

วิวัฒนาการทางกฎหมายในการจัดทำข้อตกลงที่ใช้บังคับต่อ
การค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ: จากการเจรจาการค้า สู่กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นช่วงที่ประเทศต่างๆ ประสบปัญหาจากสงคราม ต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมโลก จึงได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) เพื่อดูแลด้านการเมือง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (IBRD/WB) เพื่อดูแลการเงิน ทางด้านการค้านั้นได้มีความพยายามที่จะตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization: ITO) เพื่อจัดระเบียบการค้าของโลก และได้มีการร่างข้อตกลงเพื่อจัดตั้งองค์การดังกล่าวขึ้น รวมอยู่ในกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่รวมทั้งเรื่องกฎระเบียบทางการค้าเสรีระหว่างประเทศ และองค์การการค้าระหว่างประเทศไว้ด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม การก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศหรือ ITO ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสภาคองเกรส (Congress) ของสหรัฐอเมริกาไม่ยอมที่จะให้มีการให้สัตยาบันในนามของสหรัฐอเมริกา จึงส่งผลให้กฎบัตรฮาวานาขาดรัฐมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเข้าเป็นภาคีสมาชิก เป็นเหตุให้ประเทศอื่นๆ ไม่เข้าเป็นภาคีสมาชิกไปด้วย คงมีแต่การจัดทำข้อตกลงชั่วคราวขึ้นมาใช้ไปพลางก่อนในระหว่างที่ไม่มีองค์การการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งก็คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1947 (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือ GATT 1947 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948

ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1947 - ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2490 - พ.ศ. 2536) ซึ่ง WTO ในขณะนั้นยังมิได้ถูกก่อตั้งขึ้น คงมีสถานะเป็น GATT ซึ่งเป็นเพียงกฎเกณฑ์กำกับการค้าระหว่างประเทศ โดยไม่มีกฎหมายและองค์กรระหว่างประเทศรองรับ ได้จัดให้มีการเจรจาการค้าพหุภาคีเพื่อลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคทางการค้าไปแล้ว รวม 8 รอบ ซึ่งการเจรจาในรอบปัจจุบัน คือรอบโดฮานัน ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการประชุมและเจรจาระหว่างประเทศภาคีสมาชิก¹

¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเจรจาการค้าพหุภาคีภายใต้ GATT ในภาคผนวก ก.

จุดประสงค์ของการเจรจาการค้าพหุภาคีแต่ละครั้ง เพื่อมุ่งลดข้อจำกัด ตลอดจนข้อกีดกันใด ๆ ที่จักเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศสมาชิก ในระยะแรกเริ่มการเจรจาจำกัดเฉพาะประเด็นการจัดระเบียบการค้าสินค้าและอุปสรรคด้านภาษีศุลกากรเท่านั้น ทว่ากาลต่อมาการเจรจากลับมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งในประเด็นการจัดระเบียบการค้าบริการ ประเด็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช่ภาษี (Non - Tariff Barriers) ตลอดจนเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา มาตรฐานสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

สินค้าเกษตร ถือเป็นหัวข้อที่ได้ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการเจรจาอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุที่ประเทศกำลังพัฒนาประสบปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไร้เสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก อันเนื่องมาจากสภาวะอากาศหรือความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน การถูกกีดกันทางการค้าจากประเทศผู้นำเข้า การถูกตัดราคา การกำหนดราคารับซื้อหรือราคาระประกันที่สูงกว่าราคาตลาดโดยรัฐเข้าไปชดเชยส่วนต่างของราคา ซึ่งเป็นการอุดหนุนที่ทำให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรมากเกินไปเกินความต้องการของตลาด จนในที่สุดต้องระบายออกสู่ตลาดต่างประเทศโดยการขายในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าและการอุดหนุนการผลิตและการส่งออกของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจ อีกทั้งประเทศต่าง ๆ เห็นว่าการค้าสินค้าเกษตรนั้นเป็นการค้าในกรณีพิเศษที่ควรแยกจากการค้าสินค้าอื่น ๆ และไม่ควรถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับการค้าสินค้าอุตสาหกรรมด้วยเหตุผลของความมั่นคงของชาติ (National Security) ทางด้านอาหาร

ด้วยความสำคัญดังกล่าว สินค้าเกษตรจึงถูกนำเสนอขึ้นเป็นหัวข้อหลักหัวข้อแรกๆ ในการเจรจาเรื่อยมา ซึ่งรวมถึงสินค้าอาหารเกษตรเนื้อโค (Bovine Meat) และผลิตภัณฑ์นม (Dairy Product) ที่มีความสำคัญด้วยเพราะถือเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของประชากรโลก โดยเฉพาะประเทศในเขตนานจะเป็นที่นิยมบริโภคมากกว่าประเทศในเขตร้อน ซึ่งอาจเป็นเพราะความเชื่อทางศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยม ที่ทำให้พฤติกรรมการบริโภคเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ความต้องการบริโภคเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมที่มีมากในตลาดโลก จากข้อมูลทางสถิติ ซึ่งพบว่าการผลิตเนื้อโคของประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีอัตราการผลิตเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 1998 เฉลี่ยปีละประมาณ 2.4 % ประเทศที่ผลิตเนื้อโคอันดับต้นๆ ของโลก ได้แก่ บราซิล จีน และสหรัฐอเมริกา โดยมีปริมาณการส่งออกเนื้อโคของประเทศผู้ส่งออกเนื้อโคของโลกในช่วงปี 1998 - 2002 เฉลี่ยเท่ากับ 55,545 ตัน โดยประเทศที่มีการส่งออกมากที่สุดคือ ออสเตรเลีย มีการส่งออกเนื้อโคเท่ากับ 1,362 ตัน หรือประมาณร้อยละ 23 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมด รองลงมา

คือสหรัฐอเมริกา มีการส่งออกเนื้อโคเท่ากับ 1,110 ตัน ลำดับต่อมาคือ บราซิล มีการส่งออกเนื้อโคเท่ากับ 881 ตัน²

นอกจากนี้ ความนิยมบริโภคผลิตภัณฑ์นมของประชากรโลก ยังพบได้จากข้อมูลการผลิตน้ำนมดิบในตลาดโลก ซึ่งถูกนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์นมอื่น ๆ นอกเหนือจากน้ำนมได้มากมาย โดยประเทศที่มีผลผลิตน้ำนมดิบสูงสุดในปี 2004 คือ สหภาพยุโรป มีผลผลิตน้ำนมดิบ 131.12 ล้านตัน รองลงมาได้แก่ สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย มีผลผลิตน้ำนมดิบจำนวน 77.53 และ 32.20 ล้านตัน ตามลำดับ³

ซึ่งเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมได้ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมให้เป็นหัวข้อพิจารณาเฉพาะเรื่อง โดยถูกแบ่งเป็นกลุ่มย่อยออกมาจากหัวข้อเรื่องสินค้าเกษตรกรรม (Agriculture) ในการเจรจา รอบโตเกียว และต่อมาในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น ก็ได้มีการรับรองให้ข้อตกลงย่อยเกี่ยวกับเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศเป็นข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย (Plurilateral Trade Agreement) ซึ่งประกอบด้วย ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ (The International Bovine Meat Agreement: IMA) และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (The International Dairy Product Agreement: IDA) นอกจากนี้ ยังมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมในฐานะสินค้าเกษตร ตามข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร (Agreement on Agriculture)

1. การเจรจาการค้ารอบโตเกียว และรอบอุรุกวัย

1.1 การพิจารณาสินค้าเนื้อโค และผลิตภัณฑ์นมในการเจรจารอบโตเกียว

การเจรจาการค้าในกรอบของ GATT รอบโตเกียว ได้เปิดรอบการเจรจาอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกันยายน 1973 แม้การเจรจาในประเด็นเกี่ยวกับสินค้าเกษตรได้เริ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้พยายามผลักดัน จนกระทั่งสหภาพยุโรปยอมเจรจาใน

² ข้อมูลจากกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อ้างอิงจาก ABS, Livestock Products, Australia, Cat.

³ ข้อมูลจากกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อ้างอิงจาก Counselor and attache reports, official statistics, and results of office research.

ประเด็นการค้าเกี่ยวกับสินค้าเกษตร⁴ ซึ่งในการเจรจารอบโตเกียวนี้ได้มีการประชุมเพื่อจัดตั้ง คณะกรรมการเจรจาทางการค้า (Trade Negotiation Committee) ซึ่งเป็นเวทีใหญ่ของการเจรจา และตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อเจรจาเป็นรายหัวข้อทั้งหมด 6 ชุด โดยได้ให้ความสำคัญ แก่การค้าสินค้าเกษตรกรรม มีการกำหนดให้เป็นหัวข้อต่างหากจากการเจรจาการค้าทั่วไป ได้แก่

- ภาษีศุลกากร (Tariffs)
- มาตรการที่มีไม่ใช่อัตราภาษีศุลกากร (Non - Tariff Measures)
- การเจรจาเป็นรายภาคเศรษฐกิจ หรือตามกลุ่มสินค้า (Sectors Approach)
- มาตรการคุ้มกัน (Multilateral Safeguard)
- สินค้าเขตร้อน (Tropical Products)
- สินค้าเกษตรกรรม (Agriculture)

ซึ่งในปีเศษต่อมาภายหลังจากมีการเปิดรอบการเจรจา ได้มีการแบ่งกลุ่มย่อย สำหรับพิจารณาสินค้าเกษตรกรรมลงไปอีก โดยแบ่งหัวข้อย่อยเป็น

- ธัญพืช (Grains)
- เนื้อ (Meat)
- ผลิตภัณฑ์นม (Dairy Products)⁵

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการเจรจาในเรื่องใหม่ที่ยังไม่มีกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่าง ประเทศอีก 3 เรื่อง คือ สิทธิและทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า มาตรการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า และการค้าบริการ

ใน คำประกาศโตเกียว (Tokyo Declaration) กำหนดระยะเวลาการเจรจาให้สิ้นสุด ภายในปี 1975 คือ ภายในสองปีหลังการเปิดรอบเจรจาจริง แต่การเจรจาในรอบโตเกียวนี้กลับใช้ เวลาเกือบสามเท่าของเป้าหมาย โดยสิ้นสุดการเจรจาเมื่อวันที่ 12 เมษายน 1979 ซึ่งเมื่อสิ้นสุด การเจรจาการค้ารอบโตเกียว ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้มีการรับรองความตกลงย่อย เกี่ยวกับมาตรการที่มีไม่ใช่อัตราภาษีศุลกากรและความตกลงย่อยเกี่ยวกับสินค้าเกษตรกรรม จำนวนทั้งสิ้น 9 ความตกลง ได้แก่ ความตกลงย่อยว่าด้วยการประเมินราคาเพื่อการศุลกากร ความตกลงย่อยว่า

⁴ Gilbert R. Winham, International Trade and the Tokyo Round Negotiation, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986), p.100.

⁵ จิตติมา เกรียงมสดักดิ์, ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT / WTO, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เฟื่องฟ้า พรินติ้ง จำกัด, 2547) น. 13-14.

