากการศึกษาข้อพิพาทคดีฮอร์โมนเนื้อสัตว์ (European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) Case) เนื่องมาจากมีการตั้งมาตรการสุขอนามัยของสหภาพยุโรปที่ห้ามนำเข้าเนื้อวัวและผลิตภัณฑ์จากเนื้อวัวจากประเทศสหรัฐอเมริกาโดยอ้างว่า มีสารตกค้างของฮอร์โมนที่ใช้เร่งการเจริญเติบโตทั้งที่สหภาพยุโรปปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนข้ออ้างของตน มาตรการสุขอนามัยของสหภาพยุโรปจึงมีลักษณะกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศโดยแอบแฝง สามารถสรุปคำตัดสินในคดีได้ดังนี้

1. คำตัดสินของคณะพิจารณา (Panel)

1.1 คณะพิจารณาเห็นว่าสหภาพยุโรปคงไว้ซึ่งมาตรการสุขอนามัยโดยมิได้อยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง อันแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับความประสงค์ที่กำหนดไว้ใน 5.1 ของข้อตกลง SPS

1.2 คณะพิจารณาเห็นว่าสหภาพยุโรปก่อให้เกิดความแตกต่างอันเป็นไปตามอำเภอใจหรือไม่ถูกต้องในระดับความคุ้มครองสุขอนามัยที่เห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่ต่างกันไป อันแสดงถึงความไม่สอดคล้องกับความประสงค์ที่กำหนดไว้ใน 5.5 ของข้อตกลง SPS

1.3 คณะพิจารณาเห็นว่าสหภาพยุโรปคงไว้ซึ่งมาตรการสุขอนามัยซึ่งไม่อยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศที่มีอยู่โดยปราศจากความชอบธรรมภายใต้มาตรา 3.3 ของข้อตกลง SPS อันแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับความประสงค์ที่กำหนดไว้ใน 3.1 ของข้อตกลง SPS

1.4 คณะพิจารณาแนะนำให้องค์กรระงับข้อพิพาทเรียกร้องให้สหภาพยุโรปนำมาตรการสุขอนามัยที่พิพาทไปใช้ในทางที่เป็นไปตามที่ข้อตกลง SPS กำหนดไว้ในเรื่องของการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

2. คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body)

2.1 องค์กรอุทธรณ์เห็นด้วยกับความเห็นของคณะพิจารณาที่ว่ามาตรการของ สหภาพยุโรปสะท้อนถึงระดับความคุ้มครองที่สูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ และการประเมิน ความเสี่ยงไม่ถูกต้องอันเป็นการขัดต่อมาตรา 3 ของข้อตกลง SPS

2.2 องค์กรอุทธรณ์มีคำตัดสินยืนตามความเห็นของคณะพิจารณาในมาตรา 5.1 ของ ข้อตกลง SPS ที่ว่าไม่มีความสัมพันธ์ที่มีเหตุผลระหว่างมาตรการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ กล่าวถึงฮอริโมนห้าชนิด และเห็นว่าสหภาพยุโรปขาดการประเมินความเสี่ยงสำหรับฮอริโมนทั้ง หกชนิด

2.3 องค์กรอุทธรณ์กลับคำตัดสินของคณะพิจารณาในมาตรา 5.5 โดยองค์กรอุทธรณ์ พิจารณาเห็นว่า มีความแตกต่างที่แท้จริงระหว่างฮอริโมนสังเคราะห์และฮอริโมนตามธรรมชาติใน เนื้อวัวและอาหารอื่น และที่ใช้ฮอริโมนควบคุมเพื่อการรักษาโรค แม้ว่าองค์กรอุทธรณ์เห็นด้วยกับ ความแตกต่างระหว่างการห้ามใช้ฮอริโมนในเนื้อวัวและการใช้ฮอริโมนเพื่อเร่งการเจริญเติบโตใน หมูนั้นเป็นการกระทำตามอำเภอใจ ไม่เห็นว่าสิ่งนี้เป็นผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการกีด กันทางการค้าโดยแอบแฝง

