

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 25 เมษายน 2540

## ข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ว่าด้วยการค้าเนื้อสัตว์ระหว่างประเทศ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สงครามการค้าเนื้อสัตว์ระหว่างมหาอำนาจสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก  
เกือบจะปะทุขึ้นเมื่อต้นเดือนเมษายน 2540

สหรัฐอเมริกาส่งออกสัตว์ปีกไปขายให้แก่ประเทศต่างๆในสหภาพยุโรปประมาณ  
ปีละ 50 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในอดีตที่เป็นมา การส่งสินค้าออกดังกล่าวนี้ไม่มีปัญหาข้อขัดข้อง  
สำคัญ จวบจนกระทั่งสหภาพยุโรปเปลี่ยนแปลงระเบียบและกฎเกณฑ์การตรวจสอบคุณภาพและ  
มาตรฐานสินค้า นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2540 เป็นต้นมา สัตว์ปีกอเมริกันเริ่มมีอุปสรรคในการ  
ส่งเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปอ้างว่า สัตว์ปีกอเมริกันไม่ได้มาตรฐานของสหภาพยุโรป เนื่องจาก  
โรงงานสัตว์ปีกอเมริกันใช้สารละลายคลอรีนในการชำระล้างคลอรีนสัตว์ปีกที่ฆ่าแล้ว ซึ่งเป็น  
อันตรายต่อสุขภาพผู้บริโภค สหรัฐอเมริกาเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงมาตรการสุขอนามัย (Sanitary  
Measures) ของสหภาพยุโรปครั้งนี้มีผลในการกีดกันสินค้าอเมริกัน เปรียบประดุจการสร้างทำนบ  
การค้าที่มีกำแพงสูงกีดกัน (Non-tariff Barriers) สหรัฐอเมริกาจึงประกาศตอบโต้สหภาพยุโรป  
การตอบโต้มุ่งเล่นงานเนื้อส่งออกจากสหภาพยุโรป

สหรัฐอเมริกานำเข้าเนื้อสัตว์จากสหภาพยุโรป แต่เนื้อสัตว์ที่สหรัฐอเมริกา  
ซื้อจากสหภาพยุโรปก็ต้องฆ่าและบรรจุภัณฑ์โดยโรงงานที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลอเมริกัน  
วิธีการตอบโต้สหภาพยุโรปก็เพียงแต่ถอนการรับรองโรงงานเหล่านั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ตาม  
รายงานข่าวของสำนักข่าวรอยเตอร์ กระทรวงเกษตรอเมริกันเตรียมจัดทำรายชื่อโรงงานฆ่าและ  
บรรจุภัณฑ์เนื้อสัตว์กว่า 100 โรงงาน เพื่อถอนการรับรอง ส่วนใหญ่เป็นโรงงานในประเทศ  
เดนมาร์กและอิตาลี ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกประมาณ 300 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

หากสหรัฐอเมริกาเดินหน้าลุยด้วยการถอนการรับรองโรงงานฆ่าและบรรจุภัณฑ์  
เนื้อสัตว์ในสหภาพยุโรปอย่างปราศจากเหตุผล สงครามการค้าระหว่างสองฟากฝั่งมหาสมุทร  
แอตแลนติกย่อมปะทุขึ้น โดยสหภาพยุโรปเล่นงานสัตว์ปีกจากสหรัฐอเมริกา และสหรัฐอเมริกา

เล่นงานเนื้อสัตว์จากสหภาพยุโรป ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า สงครามการค้าระหว่างมหาอำนาจทั้งสองจะขยายตัวไปสู่ปริมาณพลอื่นหรือไม่

ในอดีตที่เป็นมา มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures = SPS) เป็นกลไกสำคัญในการกีดกันการค้า ประเทศมหาอำนาจมักจะกำหนดมาตรฐานสินค้าด้วยการอ้างอิงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช บางครั้งโดยปราศจากเหตุผลและประจักษ์พยานข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์รองรับ การอ้างอิง SPS ในกรณีเหล่านี้จึงเป็นการสร้างทำนบที่มีใช้ภายใต้ศุลกากรในการกีดกันการค้าระหว่างประเทศหรือ Non-tariff Barriers (= NTBs)

ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) มีความพยายามในการสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เพื่อมิให้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการค้า จนสามารถมีข้อตกลงที่เรียกว่า Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures และเป็นส่วนหนึ่งของกรรมสารสุดท้ายของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (The Uruguay Round Final Act)