ด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า ความตกลงย่อยว่าด้วยการออกใบอนุญาตนำเข้า ความตกลงย่อยว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ ความตกลงย่อยว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด ความตกลงย่อยว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ ความตกลงย่อยว่าด้วยการบินพาณิชย์ และในส่วนของความตกลงย่อยที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรนั้น ได้แก่ ความตกลงย่อยว่าด้วยเนื้อโค (The 1979 Arrangement regarding Bovine Meat) และความตกลงย่อยว่าด้วยผลิตภัณฑ์นม (The 1979 International Dairy Arrangement) ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการเจรจาการค้ารอบโตเกียวดังกล่าว ในฐานะประเทศผู้สังเกตการณ์ (Observer)

1.2 การทบทวนข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศในการเจรจารอบอุรุกวัย

การเจรจาการค้าของ GATT ในรอบถัดมานี้ นับเป็นการเจรจาการค้าหลายฝ่ายในรอบที่ 8 จัดขึ้นที่เมืองปุนต้าเดลเอสเต ประเทศอุรุกวัย (แต่ทั้งนี้ การเจรจาส่วนใหญ่ได้ถูกจัดให้มีขึ้นที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์) โดยมีกำหนดระยะเวลาในการประชุม 4 ปี ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเจรจา ดังนี้

1. จัดให้มีการเปิดตลาดการค้าโดยการลดภาษีศุลกากร และอุปสรรคทางการค้าที่มีใช่ภาษีศุลกากร
2. ปรับปรุงกฎระเบียบของ GATT ให้มีความกระชับรัดกุมยิ่งขึ้น

ในการเจรจารอบนี้ได้มีการนำเอาประเด็นต่าง ๆ ที่ได้มีการในรอบโตเกียวจัดเข้าในระเบียบวาระการประชุมด้วย นอกจากนั้น ยังมีการเจรจาลดภาษีศุลกากร และอุปสรรคทางการค้า เช่นเดียวกับการเจรจารอบอื่น ๆ ที่ผ่านมา และได้ขยายขอบเขตการเจรจาเพื่อปรับปรุงกฎเกณฑ์ของ GATT ที่ได้กำหนดมาเกือบ 50 ปี ให้กระชับรัดกุม และมีความทันสมัยต่อสภาวะการค้าโลกให้น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ยกร่างกฎเกณฑ์การค้าในเรื่องสินค้าเกษตร สิ่งทอ และเรื่องใหม่ ๆ อันได้แก่ เรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า เรื่องมาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า และเรื่องการค้าบริการ ให้ประเทศสมาชิกได้ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน

การเจรจาการค้าในรอบอุรุกวัยนี้ สิ้นสุดอย่างเป็นทางการในวันที่ 15 ธันวาคม 1993 ซึ่งถือเป็นการเจรจารอบสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อกฎเกณฑ์การค้าโลกมากที่สุด เพราะประเทศสมาชิก GATT ที่เข้าร่วมเจรจาในรอบอุรุกวัย ได้ตกลงที่จะยกฐานะ GATT ซึ่งเป็นเพียงข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศให้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ โดยจัดตั้งองค์การ

การค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ขึ้นมากำกับดูแลข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นผลจากการเจรจา รวมทั้งปฏิญญา มติ และบันทึกความเข้าใจของรัฐมนตรี

ในส่วนของประเทศไทย ภายหลังจากที่ได้เข้าเป็นสมาชิกของ GATT อย่างสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 1982 ในช่วงการเตรียมการประชุม (Preparatory Committee) ได้มีการจัดเตรียมประเด็นในการเจรจา วัตถุประสงค์ของการเจรจา วิธีการเจรจา โดยมีหลักการที่สำคัญคือการเจรจาต้องครอบคลุมผลประโยชน์ในทุกประเทศและต้องให้ผลที่มีความสมดุล ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมมือกับอาเซียนและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องผลักดันประเด็นที่ประเทศกำลังพัฒนาสนใจ อาทิเช่น สินค้าเกษตร สินค้าเซรุ่ม การปรับปรุงกฎเกณฑ์ในเรื่องการตอบโต้การทุ่มตลาด ให้ได้รับการบรรจุเป็นประเด็นในการเจรจา และพยายามลดความสำคัญในเรื่องการค้าบริการและทรัพย์สินทางปัญญา เนื่องจากยังถือเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวต่อเศรษฐกิจของประเทศ⁶

ข้อตกลงการค้าต่างๆ ขององค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาทางการค้ารอบอุรุกวัยนี้ แยกได้สองส่วน คือ

1. ข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreement) ประกอบด้วย ข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization), ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากร 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT 1994)⁷, ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร, ข้อตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช, ข้อตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเสื้อผ้า, ข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคทางการค้า, ข้อตกลงว่าด้วยการตรวจสอบก่อนส่งออก, ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า, ข้อตกลงว่าด้วยกฎเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า, ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้, ข้อตกลงว่าด้วยระเบียบวิธีการออกใบอนุญาตนำเข้า, ข้อตกลงว่าด้วยการประเมินราคาเพื่อศุลกากร, ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกัน, ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ, ข้อตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า และความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการยุติข้อพิพาท

⁶ ฤทธาณ ไทยวัฒน์, "อุปสรรคด้านมาตรฐานภายใต้ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 32.

⁷ เป็นข้อตกลงที่ยึดถือหลักการทั่วไปตาม GATT 1947 และตามที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย

ซึ่งข้อตกลงต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก และเป็นข้อตกลงที่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกทุกประเทศ และ

2. ข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย (Plurilateral Trade Agreement) อยู่ในภาคผนวกที่ 4 ซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่ให้การยอมรับเท่านั้น⁸

ทั้งนี้ ความตกลงย่อยว่าด้วยเนื้อโค และความตกลงย่อยว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมที่ได้จัดทำขึ้นตามมติการเจรจาในรอบโตเกียว ได้รับการพิจารณาทบทวนและรับรองให้เป็นข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย กล่าวคือ ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ (International Bovine Meat Agreement) และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (International Dairy Agreement) ซึ่งจะมีผูกพันเฉพาะประเทศที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกข้อตกลงเท่านั้น⁹

2. กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นม ภายใต้องค์การการค้าโลก

⁸ ในการให้ความหมายของคำว่า Multilateral Trade Agreement และ Plurilateral Trade Agreement นั้น มีความเห็นแตกต่างในหมู่นักกฎหมาย โดยนักกฎหมายบางท่านได้ให้ความเห็นว่าควรให้ความหมายของ Multilateral Trade Agreement หมายถึง ข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย เพราะคำว่า Multi- มีความหมายว่า หลาย เช่น คำว่า multicolored หมายความว่า หลายสี เป็นต้น และควรให้ความหมายของ Plurilateral Trade Agreement แปลว่า ข้อตกลงการค้าพหุภาคี เนื่องจาก คำว่า plural แปลว่า พหุพจน์

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดความสับสนต่อผู้อ่าน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออนุญาตให้ความหมายของ Multilateral Trade Agreement ว่าหมายถึง ข้อตกลงการค้าพหุภาคี และ Plurilateral Trade Agreement หมายถึง ข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย ตามนิยามที่ได้เคยมีการให้ความหมายไว้

⁹ นอกเหนือจากข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศแล้ว ยังมีข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายที่เป็นผลจากมติการเจรจาในรอบอุรุกวัยนี้อีก 2 ข้อตกลง คือ ข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ และข้อตกลงว่าด้วยการค้าเครื่องบินพลเรือน

นับแต่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization) ขึ้นตาม “ข้อตกลงมารรากะจัดตั้งองค์การการค้าโลก” (Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization) ในการประชุมเพื่อเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 เพื่อแทนที่ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) นั้น นโยบายภายใต้องค์การการค้าโลกยังคงเป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวทางของ GATT ที่ได้ดำเนินมาก่อนหน้า โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ

- ให้การค้าของโลกดำเนินไปโดยเสรี (Free Trade)
- ก่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Competition)
- ให้ทุกประเทศสามารถดำเนินการค้าและการแข่งขันกันโดยอยู่บนพื้นฐานที่เท่าเทียม (Equal Treatment or Standard)¹⁰

องค์การการค้าโลก จึงเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีหน้าที่จัดระเบียบการค้าระหว่างภาคีสมาชิก ตลอดจนมีหน้าที่กำหนดกฎกติกาการค้าต่างๆ และดูแลให้ประเทศภาคีสมาชิกทั้งหลายปฏิบัติตามระเบียบกฎกติกาที่ได้ตกลงกันไว้ อีกทั้งในคราวใดที่ประเทศสมาชิกมีประเด็นข้อพิพาทระหว่างกัน องค์การการค้าโลกก็ต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกเหล่านั้น

ภารกิจหลักขององค์การการค้าโลก คือ มุ่งรังสรรค์ให้เกิดการเจรจาระหว่างประเทศภาคีสมาชิกผ่านกลไกการเจรจาการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiation) ทั้งนี้ การเจรจาการค้าพหุภาคี คือ กระบวนการหรือกลไกอันเป็นเวทีให้นานาประเทศใช้เป็นเวทีเจรจาตกลง ตลอดจนจัดระเบียบเศรษฐกิจการค้าระหว่างกัน โดยในขั้นตอนของการเจรจานั้นมีลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างยืนอยู่บนหลักแห่งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันผ่านการร่างกติกาการค้า¹¹

แม้ว่าข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ (International Bovine Meat Agreement) และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (International Dairy Agreement) ได้ถูกยกเลิกไปในปี 1997 แล้ว แต่เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจต่อความสำคัญของสินค้าทั้งสองประเภทนี้ ซึ่งได้เคยมีบทบาทพิเศษเป็นข้อตกลงเฉพาะ เช่นเดียวกับสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้า หรือสินค้าน้ำตาล ในหัวข้อดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงขอหยิบยกข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายทั้ง

¹⁰ World Trade Organization, the World Trade Organization: A Training Package (1998), p. E1/9.

¹¹ "องค์การการค้าโลก", <www.wtowatch.org>.

สองฉบับนี้มากล่าวถึง ก่อนอธิบายถึงข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร อันเป็นข้อตกลงการค้าพหุภาคีในปัจจุบันที่มีบทบาทสำคัญคุ้มครองการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งครอบคลุมถึงเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมด้วย

2.1 กฎเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมตามข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ

ผลิตภัณฑ์นม (Dairy Products) และเนื้อโค (Bovine Meat) เป็นหัวข้อการเจรจาหนึ่งในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ซึ่งสืบเนื่องมาจากมติการเจรจาในรอบโตเกียวเมื่อปี 1979 และได้รับการรับรองเป็นข้อตกลงอยู่ในข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย (Plurilateral Trade Agreement) ในภาคผนวก 4 ก่อนจะถูกยกเลิกไปในปี 1997

ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ เป็นข้อตกลงหลายฝ่ายของ WTO อันสืบเนื่องมาจากความตกลงเกี่ยวกับเนื้อโค (The 1979 Arrangement regarding Bovine Meat) ลงวันที่ 12 เมษายน 1979 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1980 เป็นเวลา 3 ปี¹² ส่วนข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ เป็นข้อตกลงหลายฝ่ายของ WTO อันสืบเนื่องมาจากความตกลงเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์นม (The 1979 International Dairy Arrangement) ลงวันที่ 12 เมษายน 1979 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 1980 เช่นเดียวกับข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ ข้อตกลงฯ นี้เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี 1995 เป็นเวลา 3 ปี และจะต่ออายุต่อไปโดยอัตโนมัติอีก 3 ปี¹³ แต่ในปี 1997 เนื่องจากข้อตกลงฯ นี้ไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์จึงมิได้มีการต่ออายุต่อไปอีกแต่อย่างใด และถูกยกเลิกในที่สุด

¹² The International Bovine Meat Agreement 1994, Article VI Final Provisions

... 3. Validity This Agreement shall remain in force for three years. The duration of this Agreement shall be extended for further periods of three years at a time, unless the Council, at least eighty days prior to each date of expiry, decides otherwise.
...