2.4 องค์กรอุทธรณ์กลับความเห็นของคณะพิจารณาในการอธิบายในข้อตกลง SPS ใน เรื่องการระงับการพิสูจน์ของประเทศสมาชิกที่กำหนดมาตรการสุขอนามัย และกลับความเห็นใน ข้อสรุปของคณะพิจารณาที่ว่ามาตรการของสมาชิกไม่อยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ ตามมาตรา 3.1 ความเห็นสำคัญอยู่ที่ว่าประเทศสมาชิกต้องแสดงว่ามาตรการสุขอนามัยของตน สอดคล้องตามมาตรา 3.3 สรุปว่าคณะพิจารณาใช้มาตรฐานที่เหมาะสมในข้อทบทวนภายใต้ ข้อตกลง SPS

2.5 องค์กรอุทธรณ์มีความเห็นยืนตามข้อสรุปของคณะพิจารณาที่ว่าหลักระมัดระวัง ล่วงหน้าไม่อยู่เหนือถ้อยคำที่ชัดเจนตามมาตรา 5.1 และ 5.2 และ หลักระมัดระวังล่วงหน้าเป็นส่วน หนึ่งด้วย ตามมาตรา 5.7 ของข้อตกลง SPS

2.6 องค์กรอุทธรณ์เห็นตามความเห็นของคณะพิจารณาที่ว่าข้อตกลง SPS โดยเฉพาะ มาตรา 5.1 และมาตรา 5.5 ใช้กับมาตรการที่ออกมาก่อนมีการบังคับใช้ข้อตกลง WTO แต่ยังคง ใช้บังคับได้และส่วนที่ว่ามาตรา 5.1 เป็นการใช้เฉพาะของหน้าที่ทั่วไปตาม มาตรา 2.2 ของ

ข้อตกลง SPS และเห็นว่ามาตรา 2.2 และมาตรา 5.1 ควรอ่านด้วยกันและมาตรา 2.2 มีความหมายร่วมกันกับมาตรา 5.1

2.7 องค์การอุทธรณ์กลับความเห็นของคณะพิจารณาที่ว่าถ้อยคำที่ว่า อยู่บนพื้นฐาน ที่ใช้ในมาตรา 5.1 ของข้อตกลง SPS อันเกี่ยวกับความประสงค์เกี่ยวกับกระบวนการอย่างต่ำที่สุด ที่กำหนดไว้ในมาตรการสุขอนามัยแสนอหลักฐานที่พิจารณาเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงตามปกติเมื่อกำหนดหรือคงไว้ซึ่งมาตรการนั้น

2.8 องค์การอุทธรณ์เสนอแนะให้องค์การระงับข้อพิพาทเรียกร้องให้สหภาพยุโรปนำมาตรการ SPS แก่ไขมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามรายงานขององค์การอุทธรณ์ เพื่อให้สหภาพยุโรปปฏิบัติเพื่อเป็นไปตามที่กำหนดไว้ภายใต้ข้อตกลง SPS