The Uruguay Round Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures กำหนดหลักการสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกมีสิทธิบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (ซึ่งต่อแต่นี้จะเรียกสั้นๆว่า SPS) แต่มาตรการที่บังคับใช้จะต้องอยู่ในระดับเพียงพอที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ พืช สัตว์ บนหลักการวิทยาศาสตร์ และจะไม่บังคับใช้มาตรการ SPS โดยปราศจากหลักฐานวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ (มาตรา 2.2)

*ประการที่สอง* ภาคีสมาชิกจะปรับมาตรการ SPS ของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล (International Standards) เพื่อลดความแตกต่างของมาตรการ SPS ที่บังคับใช้ในประเทศต่างๆ หลักการดังกล่าวนี้เรียกว่า *ความผสมกลมกลืนของมาตรการ SPS* (Harmonization) (มาตรา 3.1) การปฏิบัติตามมาตรฐานสากลถือเป็นการปฏิบัติตามมาตรการ SPS แล้ว (มาตรา 3.2) ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรการ SPS สูงกว่ามาตรฐานสากล จำต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์รองรับ หรือมิฉะนั้นก็จะต้องมีการประเมินค่าความเสี่ยง (Risk Assessment) ที่มีต่อชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืชตามแต่กรณี (มาตรา 3.3)

*ประการที่สาม* ภาคีสมาชิกจะต้องยอมรับว่า มาตรการ SPS ที่กำหนดโดยประเทศสมาชิกอื่นที่มีความเท่าเทียมกับมาตรการของตน แม้ว่ามาตรการเหล่านี้จะแตกต่างกันก็ตาม เพราะการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืชมิได้หลายวิธี หลักการ

ข้อนี้เรียกว่า *ความเท่าเทียมกัน* (Equivalence) หากประเทศผู้นำเข้าไม่แน่ใจว่า ประเทศผู้ส่งออก บังคับใช้มาตรการ SPS ที่ให้ระดับความคุ้มครองเท่าเทียมกับตน ประเทศผู้นำเข้าอาจร้องขอ เพื่อตรวจ ทดสอบ หรือใช้วิธีการอื่น ๆ ในการประเมินระดับความคุ้มครองของมาตรการ SPS ที่ประเทศผู้ส่งออกบังคับใช้ (มาตรา 4.1) หลังจากนั้น จะต้องหารือเพื่อจัดทำข้อตกลงทวิภาคีหรือ พหุภาคีเกี่ยวกับการยอมรับความเท่าเทียมกันของมาตรการ SPS ที่บังคับใช้ (มาตรา 4.2)

*ประการที่สี่* สมาชิกจะต้องประกันว่า มาตรการ SPS ของตนตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของการประเมินค่าความเสี่ยง (Risk Assessment) ที่มีต่อชีวิตและสุขภาพมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ตามแต่กรณี (มาตรา 5.1) ทั้งนี้เพื่อให้มีการกำหนดมาตรการ SPS ที่เหมาะสม แต่ระดับการ คุ้มครองที่เหมาะสมนั้นจะต้องมีผลเสียต่อการค้าระหว่างประเทศน้อยที่สุด (มาตรา 5.4) ในกรณีที่ภาคีสมาชิกบังคับใช้มาตรการ SPS โดยไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่พอเพียงก็จะต้อง แสวงหาหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาอันสมควรเพื่อประเมินค่าความเสี่ยง และทบทวน มาตรการ SPS ที่บังคับใช้ (มาตรา 5.7)

*ประการที่ห้า* มีการจัดตั้งคณะกรรมการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและ ตรวจสอบการปฏิบัติของภาคีสมาชิกให้เป็นไปตามข้อตกลง (มาตรา 12)

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า The Uruguay Round Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures นับเป็นความก้าวหน้าในการจัดระเบียบเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศในการป้องกันมิให้มีการใช้มาตรการ SPS ในการกีดกันการค้า หลักการต่างๆ ที่ กำหนดในข้อตกลงนี้มีความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งต่างจากเดิมที่ประเทศมหาอำนาจที่มี อำนาจต่อรองมากกว่ามักจะกำหนดมาตรการ SPS ตามอำเภอใจ ในข้อตกลงใหม่นี้ หาก ประเทศผู้ส่งออกเห็นว่า มาตรการ SPS ที่กำหนดโดยประเทศผู้นำเข้า มีผลในการจำกัดการ ส่งออกของตน โดยที่มาตรการดังกล่าวไม่มีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ประเทศผู้ส่งออกอาจขอคำอธิบายจากประเทศผู้นำเข้าได้ (มาตรา 5.8) ท้ายที่สุด เมื่อมี ข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรการ SPS ที่บังคับใช้ กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Dispute Settlement) ของ WTO สามารถนำมาใช้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่าด้วย SPS ได้ด้วย

ในกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป สหภาพยุโรป มีสิทธิอันชอบธรรมในการกำหนดมาตรการ SPS ของตนเอง ตราบเท่าที่ไม่ขัดกับข้อตกลง SPS ในกรรมสารสุดท้ายของการเจรจาอบอุรุกวัย (มาตรา 2.1) เมื่อสหภาพยุโรปเห็นว่า การ ใช้สารละลายคลอรีนฆ่าเชื้อสัตว์ปีกที่ฆ่าแผละมีอันตรายต่อสุขภาพและชีวิตของผู้บริโภค

มาตรการ SPS ที่กำหนดจะต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างพอเพียง (มาตรา 2.2) ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็สามารถอ้างได้ว่า โรงงานฆ่าสัตว์ปีกในสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้สารละลายคลอรีนในการชำระล้างสัตว์ปีกที่ฆ่าแล้วมาช้านาน ไม่เคยสร้างปัญหาแก่สุขภาพและชีวิตของผู้บริโภค สหภาพยุโรปจะต้องยอมรับความเท่าเทียมกันของมาตรการ SPS ที่กระทรวงเกษตรอเมริกานับบังคับใช้ (มาตรา 4.1) เมื่อสหภาพยุโรปไม่ยอมนำเข้าสัตว์ปีกจากสหรัฐอเมริกา โดยอ้างว่า การใช้สารละลายคลอรีนชำระล้างสัตว์ปีกที่ฆ่าแล้วเป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของผู้บริโภค สหภาพยุโรปก็ต้องแสวงหาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ (มาตรา 5.7) เพื่อประเมินค่าความเสี่ยงที่มีต่อชีวิตและสุขภาพดังที่กล่าวอ้าง (มาตรา 5.1) เมื่อสหรัฐอเมริกาเห็นว่า มาตรการ SPS ที่สหภาพยุโรป กำหนดมีผลต่อการส่งออกสัตว์ปีกของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาย่อมมีความชอบธรรมที่จะขอคำอธิบายจากสหภาพยุโรป (มาตรา 5.8)

การที่รัฐบาลอเมริกันตัดสินใจในนาทีสุดท้ายไม่ตอบโต้สหภาพยุโรปนอกกรอบกฎข้อบังคับของ GATT/WTO แต่หันมาเจรจาภายในกรอบของ GATT/WTO นับเป็นการตัดสินใจที่ชอบ มิฉะนั้นความศักดิ์สิทธิ์ของ The Uruguay Round Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures ก็ะหมดสิ้นไป ทั้งๆที่เพิ่งบังคับใช้ได้เพียงปีเศษเท่านั้น ประเด็นพื้นฐานของข้อพิพาทในเรื่องนี้อยู่ที่การกำหนดค่าเสมอภาคความปลอดภัยจากโรคสัตว์ (Veterinary Equivalence)

การค้าเนื้อสัตว์เป็นประเด็นที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป จนไม่สามารถตกลงกันได้ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย และต้องมีการเจรจาต่อภายหลังจากที่ให้สัตยาบันแก่กรรมสารสุดท้ายแล้ว ในรอบปีที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมีการเจรจาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการสุขอนามัยในการค้าเนื้อสัตว์ระหว่างประเทศ มีการตรวจสอบโรงฆ่าสัตว์ และบรรจุภัณฑ์ ทำยที่สุด สหภาพยุโรปเสนอต่อสหรัฐอเมริกาให้มีการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ (scientific study) เกี่ยวกับกระบวนการชำระล้างเนื้อฆ่าในโรงฆ่าสัตว์และบรรจุภัณฑ์ โดยไม่ใช้สารละลายคลอรีน ทั้งนี้เพื่อกำหนดมาตรการ SPS ร่วมกัน ในขณะที่กระทรวงเกษตรอเมริกันกำลังพิจารณาข้อเสนอ National Broiler Council ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ค้าสัตว์ปีกในสหรัฐอเมริกา ยังคงยืนกรานถึงความปลอดภัยในการใช้สารละลายคลอรีนในการชำระล้างสัตว์ปีกที่ฆ่าแล้ว อีกทั้งยังเสียต้นทุนต่ำอีกด้วย

ความขัดแย้งในเรื่องนี้อาจไม่จบลงง่ายๆ