¹³ The International Dairy Agreement 1994, Article VIII Final Provisions

... 3. Validity This Agreement shall remain in force for three years. The duration of this Agreement shall be extended for further periods of three years at a time,

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศทั้งสองฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญ ลักษณะเฉพาะของสินค้าเกษตรทั้งสองประเภทนี้ จึงควรพิจารณากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตามข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ (The International Bovine Meat Agreement 1994: IMA) และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (The International Dairy Agreement 1994: IDA) ดังต่อไปนี้

2.1.1 ขอบเขตของเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมตามข้อตกลง

ขอบเขตของสินค้าประเภทเนื้อโคตาม IMA และผลิตภัณฑ์นมตาม IDA ได้มีการบัญญัติไว้ใน Article II ของข้อตกลงทั้งสองฉบับ โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้

ขอบเขตของสินค้าประเภทเนื้อโค

แบ่งออกเป็นขอบเขตสินค้าประเภทเนื้อโคสำหรับภาคีสมาชิกที่ใช้พิกัดอัตราภาษีศุลกากรในระบบ HS และสำหรับภาคีสมาชิกที่ใช้พิกัดอัตราภาษีศุลกากรในระบบ CCCN

ขอบเขตสินค้าประเภทเนื้อโคสำหรับภาคีสมาชิกที่ใช้พิกัดอัตราภาษีศุลกากร	
ระบบ HS	ระบบ CCCN
1. สินค้าในพิกัด ดังต่อไปนี้	1. สินค้าในพิกัด ดังต่อไปนี้
(1) 01.02 - สัตว์จำพวกโคกระบือ มีชีวิต: 0102.10, 0102.90	(1) สัตว์จำพวกโคกระบือ มีชีวิต 01.02
(2) 02.01 - เนื้อสัตว์จำพวกโคกระบือ สดหรือแช่แข็ง: 0201.10, 0201.20, 0201.30,	(2) เนื้อ หรือส่วนอื่นที่บริโภคได้ของสัตว์จำพวกโคกระบือ สด แช่เย็น หรือแช่เย็นจนแข็ง ex 02.01
(3) 02.02 - เนื้อสัตว์จำพวกโคกระบือ แช่เย็นจนแข็ง: 0202.10, 0202.20, 0202.30	(3) เนื้อและส่วนอื่นที่บริโภคได้ของสัตว์จำพวกโคกระบือ ไล่เกล็ด แช่น้ำเกลือ แห้ง หรือรมควัน ex 02.06
(4) 02.06 - ส่วนอื่นที่บริโภคได้ของสัตว์จำพวกโคกระบือ สด แช่เย็น หรือแช่เย็นจนแข็ง :	(4) เนื้อหรือส่วนอื่นของสัตว์จำพวกโคกระบือ ที่

unless the Council, at least eighty days prior to each date of expiry, decides otherwise....

0206.10, 0206.21, 0206.22, 0206.29	ปรุงแต่งหรือทำให้ไม่ให้อยู่เสียอื่นๆ ex 16.02
(5) 02.10 – เนื้อและส่วนอื่นของสัตว์ที่บริโภคได้ ใส่เกลือ แช่น้ำเกลือ แห้ง หรือรมควัน รวมทั้งเนื้อหรือส่วนอื่นของสัตว์ที่ปนซึ่งบริโภคได้: 0210.20, 0210.90	และ
(6) 16.02 – เนื้อสัตว์ ส่วนอื่นของสัตว์ หรือเลือดสัตว์ที่ปรุงแต่งหรือทำให้ไม่ให้อยู่เสียอื่นๆ: 1602.50	2. สินค้าที่เพิ่มเติมเข้ามาโดยคณะกรรมการว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ
และ	
2. สินค้าที่เพิ่มเติมเข้ามาโดยคณะกรรมการว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ	

ขอบเขตของสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์นม

แบ่งออกเป็นขอบเขตสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์นมสำหรับภาคีสมาชิกที่ใช้พิกัดอัตราภาษีศุลกากรในระบบ HS และสำหรับภาคีสมาชิกที่ใช้พิกัดอัตราภาษีศุลกากรในระบบ CCCN

ขอบเขตสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์นมสำหรับภาคีสมาชิกที่ใช้พิกัดอัตราภาษีศุลกากร	
ระบบ HS	ระบบ CCCN
1. สินค้าในพิกัด ดังต่อไปนี้	1. สินค้าในพิกัด ดังต่อไปนี้
(1) 04.01.10 - 30 : นมและครีมที่ไม่ทำให้เข้มข้น และไม่เติมน้ำตาล หรือสารทำให้หวานอื่นๆ	(1) นมและครีมที่ไม่ทำให้เข้มข้น และไม่ทำให้หวาน - 04.01
(2) 04.02.10 - 99 : นมและครีมที่ทำให้เข้มข้น หรือเติมน้ำตาล หรือสารทำให้หวานอื่นๆ	(2) นมและครีมที่ทำให้เข้มข้น หรือทำให้หวาน - 04.02
(3) 04.03.10 - 90 : บัตเตอร์มิลค์ นมและครีมชนิดเคอร์ดีล โยเกิร์ต เคเฟอร์ รวมทั้งนมและครีมที่หมักหรือทำให้เปรี้ยวอย่างอื่น จะทำให้	(3) เนย - 04.03
	(4) เนยแข็งและเคิร์ด - 04.04

เข้มข้น เติมน้ำตาล หรือสารทำให้หวานอื่นๆ ปรุงกลิ่นรส เติมผลไม้ ลูกนัท หรือโกโก้ หรือไม่ก็ ตาม (4) 04.04.10 - 90 : หางนม (เวย์) จะทำให้ เข้มข้น หรือเติมน้ำตาลหรือสารทำให้หวานอื่นๆ หรือไม่ก็ตาม ผลิตภัณฑ์ที่มีองค์ประกอบของ นมธรรมชาติ จะเติมน้ำตาลหรือสารทำให้หวาน อื่นๆ หรือไม่ก็ตาม ที่ไม่ได้ระบุหรือรวมไว้ในที่ อื่น (5) 04.05.00 : เนย ไขมันและน้ำมันอื่นๆ ที่ได้ จากนม รวมทั้งเดรสเปรด (6) 04.06.10 - 90 : เนยแข็งและเคิร์ด (7) 35.01.10 : เคชีอีน และ 2. สินค้าที่เพิ่มเติมเข้ามาโดยคณะกรรมการ ว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ	(5) เคชีอีน - 35.01 และ 2. สินค้าที่เพิ่มเติมเข้ามาโดยคณะกรรมการ ว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ
--	---

2.1.2 การเปิดเผยข้อมูลและการสังเกตการณ์ตลาด

จุดมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในข้อตกลงหลายฝ่ายทั้งสองฉบับฯ นี้ ก็เพื่อ
ขยายและเปิดเสรีการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมในโลก ภายใต้เงื่อนไขกรอบตลาดซึ่งตั้งอยู่บน
พื้นฐานประโยชน์ของประเทศนำเข้าและส่งออกแต่ละฝ่าย รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของประเทศกำลังพัฒนา

Article III ของ IMA และ IDA ได้บัญญัติไว้ถึงหน้าที่หลักของภาคีสมาชิกในการ
เปิดเผยข้อมูล เพื่อให้คณะกรรมการ (ทั้งคณะกรรมการว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ และ
คณะกรรมการว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ) สังเกตการณ์และประเมินสถานการณ์
โดยรวมของตลาดเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมในโลก รวมถึงสถานการณ์ของตลาดเนื้อโคและ
ผลิตภัณฑ์นมเป็นรายประเภท

ในบทบัญญัติเดียวกันนี้ ยังได้กำหนดลักษณะของข้อมูลที่ภาคีสมาชิกมีหน้าที่ต้องเปิดเผยตามวิธีการที่คณะกรรมการการค้าของสินค้าทั้งสองประเภทกำหนด ได้แก่ ข้อมูลการดำเนินการที่ผ่านมาและสถานการณ์ปัจจุบัน, การบริโภค, ราคา, สต็อกสินค้า และการค้าขายสินค้าที่อยู่ในขอบเขตของข้อตกลงฯ รวมถึงข้อมูลใด ๆ อันจำเป็นต่อคณะกรรมการ, ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางการค้าภายในประเทศของภาคีสมาชิก รวมทั้งข้อผูกพันทวิภาคีหรือหลายฝ่าย หรือพหุภาคีที่ทำให้เกี่ยวกับเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมตามข้อตกลงฯ นอกจากนี้ ภาคีสมาชิกยังต้องแจ้งไปยังคณะกรรมการโดยเร็วเมื่อนโยบาย หรือมาตรการทางการค้าดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้มิได้เรียกร้องให้ภาคีสมาชิกต้องเปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับ ซึ่งจะขัดต่อการบังคับตามกฎหมายและประโยชน์สาธารณะ หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ของรัฐหรือเอกชน

2.1.3 องค์การบริหารงาน และการดำเนินการ

องค์การบริหารงาน ตาม IMA และ IDA ได้แก่ คณะกรรมการการค้า (The Council) โดยบทบัญญัติใน Article IV ของ IMA และ IDA ได้กำหนดหน้าที่ให้ทั้งคณะกรรมการว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ และคณะกรรมการว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศต้องดำเนินการเรียกประชุม เพื่อกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ประเมินสถานการณ์และช่องทางในภายหน้าของตลาดโลกสำหรับสินค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นม บนพื้นฐานของรายงานการตีความสถานการณ์ปัจจุบันและการพัฒนาที่น่าจะเป็นซึ่งออกโดยเลขาธิการตามเอกสารซึ่งได้จัดเตรียมไว้โดยภาคีสมาชิก รวมถึงสถานการณ์การปฏิบัติการตามนโยบายการค้าภายในประเทศ และตามข้อมูลอื่นใดของเลขาธิการ
- (2) ติดตามผลการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงทั้งสองฉบับนี้
- (3) ทำการปรึกษาหารือเกี่ยวกับสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ

คณะกรรมการฯ จึงมีหน้าที่หลักในการสังเกตการณ์และประเมินสถานการณ์ของตลาดโลกในการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ประกอบกับมีข้อตกลงการค้าพหุภาคีที่ให้ความคุ้มครองการค้าสินค้าเกษตรซึ่งรวมถึงเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมโดยตรงอยู่แล้ว ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศจึงถูกยกเลิกไปตามคำตัดสินของคณะกรรมการบริหาร (The Council) ของข้อตกลงทั้งสองฉบับนี้ ตามเอกสาร Termination of Agreement ที่ IMA/8 และ IDA/8 ลงวันที่ 30 กันยายน 1997 โดยมีให้มีการต่ออายุของสัญญาอีกภายหลังวันที่ 31 ธันวาคม 1997 ซึ่งการยกเลิกข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศและข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ ได้มีผลเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1998

ทั้งนี้ ขณะที่ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ (IMA) ถูกยกเลิก ประเทศภาคีสมาชิกของ IMA ประกอบด้วยอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล บัลแกเรีย แคนาดา โคลัมเบีย ประชาคมยุโรป (EC) ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ ปารากวัย โรมานีเย แอฟริกาใต้ สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และอุรุกวัย รวมทั้งสิ้น 16 ประเทศ