ต่อมาภายหลังที่มีการตัดสินคดีแล้ว ในส่วนของการบังคับตามคำตัดสินคดีนี้ปรากฏว่าสหภาพยุโรปก็ยังคงไม่ยอมยกเลิกการห้ามนำเข้าเนื้อวัวที่มีต่อสหรัฐอเมริกาในเดือนกรกฎาคม 1999 การตอบโต้ ซึ่งถือว่าสหภาพยุโรปไม่สามารถปฏิบัติตามภายในระยะเวลาคือ วันที่ 13 พฤษภาคม 1999 สหรัฐอเมริกาจึงร้องขอใช้สิทธิตอบโต้มูลค่า 202 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีนั้น ทาง DSB ซึ่งเป็นองค์การระงับข้อพิพาทในองค์การการค้าโลกเห็นว่าระดับที่เหมาะสมอยู่ที่มูลค่า 116 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จึงอนุญาตให้สหรัฐอเมริกาทำการเก็บภาษีตอบโต้ (Retaliatory Measures) ถึง 100% ของ ad valorem ต่อการนำเข้าสินค้าเนื้อวัวและเนื้อหมูจากสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นไปตามหลักการชดเชยค่าเสียหายและการระงับข้อลดหย่อนของ DSU ที่ว่ารัฐที่ร้องเรียนสามารถร้องขอต่อองค์การระงับข้อพิพาทเพื่อให้อำนาจในการระงับข้อลดหย่อนและพันธกรณีต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตาม โดยการตอบโต้จะทำได้ในระดับที่เท่าเทียมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น และ DSU อนุญาตให้มีการตอบโต้ข้ามสาขา (Sector) ได้หรือความตกลงฉบับอื่นได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำอย่างรอบคอบโดยต้องพิจารณาถึงความสำคัญทางการค้าและเศรษฐกิจประกอบกันด้วย

อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ได้มีปัญหายืดเยื้อต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะทำการขึ้นภาษีตอบโต้หลายรายการรวมทั้งทำการตอบโต้ข้ามสาขาโดยการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปแล้วก็ตาม ท้ายสุดก็ยังคงมีความล้มเหลวไม่อาจเปลี่ยนแปลงยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้าเนื้อวัวที่เลี้ยงด้วยฮอร์โมนของสหภาพยุโรปให้เป็นไปตามคำตัดสินของคณะผู้ตัดสินและองค์การอุทธรณ์ในกระบวนการระงับข้อพิพาทได้ ทั้งนี้โดยหลักการแล้ว การตอบโต้ดังกล่าวที่องค์การการค้าโลกได้กำหนดไว้หน้าที่จะมีประสิทธิภาพ โดยสหภาพยุโรปยอมรับว่าจะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยมาโดยตลอด แต่ในทางความเป็นจริง สหภาพยุโรปมีสมาชิกประเทศใน

ภาคพื้นทวีปยุโรปที่มีความมั่นคงและมีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง สหภาพยุโรปจึงยังคงเพิกเฉย ไม่ได้ปฏิบัติการขดเซยความเสียหายแก่สหรัฐอเมริกาแม้แต่น้อย ซึ่งปัญหามีข้อน่าสังเกตดังนี้

1. สำหรับประเทศที่ส่งออกเนื้อสัตว์ที่จะต้องมีหน้าที่คงมาตรฐานสินค้าส่งออกไว้ในระดับของมาตรฐานระหว่างประเทศเช่น มาตรฐานโคเด็กซ์ ซึ่งต้องสามารถพิสูจน์ได้โดยอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ หากประเทศอื่นที่มีการนำเข้าสินค้าถือปฏิบัติตามในทำนองเดียวกับสหภาพยุโรปที่มีการละเมิดต่อข้อตกลง SPS แต่ยังคงเพิกเฉยต่อการขดเซยค่าเสียหายต่อประเทศผู้เสียหายในทางการค้าระหว่างประเทศแล้ว ก็จะก่อให้เกิดการทำลายระบบระดับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นกรลดความน่าเชื่อถือขององค์การการค้าโลกอย่างมาก