ส่วนข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (IDA) ขณะที่ถูกยกเลิกนั้น ประเทศภาคีสมาชิกของ IDA นี้ประกอบด้วยอาร์เจนตินา บัลแกเรีย ประชาคมยุโรป (EC) ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โรมานีเย สวิตเซอร์แลนด์ และอุรุกวัย รวมทั้งสิ้น 9 ประเทศ

2.2 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมในฐานะสินค้าเกษตรตามข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร (Agreement on Agriculture)

ข้อตกลงว่าด้วยการจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตร บัญญัติขึ้นจากผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงมารรากะจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1995 โดยข้อตกลงนี้อยู่ในส่วนของผนวก 1A ที่ว่าด้วยความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าสินค้า (Multilateral Agreement on Trade in Goods)

บทบัญญัติในข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรนี้เป็นกรอบสำหรับการกำหนดกติกาการค้าสินค้าเกษตร อันได้แก่ สินค้าตามพิกัด HS (Harmonized System) ที่ 1 - 24 แต่ไม่รวมปลาและผลิตภัณฑ์ปลา รวมถึงวัตถุดิบทางการเกษตร หนังสือพิมพ์ใหม่และพืชใหม่ ผ้ายืดและเศษผ้า

ปานดิบ ลิ้นดิบ รวมทั้งขนแกะและขนสัตว์¹⁴ ประกอบไปด้วยเอกสารประกอบที่สำคัญสองฉบับ ฉบับแรก คือ ตารางผูกพันตนเองของประเทศภาคี (Schedule Commitment) ข้อผูกพันของภาคีแต่ละประเทศจะแตกต่างกันทั้งประเภทสินค้า มาตรการการอุดหนุน และข้อผูกพันที่จะปฏิบัติตามในแต่ละปีเพื่อให้บรรลุข้อตกลงเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพัน ส่วนเอกสารฉบับที่สองคือ Modalities เป็นกรอบให้ประเทศภาคีนำไปใช้ปฏิบัติตามพันธกรณีในเรื่องต่างๆ ตามข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร โดยกรอบนี้จะระบุตัวเลขเป้าหมายในการลดภาษีอัตราภาษีศุลกากร หรือตัวเลขการอุดหนุนที่ต้องลดลง และวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมทั้งระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ได้จากการต่อรองกันระหว่างการเจรจาของประเทศภาคีในรอบการเจรจาต่าง ๆ

ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ 2 เรื่องหลักที่เป็นกลไกให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังต่อไปนี้

2.2.1 กฎเกณฑ์ในการเปิดตลาดสินค้าเกษตร

อุปสรรคในการนำเข้าสินค้าเกษตร มีทั้งมาตรการที่อยู่ในรูปกำแพงภาษีศุลกากร (Tariff Barriers) และมาตรการที่มีได้อยู่ในรูปกำแพงภาษีศุลกากร (Non Tariff Barriers) แต่มาตรการที่มีได้อยู่ในรูปกำแพงภาษีศุลกากรมีผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรมากกว่า เนื่องจากมีความซับซ้อนและไม่โปร่งใส ดังนั้น หากต้องการขจัดอุปสรรคการนำเข้าเหล่านี้ จำต้องพยายามขจัดมาตรการที่มีได้อยู่ในรูปกำแพงภาษีศุลกากรให้หมดไปก่อน ประเทศภาคีจึงเห็นชอบร่วมกันให้ใช้มาตรการควบเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร (Tariffication) ซึ่งเป็นการแปลงมาตรการที่มีได้อยู่ในรูปกำแพงภาษีศุลกากรให้เป็นมาตรการทางด้านภาษีศุลกากรให้หมด และอัตราภาษีที่แปลงมาจะต้องเท่ากับระดับการปกป้องเดิม โดยใช้ปี 1986 - 1988 เป็นพื้นฐานในการคำนวณ จากนั้นจึงเข้าสู่ขบวนการเพิ่มโอกาสเข้าถึงตลาด โดยลดภาษีศุลกากรทั้งจากอัตราภาษีศุลกากรที่มีอยู่เดิมและอัตราภาษีศุลกากรที่แปลงมาจากมาตรการการควบเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร (Tariffication) โดย

¹⁴ Agreement on Agriculture, Article II Product Coverage

This Agreement applies to the products listed in Annex 1 to this Agreement, hereinafter referred to as agricultural products.

ประเทศภาคีจะต้องผูกพันอัตราภาษีที่ต้องลดตลอดช่วงเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพัน และกำหนดระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพันด้วยโดยระยะเวลาเริ่มปฏิบัติตามข้อผูกพันคือปี 1995¹⁵

(1) ข้อผูกพันการลดภาษีศุลกากรในสินค้าเกษตร

ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร ภาคีสมาชิก WTO ทั้งประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันการลดภาษีศุลกากรในสินค้าเกษตร ตามตารางผูกพันตนเองของประเทศภาคี (Schedule commitment) โดยเอกสาร Modality วางกรอบให้ลดภาษีศุลกากรเท่าๆ กันทุกปีตลอดช่วงเวลาการปฏิบัติตามข้อผูกพัน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงข้อผูกพันการลดอัตราภาษีในข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร

	อัตราภาษีที่ต้อง ลด โดยเฉลี่ย (ร้อยละ)	อัตราภาษีที่ต้องลด ในสินค้าแต่ละ รายการ (ร้อยละ)	ระยะเวลา ปฏิบัติ ตามข้อผูกพัน (ปี)	ช่วงเวลาที่ต้อง ปฏิบัติ ตามข้อผูกพัน (ค.ศ.)
ประเทศพัฒนา	36	15	6	1995 - 2000
ประเทศกำลังพัฒนา	24	10	10	1995 - 2004

ที่มา: เอกสารข้อมูลหมายเลข 1 ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO

หมายความว่า ประเทศพัฒนาต้องลดอัตราภาษีศุลกากรในสินค้าเกษตร ซึ่งรวมถึงเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมแต่ละรายการขั้นต่ำร้อยละ 15 ภายในระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อผูกพันคือ 6 ปี นับตั้งแต่ปี 1995 - 2000 ส่วนประเทศกำลังพัฒนาจะต้องลดอัตราภาษีศุลกากรในสินค้า

¹⁵ Agreement on Agriculture, Article IV Market Access

1. Market access concessions contained in Schedules relate to bindings and reductions of tariffs, and to other market access commitments as specified therein.
2. Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties 15, except as otherwise provided for in Article 5 and Annex 5.

เกษตรแต่ละรายการขั้นต่ำร้อยละ 10 ภายในระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพันคือ 10 ปี ระยะเวลาที่ใช้มาตรการนี้อยู่ในช่วงปี 1995 - 2004

(2) ข้อผูกพันโควตาศุลกากร (Tariff Quota) ในสินค้าเกษตร

"โควตาศุลกากร" เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการควบคุมเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร (Tariffication) การกำหนดโควตาคำนวณจากโอกาสการเข้าถึงตลาดในปัจจุบัน (Current Access Opportunity) โดยคำนวณจากระดับการนำเข้าเฉลี่ยของปีฐาน 1986 - 1988 หากโอกาสการเข้าถึงตลาดของสินค้าชนิดใดน้อยกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคในประเทศของสินค้าประเภทนั้นในปีฐาน จะใช้ Minimum Access Opportunity กล่าวคือ กำหนดให้ปี 1995 ต้องมีการเข้าถึงตลาดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของปริมาณการบริโภครายปีของปีฐาน และเพิ่มเป็นร้อยละ 5 เมื่อสิ้นปี 2000 สำหรับประเทศพัฒนา และสิ้นปี 2004 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา¹⁶

อย่างไรก็ตาม โดยที่การเก็บภาษีในโควตาศุลกากรจะกำหนดอัตราภาษีในระดับที่ต่ำมากสำหรับปริมาณนำเข้าที่ยังอยู่ในโควตา แต่ถ้ามีปริมาณนำเข้าที่เกินกว่านี้จะเก็บภาษีในอัตราที่อยู่ในข้อผูกพันการลดภาษีศุลกากรตามข้อ (1)

(3) บทบัญญัติว่าด้วยการปกป้องพิเศษ (Special Safeguard Provisions: SSG)

ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร Article IV.2 กำหนดมิให้ประเทศภาคีใช้มาตรการที่มีได้ อยู่ในรูปกำแพงภาษีอีกต่อไป ยกเว้นที่ระบุไว้ใน Article 5 ที่ว่าด้วยบทบัญญัติว่าด้วยการปกป้องพิเศษ (SSG) การปกป้องพิเศษนี้ เป็นการให้สิทธิแก่ประเทศภาคีในการเพิ่มภาษีศุลกากรที่เรียกเก็บจากสินค้านำเข้าบางชนิดได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่แน่นอน อันได้แก่ เพื่อปกป้องสินค้าในประเทศจากการไหลเข้าของสินค้านำเข้าที่เกินปริมาณที่กำหนด (Volume Trigger)¹⁷ หรือมีราคา

¹⁶ ข้อมูลจาก <http://www.wto.org/english/tratope/agrice/agintro02access e.htm>

¹⁷ Volume Trigger หรือ Quantity Trigger คือปริมาณการนำเข้าอ้างอิงที่ได้จากผลรวมจากการคำนวณโดยใช้เกณฑ์ปริมาณการนำเข้า และเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงการบริโภค เกณฑ์ในการคำนวณโดยใช้ปริมาณนำเข้าเป็นดังนี้

1. ถ้าปริมาณการนำเข้าน้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 10 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ Volume Trigger จะเท่ากับร้อยละ 125 ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ย 3 ปีก่อนหน้า

นำเข้าต่ำกว่าราคาอ้างอิงไว้ (Price Trigger)¹⁸ ทั้งนี้ สินค้าที่จะใช้สิทธินี้ได้ ต้องเป็นสินค้าที่ใช้มาตรการการควบคุมเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร (Tariffication) และอยู่ในตารางข้อผูกพันเท่านั้น¹⁹

ในกรณีของ Volume Trigger การเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจะใช้ได้ภายในปีที่มีปัญหาเท่านั้น ส่วนการใช้ Price Trigger จะต้องแจ้งให้ประเทศคู่ค้าทราบล่วงหน้า และใช้ได้กับภาษีศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งเพื่อการนำเข้าเท่านั้น แต่จะใช้กับสินค้าที่นำเข้าภายใต้ Tariff Quota ไม่ได้ และห้ามเก็บภาษีในกรณีมูลค่าการนำเข้าลดลง

2. ถ้าปริมาณการนำเข้ามากกว่าร้อยละ 10 แต่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ Volume Trigger จะเท่ากับร้อยละ 110 ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ย 3 ปีก่อนหน้า

3. ถ้าปริมาณการนำเข้ามากกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ Volume Trigger จะเท่ากับร้อยละ 105 ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ย 3 ปีก่อนหน้า

ส่วนเกณฑ์การคำนวณโดยใช้การเปลี่ยนแปลงการบริโภคจะให้ผลต่างของปริมาณการบริโภคในประเทศของปีปัจจุบันกับปีก่อนหน้า

¹⁸ Price Trigger จะ กำหนดจากราคานำเข้า C.I.F. สำหรับสินค้านั้นๆ เฉลี่ยระหว่างปี 1986 - 1988 เพดานภาษีที่สามารถเพิ่มได้กำหนดเป็นแบบขั้นบันได

เกณฑ์การคำนวณเพดานการเก็บภาษีเพิ่มกรณี Price Trigger คือ

1. ถ้าส่วนต่างของ Price Trigger กับราคาสินค้านำเข้า อยู่ร้อยละ 10 ของ Price Trigger จะไม่อนุญาตให้เพิ่มภาษีศุลกากร

2. ถ้าส่วนต่างของ Price Trigger กับราคาสินค้านำเข้า อยู่ระหว่างร้อยละ 10 – 40 ให้เพิ่มภาษีศุลกากรได้ร้อยละ 30 ในส่วนที่เกินร้อยละ 10 ขึ้นไป

3. ถ้าส่วนต่างของ Price Trigger กับราคาสินค้านำเข้า มีตั้งแต่ร้อยละ 40 – 60 ให้เพิ่มภาษีศุลกากรได้ร้อยละ 50 ในส่วนที่เกินร้อยละ 40 ขึ้นไป

4. ถ้าส่วนต่างของ Price Trigger กับราคาสินค้านำเข้า มีตั้งแต่ร้อยละ 60 – 75 ให้เพิ่มภาษีศุลกากรได้ร้อยละ 70 ในส่วนที่เกินร้อยละ 60 ขึ้นไป

5. ถ้าส่วนต่างของ Price Trigger กับราคาสินค้านำเข้า มีตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป ให้เพิ่มภาษีศุลกากรได้ร้อยละ 90 ในส่วนที่เกินร้อยละ 75 ขึ้นไป

¹⁹ Agreement on Agriculture, Article V Special Safeguard Provisions

2.2.2 กฎเกณฑ์ในการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร

ก. การอุดหนุนภายในประเทศ

หัวข้อเรื่องเจรจาเรื่องการลดการอุดหนุนภายในประเทศสำหรับสินค้าเกษตรนับเป็นเรื่องใหม่ในการเจรจาการค้าพหุภาคี เนื่องจากก่อนหน้านี้ GATT 1947 อนุญาตให้มีการอุดหนุนภายในประเทศ ตาม Article XVI.3 การเจรจามีวัตถุประสงค์ในการกำหนดกฎเกณฑ์และการลดการอุดหนุนภายในประเทศ รวมทั้งการลดการแทรกแซงของรัฐในภาคเกษตรกรรม

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการลดการอุดหนุนบัญญัติไว้ใน Article VI และ Article VII ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร ภาควิชาแต่ละประเทศจะทำข้อผูกพันการลดการอุดหนุนตามตารางข้อผูกพัน โดยวิธีคำนวณอยู่ในภาคผนวก 2 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร ซึ่งข้อผูกพันการลดการอุดหนุนจะแสดงในรูปของมาตรวัดยอดการอุดหนุนรวม (Aggregate Measurement Support: AMS) และระดับพันธะที่ผูกพันเป็นรายปีและในปีสุดท้าย (Annual and Final Bound Commitment Level)²⁰

มาตรวัดยอดการอุดหนุนรวม หรือค่า AMS ที่ปรากฏในตารางข้อผูกพันมี 3 ค่า ได้แก่

1. Base Total AMS เป็นระดับมาตรวัดยอดการอุดหนุนรวมที่คำนวณเริ่มแรกเพื่อกำหนดระดับการอุดหนุนที่ต้องลดลง จากการเจรจาได้กำหนดว่า Base Total AMS นี้ต้องลดลงร้อยละ 20 ภายในระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพัน 6 ปี คือ ปี 1995 – 2000 สำหรับประเทศพัฒนา ส่วนสำหรับประเทศกำลังพัฒนากำหนดให้ลดลงร้อยละ 13.3 ภายในเวลาปี 10 ปี (ในปี 1995 - 2004)

²⁰ Agreement on Agriculture, Article VI.1 Domestic Support Commitments

1. The domestic support reduction commitments of each Member contained in Part IV of its Schedule shall apply to all of its domestic support measures in favour of agricultural producers with the exception of domestic measures which are not subject to reduction in terms of the criteria set out in this Article and in Annex 2 to this Agreement. The commitments are expressed in terms of Total Aggregate Measurement of Support and "Annual and Final Bound Commitment Levels"...

2. Annual Bound Commitment Level เป็นระดับ AMS สูงสุดที่อนุญาตในแต่ละปีที่กำหนด

3. Final Bound Commitment Level เป็นระดับ AMS สูงสุดที่ให้อยู่ในปีสิ้นสุดช่วงเวลาผูกพัน

ในทางปฏิบัติ แต่ละประเทศคำนวณ Current Total AMS อันได้แก่ Total AMS ที่คำนวณในเวลาปัจจุบัน เพื่อให้เปรียบเทียบระดับอุดหนุนให้เป็นไปตามเป้าที่ผูกพันไว้ โดยภายในช่วงเวลาผูกพันจะใช้ Current Total AMS เปรียบเทียบกับ Annual Bound Commitment Level แต่ถ้าเป็นปีสิ้นสุดข้อผูกพันจะต้องเปรียบเทียบกับ Final Bound Commitment Level แทน²¹

มาตรการอุดหนุนภายในประเทศนี้ องค์การการค้าโลกได้จัดประเภทของมาตรการตามขนาดอิทธิพลที่บิดเบือนการค้าและการผลิต โดยแบ่งเป็นกล่องสี่ตามสัญญาณไฟจราจรดังนี้²²

Green Box: มาตรการอุดหนุนในกล่องนี้ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องทำข้อผูกพันลดการอุดหนุน ซึ่งกำหนดว่าต้องเป็นมาตรการที่มีผลข้างน้อย หรือไม่มีผลบิดเบือนการค้าและการผลิต รวมทั้งต้องไม่มีผลสนับสนุนทางด้านราคาแก่ผู้ผลิต และอุดหนุนที่ทำผ่านโครงการของรัฐและใช้เงินของรัฐเท่านั้น²³

Amber Box: การอุดหนุนทุกมาตรการที่อยู่ในกล่องนี้มีผลบิดเบือนการค้าและการผลิต รวมทั้งมาตรการสนับสนุนด้านราคาและการสนับสนุนโดยตรงต่อปริมาณการผลิต ข้อผูกพันการลดการอุดหนุนจะแสดงในรูปของ Total Aggregate Measurement of Support: AMS และการผูกพันการลดการอุดหนุนจะระบุไว้ในภาค 4 ของตารางข้อผูกพัน แต่มีข้อยกเว้นการลดการอุดหนุนคือ เกณฑ์การอุดหนุนข้างน้อย (De minimis)²⁴ และมาตรการช่วยเหลือของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อสนับสนุนการพัฒนากิจกรรมและภาคชนบท ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา²⁵

²¹ จิตติมา เกรียงมหัคคีดี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 26 - 27.

²² จิตติมา เกรียงมหัคคีดี, เพิ่งอ้าง, น. 29.

²³ Agreement on Agriculture, Annex 2

²⁴ Agreement on Agriculture, Article VI.4

²⁵ Agreement on Agriculture, Article VI.2

Blue Box: เป็นมาตรการการอุดหนุนใน Amber Box แต่มีเงื่อนไขว่าเป็นมาตรการการอุดหนุนภายในประเทศที่จ่ายเงินโดยตรงให้กับผู้ผลิตสินค้าเกษตร เพื่อจำกัดปริมาณการผลิต ได้รับยกเว้นการผูกพันลดการอุดหนุนภายในประเทศประเทศตามข้อตกลงว่าด้วยเกษตร ตามหลักเกณฑ์ที่ว่า การจ่ายเงินนั้นเป็นการจ่ายตามข้อตกลงว่าด้วยการเพาะปลูก และผลผลิตต่อหน่วยที่กำหนดไว้แล้ว (Production Quota) หรือตามจำนวนหัวปศุสัตว์ที่กำหนดไว้แล้ว หรือจำนวนเงินที่จ่ายไม่เกินร้อยละ 85 ของระดับการผลิตที่ใช้เป็นปีฐาน²⁶

ข. การอุดหนุนการส่งออก

หัวข้อนี้มีบทบัญญัติใน Article III และ Article VIII ถึง Article XI ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร ซึ่งการอุดหนุนการส่งออกที่ระบุในข้อผูกพันจะกำหนดไว้ใน Article IX และประเทศภาคีต้องแสดงข้อผูกพันการลดการอุดหนุนในตารางข้อผูกพัน²⁷ และจะไม่ให้การอุดหนุนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในตาราง²⁸ รวมทั้งต้องไม่ให้การอุดหนุนการส่งออกนอกเหนือไปจากที่ระบุในตารางข้อผูกพัน²⁹

มาตรการการอุดหนุนการส่งออกที่อยู่ภายใต้ข้อผูกพันลดการอุดหนุน³⁰ ได้แก่

1. การให้เงินอุดหนุนการส่งออกโดยตรงของรัฐแก่ผู้ผลิตสินค้าเกษตร
2. การขายสินค้าเกษตรที่ไม่ได้เป็นสต็อก เพื่อการพาณิชย์ในราคาต่ำกว่าราคาสินค้าในประเทศ
3. การอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ส่งออก โดยอาศัยการกระทำของรัฐไม่ว่าจะเกี่ยวกับรายรายจ่ายในบัญชีหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งการจ่ายเงินที่ได้รับมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมจากสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้อง หรือจากสินค้าเกษตรที่ทำให้เกิดการผลิตเพื่อส่งออก
4. มาตรการที่ทำได้เพื่อลดต้นทุน เช่น การอุดหนุนเพื่อลดต้นทุนทางการตลาดของสินค้าที่ส่งออก รวมทั้งการจัดการ ปรับปรุงคุณภาพต้นทุนการขนส่งระหว่างประเทศและค่าระวาง

²⁶ Agreement on Agriculture, Article VI.5

²⁷ Agreement on Agriculture, Article III.1

²⁸ Agreement on Agriculture, Article III.3

²⁹ Agreement on Agriculture, Article VIII

³⁰ Agreement on Agriculture, Article IX

5. การอุดหนุนการขนส่งในประเทศที่เกี่ยวกับการส่งออก ดังเช่นการขนส่งสินค้าที่ส่งออกจากโรงงานถึงท่าเรือ

6. การอุดหนุนสินค้าที่แปรรูปแล้ว

ในตารางข้อมูลพันจะแสดงการอุดหนุนเป็นรายสินค้า และแยกการอุดหนุนเป็นส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการอุดหนุนการส่งออก และปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนออกจากกันเด็ดขาด ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรกำหนดให้ประเทศพัฒนาผูกพันที่จะลดสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 21 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดจำนวนเงินที่ใช้อุดหนุนการส่งออกลงเฉลี่ยร้อยละ 24 และลดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 14 ภายใน 10 ปี และกำหนดให้ปี 1983 - 1990 เป็นปีฐานในการคำนวณการอุดหนุนเริ่มต้นเนื่องจากในขณะนั้น ภาคีหลายประเทศได้เพิ่มการอุดหนุนการส่งออกเพื่อให้ปีฐานมีการอุดหนุนที่มากขึ้น ดังนั้น ในกรณีที่ประเทศภาคีจึงตกลงกันว่าให้ใช้ปี 1991 - 1992 เป็นปีฐานแทน แต่สำหรับการอุดหนุนที่กำหนดเมื่อสิ้นสุดข้อมูลพันยังคงให้ใช้ปี 1986 - 1990 เป็นปีฐานเช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรจะได้บัญญัติไม่ให้มีการอุดหนุนการส่งออกที่นอกเหนือจากที่สอดคล้องกับข้อมูลพันที่ระบุในตารางข้อมูลพันตาม Article VIII แล้ว ยังมีกรณีที่กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องปฏิบัติตาม Article IX.1(b) และ Article IX.1(e) โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่เป็นการกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงข้อมูลพันการลดการอุดหนุน³¹