2. เมื่อมาตรการห้ามนำเข้าเนื้อสัตว์ที่เลี้ยงด้วยฮอร์โมนของสหภาพยุโรปยังคงมีอยู่ต่อไป ย่อมทำให้ความสัมพันธ์ทางการค้าของสหภาพยุโรปกับประเทศอื่นๆ ย่อมตั้งอยู่ในความไม่แน่นอนชัดเจนว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางใดและมีผลกระทบต่อกรจำกัดทางการค้าในสถานการณ์อื่นต่อไปในอนาคตด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาถึงข้อตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ผู้เขียนเห็นว่าข้อตกลง SPS นี้มีความสำคัญยิ่งต่อการส่งออกของประเทศไทย เพราะการสินค้าส่งออกที่ทำรายได้เข้าประเทศอย่างมากคือ สินค้าภาคการเกษตรซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับการเจรจาการค้าของแเกตต์ที่ผ่านมาในแต่ละรอบ ทำให้อัตราภาษีที่แต่เดิมเป็นเครื่องมืออย่างดีในการกีดกันการนำเข้าหรือคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศของแต่ละประเทศสมาชิกลดลงเป็นอย่างมาก ประเทศผู้นำเข้าทั้งหลายจึงหันมาหาเครื่องมืออื่นที่จะนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์เดิม มาตรการสุขอนามัยเป็นมาตรการหนึ่งที่แต่ละประเทศให้ความสนใจ เพราะเหตุผลที่ใช้นับสนุนการใช้มาตรการนี้สอดคล้องกับกระแสนิยมในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สัตว์และพืช และสามารถใช้อย่างเลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การหาแนวทางแก้ไขเมื่อสินค้านำเข้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีคุณภาพไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสุขอนามัยภายใต้ข้อตกลง SPS ของประเทศผู้นำเข้านั้นเป็นเรื่องค่อนข้าง

ยาก ควรต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป (case-by-case basis) เนื่องจากข้อกล่าวอ้างทั้งหลายนั้นใช้ ข้อมูลเกี่ยวกับเชื้อโรค แมลง สารพิษ สารตกค้าง สิ่งปนเปื้อนฯลฯ ที่มีอยู่มากมาย โดยประเทศ ผู้นำเข้ายังต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละข้อพิพาทด้วย โดยที่ในการกำหนดข้อกล่าวหา นั้นต้อง พิจารณาว่ามาตรการสุขอนามัยนั้นเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่ โดยค้นหาจาก Codex OIE IPPC ในกรณีที่ไม่มีมาตรฐานระหว่างประเทศ หรือมีแต่ใช้มาตรฐานที่สูงกว่า หรือไม่ มีความตกลงเฉพาะในเรื่องนั้น ก็ต้องพิจารณาว่า ประเทศผู้นำเข้ามีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มา สนับสนุน(Scientific justification)การใช้มาตรการนั้นหรือไม่อย่างไร มีการประเมินความเสี่ยง (risk assessment)อย่างเหมาะสมหรือไม่ ระดับความคุ้มครอง (level of sanitary and phytosanitary protection)มีผลกระทบต่อการค้าน้อยที่สุดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5.4 หรือไม่ อีกทั้ง ต้องพิจารณาว่า การใช้มาตรการ SPS สอดคล้องกับบทบัญญัติของแกตต์ 1994 มาตรา 1 (Article I) ในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ และมาตรา 3 (Article III) ในเรื่องหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หรือไม่ด้วย

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกที่มีสิทธิกำหนดมาตรการสุขอนามัยของตนจึงควรที่จะปรับตัวโดยเร่งพัฒนาระบบคุณภาพมาตรฐานสินค้าให้ได้รับการยอมรับจาก ประเทศคู่ค้าทั้งหลายว่าสามารถป้องกันอันตรายและสามารถควบคุมความปลอดภัยของสินค้า ของตนได้โดยใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ ทั้งนี้จะต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชนผู้ส่งออกในส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้าข้อมูล การปฏิบัติการทดลองทางวิทยาศาสตร์ การตรวจสอบรับรองคุณภาพสินค้าเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การผลิตสินค้าตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศ ซึ่งผลจากการควบคุมคุณภาพสินค้าให้ดีขึ้นย่อมสามารถเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันการ ส่งออกของประเทศไทยให้สูงกว่าประเทศส่งออกคู่แข่งรายอื่นได้ในอนาคต