สำหรับข้อตกลงที่ระบุให้ประเทศภาคีจะต้องไม่ให้การอุดหนุนการส่งออกแต่ละปีเกินกว่าที่ผูกพันรายปีไว้แล้ว (Article III และ IX.2 (a)) ในทางปฏิบัติมีข้อผ่อนผันให้ตาม Article IX.2(b) โดยในระหว่างปีที่ 2 ถึงปีที่ 5 ปีใดปีหนึ่งของระยะเวลาผูกพัน ประเทศภาคีอาจให้การอุดหนุนเกินกว่าที่ระบุในตารางข้อมูลพันได้ โดยมีเงื่อนไขว่า

1. งบประมาณสำหรับการอุดหนุนการส่งออกสะสมตั้งแต่เริ่มใช้ข้อมูลพันจนถึงปีดังกล่าวจะต้องไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณในปีฐาน

2. ปริมาณสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนสะสมตั้งแต่เริ่มใช้ข้อมูลพันจนถึงปีดังกล่าวจะต้องไม่เกินร้อยละ 1.75 ของงบประมาณในปีฐาน

3. การอุดหนุนที่ทำให้เงินอุดหนุน และปริมาณสินค้านรวมตลอดช่วงเวลาผูกพันไม่เกินที่แสดงไว้ในตารางข้อมูลพัน

³¹ Agreement on Agriculture Article IV.4

4. สำหรับประเทศพัฒนา การใช้เงินอุดหนุนและปริมาณสินค้าที่ได้รับการอุดหนุน เมื่อสิ้นสุดการผูกพันจะต้องคงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 64 และร้อยละ 79 ของปีฐานตามลำดับ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาจะต้องคงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 76 และร้อยละ 86 ของปีฐานตามลำดับ

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงข้อผูกพันการอุดหนุนการส่งออก ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรจึงกำหนดว่า มาตรการการอุดหนุนที่ไม่ได้ระบุใน Article IX.1 นั้นจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อไม่ส่งผลที่นำไปสู่การหลีกเลี่ยงข้อผูกพันภายใต้บทบัญญัตินี้ และประเทศภาคีตกลงที่จะพัฒนากฎระเบียบระหว่างประเทศเพื่อควบคุมการให้สินเชื่อเพื่อส่งออก การประกันสินเชื่อการส่งออก หรือโครงการประกันภัย ในกรณีที่มีการอ้างว่า ปริมาณการส่งออกที่เกินจากระดับที่ผูกพันไว้จะไม่ได้รับการอุดหนุนก็ต้องมีการชี้แจงและระบุให้ได้ว่าไม่มีการอุดหนุนจริงๆ³²

ประเทศภาคียังสามารถให้การช่วยเหลือด้านอาหารระหว่างประเทศ (Food Aid) ได้ ถ้าเป็นการให้เปล่า ไม่มีการผูกพันในเชิงพาณิชย์ และการช่วยเหลือทางด้านอาหารในรูปตัวเงิน จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ FAO³³

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการตกลงว่าด้วยการเกษตร หากเกิดข้อพิพาทเรื่องการค้าสินค้าเกษตร จะต้องใช้บทบัญญัติในข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรเป็นหลักในการพิจารณาข้อพิพาท แต่ถ้าไม่สามารถใช้บทบัญญัตินี้กับกรณีพิพาทได้ จะต้องนำบทบัญญัติในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ขององค์การการค้าโลกมาพิจารณาแทน เนื่องจากข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรนี้ถือเป็นกฎหมายพิเศษ ส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรในกรรมสารสุดท้ายเป็นกฎหมายทั่วไป³⁴

กล่าวโดยสรุป กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกในการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ นับเนื่องแต่ที่ปรากฏเป็นหัวข้อการเจรจาการค้าพหุภาคีในกรอบของ GATT จนได้รับการจัดทำเป็นความตกลงย่อยว่าด้วยเนื้อโค และความตกลงย่อยว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมเมื่อสิ้นสุดในการเจรจาในกรอบโตเกียว กระทั่งได้รับการรับรองเป็นข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย (PTA) ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย อันประกอบด้วย ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโคระหว่างประเทศ (International Bovine Meat Agreement: IMA) และข้อตกลงว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (International Dairy Product Agreement: IDA) ซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่เข้าเป็น

³² Agreement on Agriculture, Article X

³³ Agreement on Agriculture, Article X.4

³⁴ จิตติมา เกรียงมหาคัดี้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 21.

ภาคีสมาชิกของข้อตกลงเท่านั้น ซึ่งได้ถูกยกเลิกไป อันเนื่องมาจากไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของข้อตกลงฯ ทั้งสองฉบับ อีกทั้งยังมีบทบัญญัติตามข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรซึ่งมีผลใช้บังคับได้ดีกว่า ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ และลักษณะเฉพาะอันมีผลต่อการค้าสินค้าประเภทเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมของประเทศต่างๆ

2.3 ข้อยกเว้นตามมาตรการป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทางการค้า (Unfair Trade Defense Measures)

การเจรจาการค้าพหุภาคีภายใต้กรอบของ GATT นอกจากจะได้วางรากฐานที่สำคัญต่อระบบการค้าโลก คือ ได้สถาปนาองค์การการค้าโลกหรือ WTO ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่จัดระเบียบการค้าโลกแล้ว ประเทศภาคีสมาชิกยินยอมให้กำหนดระยะเวลาในการลดกำแพงภาษีศุลกากร และยกเลิกมาตรการที่จำกัดปริมาณการนำเข้า (Quantitative Restriction) ในรูปแบบของโควตา โดยแต่ละประเทศมีความประสงค์ที่จะให้มีการขยายตัวทางด้านการค้าระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดการค้าเสรี

แต่อย่างไรก็ตาม ในความจริงแล้วหลายประเทศของสมาชิกองค์การการค้าโลก ยังไม่พร้อมที่จะเปิดรับการค้าเสรีอย่างทันที และเมื่อประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถใช้ภาษีศุลกากรหรือการจำกัดการนำเข้าเพื่อปกป้องการทะลักของสินค้าเข้ามายังตลาดของตน ต่างก็หันไปหามาตรการทางการค้าอื่น ๆ แทน

การตั้งข้อจำกัดทางการค้า ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของมาตรการที่มิใช่ภาษีศุลกากร (Non – Tariff Measures: NTMs) ซึ่งจัดเป็นการกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่ง และต้องห้ามตามบทบัญญัติของ GATT Article XI³⁵ ว่าด้วยการขจัดข้อจำกัดทางการค้าโดยทั่วไป (General of

³⁵ GATT 1994, Article XI

General Elimination of Quantitative Restrictions

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

Quantitative Restrictions) และ Article XIII³⁶ ว่าด้วยการใช้ข้อจำกัดทางการค้าโดยไม่เลือกปฏิบัติ (Non – Discriminatory Administration of Quantitative Restrictions) โดย Article XI.1 มีสาระสำคัญเป็นการห้ามประเทศภาคีสถัญญาของ WTO ทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการกีดกันการนำเข้าสินค้าไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโควตา การกำหนดใบอนุญาตการนำเข้าส่งออก หรือการกำหนดมาตรการอื่นใดในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ ยกเว้นการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียมอื่นใด โดยมีข้อยกเว้นเช่น การกีดกันจำนวนในการส่งออกจะเป็นไปเพื่อป้องกันการขาดแคลนสินค้าอาหารหรือสินค้าอื่นใดที่มีความสำคัญต่อประเทศผู้ส่งออกอย่างรุนแรง หรือการกีดกันการส่งออก - การนำเข้านั้นเป็นการจำเป็นต่อการบังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า หรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดประเภท คุณภาพ หรือตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ในการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น ส่วน Article XIII นั้น มีสาระสำคัญเป็นการห้ามการตั้งข้อจำกัดด้านปริมาณเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การมีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้ข้อห้ามหรือข้อจำกัดนั้นกับสินค้าที่มาจากประเทศภาคีสถัญญาทุกประเทศเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม GATT ได้กำหนดข้อยกเว้นอนุญาตให้ทำได้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ จะต้องมีการเจรจาเพื่อหาความเห็นชอบจากผู้ถูกกระทบสิทธิ และต้องมีการชดเชยในส่วนที่ถูกกระทบนั้น นอกจากนี้ยังต้องมีการเปิดเผยถึงนโยบายและมาตรการภาษีที่โปร่งใสอีกด้วย ซึ่งแตกต่างจากอุปสรรคทางการค้าที่มีใช่กำแพงภาษีศุลกากร (Non - Tariff Barriers: NTBs) ที่หมายถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของภาครัฐบาลที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาค และขาดความเป็นธรรมระหว่างสินค้าประเภทเดียวกันซึ่งผลิตขึ้นในประเทศกับต่างประเทศ และเนื่องจากมาตรการทางการค้ามีหลากหลายรูปแบบ เพื่อที่จะทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในการพิจารณา จึง

...

³⁶ GATT 1994, Article XIII

Non-discriminatory Administration of Quantitative Restrictions

1. No prohibition or restriction shall be applied by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation of any product destined for the territory of any other contracting party, unless the importation of the like product of all third countries or the exportation of the like product to all third countries is similarly prohibited or restricted.

...

ได้มีการประเมินลักษณะของมาตรการทางการค้าที่มีไชภาษีศุลกากรไว้ โดยใช้เกณฑ์พิจารณาโดยสังเขป ดังนี้³⁷

(1) การให้คำจำกัดความหมาย หรือการแยกประเภทของมาตรการทางการค้าที่เป็นมาตรการที่มีไชภาษีศุลกากรยังมีความหลากหลาย แต่ได้มีการวิเคราะห์ไว้อย่างง่ายๆ ว่า มาตรการที่มีไชภาษีอากรเป็นมาตรการทางการค้าใดก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อการค้า และเป็นมาตรการที่ตกค้างจากการจัดแบ่งประเภทแล้ว มาตรการทางการค้าดังกล่าวอาจมีขึ้นด้วยเหตุผลทางกฎหมายหรือเหตุผลในทางการเมือง

(2) มีความไม่โปร่งใส (Non - Transparency) อันเกี่ยวข้องกับความตกลงที่ทำขึ้นระหว่างเอกชนซึ่งได้รับความยินยอมจากรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีการจำกัดทางการค้าแบบอื่นๆ อันเป็นผลมาจากกระบวนการ ขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ การประเมินราคาศุลกากร มาตรฐานทางเทคนิค และข้อกำหนดด้านสุขอนามัย โดยต้องไม่มีวัตถุประสงค์ให้เป็นการจำกัดทางการค้า

(3) มีการขยายขอบเขตของการจำกัดทางการค้า โดยในบางครั้งอาจมีการดำเนินการบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าสินค้า ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดมาตรการใด ๆ ขึ้นมา หรือเพิ่มกฎเกณฑ์มากกว่าเดิม ทำให้ภาระต้นทุนของสินค้าเพิ่มขึ้น

(4) มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตั้งแต่การกำหนดคุณภาพสินค้า การกำหนดราคา และเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดโดยเสรี ที่กำหนดให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศผู้ส่งออกสินค้าชนิดนั้น

(5) มีความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมที่แฝงอยู่เบื้องหลังในการกำหนดประเภทของมาตรการที่มีไชภาษีนั่น ซึ่งการกระทำโดยรัฐบาลเป็นสาเหตุหลักที่เกี่ยวข้องกับผู้ทำการค้า โดยทำให้การจำกัดทางการค้ารุนแรงขึ้น

มาตรการทางการค้าที่มีไชภาษี หรือ NTMs อันถือเป็นมาตรการป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทางการค้า (Unfair Trade Defense Measures) ในการค้าสินค้านระหว่างประเทศ รวมถึงเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นม ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการต่อประเทศคู่ค้าได้ภายใต้กฎเกณฑ์ของ WTO โดยหลักแล้วได้มีการบัญญัติไว้ใน Article XX ของ GATT 1994 ซึ่งเป็นข้อยกเว้นทั่วไป และยังสามารถแบ่งได้เป็นมาตรการที่ได้รับการจัดทำเป็นข้อตกลงเฉพาะเรื่องภายใต้

³⁷ Varakorn Samakoses and Benjawan Meesrikul Kladjarern, Barriers to Asian Market Access to the U.S., Japan and the ECC., (Bangkok: Prakaipruk Publishing Ltd., Part., 1986), p. 114. อ้างจาก ฤชราณี ไทยวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 37 – 39.

กรอบ WTO อันได้แก่ มาตรการตอบโต้การอุดหนุน มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด มาตรการ
สุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ซึ่งการใช้มาตรการเหล่านี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและกติกาของ
WTO ที่กำหนดให้รัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าต้องดำเนินการไต่สวน และสรุปผลความเสียหาย
ออกมาเป็นอัตราภาษีที่จะเรียกเก็บเพิ่มเติม และมาตรการที่ยังไม่มีการจัดทำเป็นข้อตกลงเฉพาะ
เรื่องภายใต้ WTO ได้แก่ มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

n. ข้อยกเว้นตาม Article XX ของ GATT 1994

Article XX ของ GATT 1994 ได้กำหนดข้อยกเว้นทั่วไปที่ทำให้สามารถตั้งข้อกำหนด
ทางการค้าได้ หากการตั้งข้อกำหนดนั้นมีได้เป็นไปตามอำเภอใจ หรือโดยการเลือกปฏิบัติอย่างไร
เหตุผลสนับสนุนทางกฎหมาย หรือมีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างซ่อนเร้น ข้อยกเว้น
ดังกล่าว เช่น กรณีมีความจำเป็นเพื่อปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อปกป้องชีวิตหรือ
สุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช หรือเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าหรือส่งออกทองคำหรือเงิน หรือ
เป็นกรณีเกี่ยวกับสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานนักโทษ หรือเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสมบัติของชาติ ซึ่ง
มีคุณค่าทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี เป็นต้น

ข้อยกเว้นตาม Article XX ของ GATT 1994 ซึ่งกำหนดไว้ทั้งหมด 10 กรณี (a. – j.) ได้
ถูกประเทศภาคีสมาชิก GATT หยิบยกนำมาใช้เป็นมาตรการทางการค้าที่มีไขภาชี (NTMs) เป็น
การทั่วไปเพื่อตอบโต้การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทางการค้า ก่อนหน้าที่จะได้มีการจัดทำแต่ละ
มาตรการเป็นข้อตกลงเฉพาะเรื่องภายใต้กรอบ WTO นอกจากนี้ แม้เมื่อได้มีการจัดตั้ง WTO และ
จัดทำข้อตกลงเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางการค้าที่มีไขภาชีแล้ว ประเทศภาคีสมาชิก
ยังได้ใช้ข้อยกเว้นทั่วไปตาม Article XX นี้ เป็นมาตรการดำเนินการต่อประเทศคู่ค้าแทนมาตรการ
ทางการค้าที่มีไขภาชีอื่นๆ ซึ่งยังไม่ได้ได้รับการจัดทำเป็นข้อตกลงเฉพาะเรื่องภายใต้ WTO หรือมี
เพียงการดำเนินการนอกกรอบของ WTO เท่านั้น อาทิเช่น Article XX (e.) และ (g.) ที่ระบุให้
ประเทศภาคีสมาชิกสามารถใช้มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับ GATT ได้ หากเป็นกรณีสินค้าที่ผลิต
โดยแรงงานนักโทษ (relating to the products of prison labour) และเป็นการคุ้มครอง
ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นไปได้ (exhaustible natural resources)

เมื่อพิจารณาจากข้อยกเว้นทั่วไปตาม Article XX ของ GATT 1994 แล้วจะเห็นได้ว่ามี
ข้อยกเว้นที่มีผลต่อการค้าเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญ

ของประชากรโลก ได้แก่ กรณีตาม Article XX (b)³⁸ ซึ่งเป็นกรณีที่บทบัญญัติของ GATT ยอมยกเว้นให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถใช้มาตรการอันขัดกับหลักการขององค์การการค้าโลก หากว่าเป็นกรณีมีความจำเป็นเพื่อปกป้องชีวิต หรือสุขภาพของมนุษย์

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาว่า ในการตีความและการบังคับใช้ Article XX ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้น (Exception Clause) จากหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งขององค์การการค้าโลกควรเป็นไปโดยเคร่งครัด มิให้มีการใช้มาตรการที่มีไ้ภาชีเป็นไปตามอำเภอใจ หรือโดยการเลือกปฏิบัติอย่างไร้เหตุผลสนับสนุนทางกฎหมาย หรือมีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างซ่อนเร้น

ข. มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน

ในการดำเนินการค้าระหว่างประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของนานาประเทศไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้พยายามที่จะทำทุกวิถีทางเพื่อหามาตรการต่างๆ ที่จะสนับสนุนการส่งออก เช่น การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ส่งออกโดยตรง หรือการยกเว้นภาษีอากรวัตถุดิบ หรือการลดหย่อนภาษีเงินได้ของนิติบุคคล หรือการจัดทำโครงการอุดหนุนการส่งออกของประเทศ ฯลฯ

การสนับสนุนดังกล่าวข้างต้น อาจจะเป็นการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ภายใต้กรอบของ WTO เนื่องจากการอุดหนุนของรัฐบาลถือว่าการนำไปสู่การแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Distorted Competition) เพราะการอุดหนุนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง (Disallocation

³⁸ GATT 1994, Article XX General Exceptions

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

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

of Resources) และก่อให้เกิดการได้เปรียบในการแข่งขันทางด้านราคาแก่ผู้ส่งออกของประเทศที่ให้การอุดหนุน³⁹

ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Subsidies and Countervailing Measures Agreement) บัญญัติไว้ถึงความหมายของการอุดหนุน (Subsidies) ว่าจะต้องประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ

- การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Contribution)
- การอุดหนุนที่มาจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่รัฐมอบหมาย (by a Government or any Public Bodies)
- การก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ได้รับการอุดหนุน (Benefit)
- การให้ที่เฉพาะเจาะจง (Specificity)

นอกจากนี้ ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ยังได้แบ่งประเภทของการอุดหนุนไว้ 3 แบบ คือ

1. การอุดหนุนที่ไม่อนุญาตให้กระทำ (Red Light Subsidy or Prohibited Subsidy) คือ การให้การอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidy) และการอุดหนุนให้มีการใช้สินค้าภายในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า เนื่องจาก 2 ประเด็นดังกล่าวสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับการค้าระหว่างประเทศและสามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศผู้นำเข้าได้

2. การอุดหนุนที่อาจจะถูกตอบโต้ได้ (Yellow light Subsidy or Actionable Subsidy) การอุดหนุนประเภทนี้ต่างจากประเภทที่ 1 คือ การอุดหนุนสามารถกระทำได้แต่อาจถูกใช้มาตรการตอบโต้ทั้งในรูปแบบของการเก็บภาษีอากรพิเศษหรือนำไปสู่กระบวนการฟ้องร้องใน WTO หากพิสูจน์ได้ว่าการอุดหนุนนั้นก่อให้เกิดผลเสีย (Adverse Affect) ต่อประเทศสมาชิก

3. การอุดหนุนที่สามารถกระทำได้ (Green Light Subsidy) การอุดหนุนประเภทนี้สามารถกระทำได้โดยจะไม่ก่อให้เกิดการตอบโต้ได้ กล่าวคือ การให้การอุดหนุนเพื่อการวิจัย การอุดหนุนในภูมิภาคที่ด้อยพัฒนา การให้การอุดหนุนในการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศที่ให้การอุดหนุนต้องมีเกณฑ์ในการให้การอุดหนุนแต่ละรูปแบบอย่างชัดเจน

การใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Measures) คือ การที่ประเทศสมาชิกสามารถเรียกเก็บอากรการตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duties หรือ CVD) ต่อ

³⁹ ข้อมูลจากเอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต, www.wto.org

สินค้านำเข้าจากต่างประเทศที่ให้การอุดหนุนการผลิตและการส่งออก การเรียกเก็บอากรดังกล่าว นั้นเพื่อปรับให้ราคาสินค้านำเข้าสูงขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์ว่าจะต้องมีการพิสูจน์ว่าการที่ประเทศ สมาชิกให้การสนับสนุนแก่อุตสาหกรรมของตนนั้นเข้าข่ายเป็นการอุดหนุน นอกจากนี้ ผลที่ตามมา นั้นต้องก่อให้เกิดผลเสีย (Adverse Effects) แก่ประเทศสมาชิกอื่น ยกเว้นแต่ถ้าเป็นการอุดหนุนที่ ห้ามกระทำ (Red Light Subsidy) ที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่ามีผลเสียต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ เพราะ ถือได้ว่าการก่อให้เกิดผลเสียอยู่แล้ว ซึ่งผลลัพธ์ของการใช้แนวทางดังกล่าวนี้ คือ ประเทศที่ให้การ อุดหนุนจะต้องยกเลิกโครงการอุดหนุนทันที หรือมิฉะนั้นประเทศที่เป็นผู้เสียหายอาจใช้มาตรการ ตอบโต้ได้

ค. มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด

ภายใต้บทบัญญัติของ GATT 1994 เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถ ปกป้องตนเองจากการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม (Distorted competition) ซึ่งการขายสินค้าใน ราคามุ่ตลาด (Dumping) เข้าข่ายของการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเพราะคู่แข่งจากต่างประเทศได้ กระทำการขายในราคาที่ต่ำกว่าที่ราคาที่เหมาะสมจะเป็น ดังนั้น ประเทศสมาชิกนั้นสามารถที่จะ กำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดต่อการนำเข้าสินค้าตามข้อตกลงว่าด้วยการดำเนินการตาม Article VI ของ GATT 1994 (Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994) ซึ่งเป็นข้อตกลงเรื่องการตอบโต้การทุ่มตลาดฉบับปัจจุบัน และรูปแบบของมาตรการ คือ การ กำหนดอากรตอบโต้การทุ่มตลาดที่เป็นตัวเพิ่มราคาของสินค้าขึ้น อันจะมีผลทำให้สูญเสียความ ได้เปรียบทางการค้าต่อคู่แข่ง

อากรตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti - Dumping Duties หรือ AD) จะเรียกเก็บกับสินค้านำเข้าจากคู่ค้าต่างประเทศที่ขายสินค้าในราคาต่ำกว่าราคาสินค้าชนิดเดียวกันหรือคล้ายกันที่ขายในประเทศของตน ดังต่อไปนี้

- ต่ำกว่าราคาที่ขายในประเทศของตนเอง (ผู้ผลิต / ผู้ส่งออก) หรือ
- ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต + ค่าใช้จ่ายอื่นๆ และกำไรในประเทศผู้ผลิต หรือ
- ต่ำกว่าราคาที่ส่งออกไปยังประเทศอื่น

ทั้งนี้ Article VI⁴⁰ ของ GATT 1994 บัญญัติว่า ประเทศภาคีสมาชิกสามารถเรียกเก็บ อากรตอบโต้การทุ่มตลาด เมื่อมีการทุ่มตลาดและการทุ่มตลาดนั้นเป็นเหตุให้เกิดหรือคุกคามว่าจะ

⁴⁰ GATT 1994, Article VI Anti-dumping and Countervailing Duties

เกิดความเสียหายที่สำคัญ (Material Injury) ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ และอากรนี้ต้องไม่สูงกว่าส่วนเหลือจากการทุ่มตลาด (Margin of Dumping) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่ประเทศผู้นำเข้าจะสามารถกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดในรูปของภาษีได้นั้นจะต้องสามารถพิสูจน์ประเด็นต่างๆ ตามเงื่อนไข 3 ประการ ดังต่อไปนี้

- (1) พิสูจน์ว่ามีการทุ่มตลาดจริง⁴¹
- (2) พิสูจน์พบความเสียหายที่สำคัญต่ออุตสาหกรรมภายใน⁴² และ
- (3) พิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการทุ่มตลาด⁴³

ง. มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

WTO ให้สิทธิประเทศภาคีสมาชิกในการกำหนดข้อจำกัดการนำเข้าสินค้าโดยอาศัยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชได้ หากประเทศภาคีสมาชิกนั้นมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์อ้างอิงในการกำหนดมาตรการ และมีหลักฐานว่าสินค้านั้นไม่ปลอดภัยสำหรับสุขอนามัยประชาชน โดยไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า และการเลือกปฏิบัติ

มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures - SPS) จึงเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจต่อความปลอดภัยด้านอาหาร ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารไม่ให้เกิดโทษต่อชีวิต และ/หรือผลเสียต่อสุขภาพของชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าในทางที่เป็นการสร้างข้อจำกัดทางการค้า หรือเลือก

1. The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry. For the purposes of this Article, a product is to be considered as being introduced into the commerce of an importing country at less than its normal value, if the price of the product exported from one country to another

(a) ...

⁴¹ Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994, Article 2

⁴² Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994, Article 3.4

⁴³ Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994, Article 3.5

ปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกตามอำเภอใจ ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) ของ WTO เพื่อเหตุผลด้านความปลอดภัย ประเทศนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจะใช้มาตรการนี้ต่อสินค้าที่นำเข้า

แต่มีบางกรณีที่ประเทศนำเข้าอ้างใช้มาตรการนี้ เพื่อซ่อนเร้นและใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร ดังนั้น การที่ประเทศภาคีสมาชิกจะกำหนดมาตรการ SPS จึงต้องมีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ มีการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ที่เชื่อถือได้ และการนำมาตราการ SPS มาใช้ควรสอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดโดยองค์กรมาตรฐานระหว่างประเทศ 3 องค์กร คือ Codex, IPPC, และ OIE⁴⁴ ในกรณีที่มาตรฐานระหว่างประเทศไม่ครอบคลุม ประเทศภาคีสมาชิกสามารถกำหนดมาตรฐานขึ้นเอง แต่จะต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มารองรับ เนื่องจากประเทศผู้นำเข้ามักนำมาตราการ SPS มาใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้ากับสินค้าอาหารประเภทปศุสัตว์ ประมง และพืชผักผลไม้ โดยอ้างการตรวจพบเชื้อโรค โรคแมลง และอื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ทางการค้าของประเทศคู่ค้า และเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต

ข้อตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช บัญญัติให้การใช้มาตรการ SPS ของประเทศภาคีสมาชิก เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์หลัก ดังต่อไปนี้

- เพื่อปกป้องชีวิตมนุษย์และสัตว์ จากสารปรุงแต่ง สารปนเปื้อน สารพิษ หรือเชื้อโรคในอาหาร
- เพื่อปกป้องชีวิตมนุษย์จากโรคที่ติดมากับพืชหรือสัตว์
- เพื่อปกป้องชีวิตพืชและสัตว์จากศัตรูพืชและศัตรูสัตว์
- เพื่อปกป้องอาณาเขตประเทศจากการแพร่ระบาดของโรคและแมลง

แต่ทั้งนี้ มาตรการ SPS ไม่ครอบคลุมเรื่องสิ่งแวดล้อม ความกังวลของผู้บริโภค และสวัสดิภาพสัตว์ (animal welfare)

⁴⁴ การกำหนดมาตรการโดยใช้มาตรฐานระหว่างประเทศจาก 3 องค์กร คือ

- (1) CODEX ว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร
- (2) OIE ว่าด้วยมาตรฐานการควบคุมโรคของสัตว์
- (3) IPPC ว่าด้วยมาตรฐานการอารักขาพืช

ตัวอย่าง มาตรการ SPS ของประเทศไทยในฐานะของประเทศผู้นำเข้าที่นำมาใช้ต่อสินค้านำเข้าประเภทเนื้อโค ได้แก่ การห้ามนำเข้าเนื้อโคและเนื้อหมูที่มีโรค BSE และ Creutzfeldt-Jacob Disease เป็นต้น

จ. มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม

ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจเป็นด้วยเหตุเพราะผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมมีลักษณะข้ามพรมแดน (Cross-Boarder) และเป็นผลกระทบในวงกว้าง (spill over Impact)⁴⁵ เช่น การปล่อยของเสียลงในแม่น้ำหรือทะเลของประเทศหนึ่งอาจมีผลกระทบไปถึงอีกประเทศหนึ่ง หรือการที่ประเทศหนึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยควันพิษไปในอากาศก็จะส่งผลให้ชั้นบรรยากาศถูกทำลายไป ก่อให้เกิดภาวะเรือนกระจก ทำให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น สภาพอากาศแปรปรวน ก่อให้เกิดอุทกภัย - ภัยแล้งในประเทศต่าง ๆ ประกอบกับสาธารณะเริ่มให้ความสำคัญกับผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อตนเองมากขึ้น ดังนั้น จึงเกิดการเรียกร้องให้ทุกประเทศในโลกช่วยกันคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยในหลายประเทศเอง ก็เริ่มกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อจำกัด หรือกีดกันการนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยมีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่ำ (Less Strict Standard)

ในการประชุมรัฐมนตรีการค้าของประเทศภาคีสมาชิก GATT ที่เมืองมาราเกช ประเทศโมร็อกโกในปี 1994 ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาในประเด็นสิ่งแวดล้อม เรียกว่า คณะกรรมการการค้าและสิ่งแวดล้อมหรือ CTE (Committee on Trade and Development) เพื่อดูแลศึกษาเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อม และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการการค้าและมาตรการสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน และให้ข้อเสนอแนะถึงการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของ GATT ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

- (ก) การประสานมาตรการการค้ากับสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาถึงความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนา
- (ข) การหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมมาเป็นเครื่องมือกีดกันการค้า และ

⁴⁵ ทักษมัย ฤกษ์สุด, ประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจของมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด มาตรการตอบโต้การอุดหนุน มาตรการ SPS และแรงงานกับ WTO, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤศจิกายน 2548) น. 39.

(ค) การสอดคล้องดูแลมาตรการการค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมและมาตรการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการค้า

และในการประชุมที่ประเทศโมร็อกโกนี้ ประเทศภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมลงนามจัดตั้ง WTO ได้ประกาศร่วมกันว่า “จะต้องไม่มีการใช้หรือไม่มีความจำเป็นในการใช้นโยบายใดๆ ที่ขัดต่อระบบการค้าพหุภาคีที่มุ่งต่อการเปิดตลาด การไม่เลือกปฏิบัติหรือขัดต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการส่งเสริมการพัฒนาแบบยั่งยืน”⁴⁶

แม้ว่าสิ่งแวดล้อมจะยังมิได้รับการจัดทำให้เป็นข้อตกลงในกรอบของ WTO แต่เมื่อพิจารณาข้อตกลงต่าง ๆ ภายใต้ WTO ก็จะมีหลายข้อตกลงที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าซึ่งรวมถึงเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมที่ได้บัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อม คือ

1. ข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) และข้อตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ที่ยอมให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการใดๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืชและเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้

2. ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร (AoA) ได้ยอมให้ประเทศสมาชิกไม่ต้องลดการอุดหนุนภายใน (Domestic subsidy) ต่อสินค้าเกษตรหากเป็นการจ่ายเงิน (Payment) ภายใต้โครงการสิ่งแวดล้อม (Environmental Program) และเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบัญญัติ

3. ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (SCM) กำหนดว่า การอุดหนุนที่กระทำได้อีกคือการที่รัฐให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการในการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้อยู่ (existing facilities) ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อม (New Environmental Legislation)

ความพยายามในการนำเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นหนึ่งในกฎเกณฑ์ภายใต้ WTO เป็นไปด้วยเหตุผลที่ว่า แม้เดิม WTO จะบัญญัติถึงกติกาททางการค้าเท่านั้น แต่ในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตไปยังเรื่องอื่นที่มีใช้การค้าโดยตรง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง (Related) กับการค้าด้วย อาทิ เช่นข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPS) หรือข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการและการลงทุน (GATS) ดังนั้น เมื่อสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับการค้าก็ควรที่จะนำเรื่องดังกล่าวมา

⁴⁶ นอกจากนี้ ก่อนหน้านี้ GATT ยังได้จัดตั้ง DSU เพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อศึกษาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการใช้มาตรการทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้คณะผู้พิจารณาข้อพิพาท (The Panel Body) และคณะพิจารณาคำอุทธรณ์ (The Appellate Body) พิจารณาข้อพิพาททางการค้าที่เกิดขึ้น

บัญญัติไว้ในกรอบของ WTO เป็นการเฉพาะด้วย อีกทั้ง มาตรการทางการค้าก็เป็นเครื่องมือที่ดี ในการทำให้มาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีผลอย่างจริงจัง

มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Measures) จะพิจารณาถึงผลกระทบของการผลิต วัสดุที่ใช้ผลิต ตลอดจนกระบวนการผลิต และผลิตภัณฑ์เหลือใช้ที่มีผลต่อสภาพแวดล้อม โดยเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานในระบบจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ISO, Green Paper on Integrated Product Policy และ Waste Electrical and Electronic Equipment หรือที่เรียกว่า WEEE ที่สหภาพยุโรปเตรียมนำออกมาใช้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ สินค้านำเข้าดังกล่าว ต้องเป็นสินค้าที่มีกระบวนการผลิตที่ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการทางกฎหมายในการจัดทำข้อตกลงที่ใช้บังคับต่อการค้า เนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ได้รับการเสนอเป็นหัวข้อในการเจรจาทางการค้าในกรอบของ GATT จนกระทั่งได้รับการจัดทำให้เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในรูปของ ข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายภายใต้กรอบของ WTO และท้ายที่สุดได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็น สินค้าเกษตร ย่อมทำให้เห็นถึงความเป็นมาและความสำคัญของแหล่งอาหารของโลกทั้งสอง ประเทศดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ซึ่งในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงกฎเกณฑ์ในข้อตกลงเขต การค้าเสรี ไทย – ออสเตรเลีย สำหรับการค้านเนื้อโคและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศคู่สัญญาทั้งสองประเทศดังกล่าว