

องค์การการค้าโลกกับการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป : ศึกษา
กรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 2004-2009

นายภัทรพงศ์ สาลักษณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE WORLD TRADE ORGANIZATION AND ITS DISPUTE SETTLEMENT BETWEEN
THAILAND AND THE EUROPEAN UNION: A CASE STUDY OF THE EUROPEAN
UNION EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR DURING 2004-2009

MR. PATTARAPONG SALAKSHNA

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

ภัทรพงศ์ สาลักษณ์ : องค์การการค้าโลกกับการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป : ศึกษากรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 2004-2009. (THE WORLD TRADE ORGANIZATION AND ITS DISPUTE SETTLEMENT BETWEEN THAILAND AND THE EUROPEAN UNION: A CASE STUDY OF THE EUROPEAN UNION EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR DURING 2004-2009)

อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : อ. ดร. ฉัฐนันท์ คุณมาศ, 101 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงบทบาทของไทยในระเบียบระหว่างประเทศในการระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลก เพื่อคลี่คลายข้อพิพาททางการค้ากับสหภาพยุโรปในเรื่องการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล นอกจากนี้ไทยได้สร้างความร่วมมือและการสนับสนุนจากประเทศต่างๆ ที่เป็นประเทศคู่กรณีพิพาทร่วมกับไทย อันได้แก่ บราซิลและออสเตรเลีย เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในกรณีข้อพิพาท โดยผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดระเบียบระหว่างประเทศมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ จากการศึกษาพบว่า ประการแรก องค์การการค้าโลก ถือเป็นระเบียบระหว่างประเทศที่ครอบคลุมประเด็นทางด้านการค้าและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้าในยุคปัจจุบัน และได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติจากนานาประเทศ มีการระบุลักษณะของการปกป้องทางการค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุดหนุนการส่งออก ตลอดจนมีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่พัฒนาขึ้นจากข้อตกลงแกตต์เดิม ให้มีลักษณะเป็นขั้นตอนและเป็นรูปธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาและข้อขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน จึงทำให้องค์การการค้าโลกกลายเป็นที่พึ่งสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออกสินค้าเกษตรอย่างไทย ดังแสดงให้เห็นได้จากกรณีศึกษาข้อพิพาทกับสหภาพยุโรปเรื่องการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล ประการที่สอง กระบวนการระงับข้อพิพาทเปิดโอกาสในการสร้างกลุ่มพันธมิตรของไทย และกลไกในการระงับข้อพิพาทได้ทำให้ไทยและโจทก์ร่วมอย่างออสเตรเลียและบราซิลเป็นฝ่ายชนะ การต่อรองกับสหภาพยุโรปภายใต้ระเบียบระหว่างประเทศ อย่างองค์การการค้าโลกจึงไม่อิงกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหมือนกับการเจรจาต่อรองในรูปแบบทวิภาคี

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปลายมือชื่อนิติ.....
สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปลายมือชื่อ อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
ปีการศึกษา.....2554.....

5180732324 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS : THAILAND / EUROPEAN UNION / WTO / DISPUTE SETTLEMENT

PATTARAPONG SALAKSHNA : THE WORLD TRADE ORGANIZATION AND ITS DISPUTE SETTLEMENT BETWEEN THAILAND AND THE EUROPEAN UNION: A CASE STUDY OF THE EUROPEAN UNION EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR DURING 2004-2009. ADVISOR : NATTHANAN KUNNAMAS, Ph.D., 101 pp.

The thesis studies how Thailand utilized the World Trade Organization (WTO) dispute settlement regime to settle its trade conflicts with the European Union (EU) over the latter's export subsidies on sugar. To increase its leverage in the settlement process, Thailand also sought supports and cooperation with other affected countries, such as Brazil and Australia. Using international regime as a framework of analysis, the thesis has several findings. First, the WTO proves to be today's most vital international regime dealing with trade and trade related issues between nations, respected and followed by many. The organization has clearly specified types of trade protectionisms, particularly the export subsidies. It also has a concrete systematic and practical dispute settlement process, developed from the former General Agreements on Tariffs and Trades (GATT), among the member countries to eliminate any kinds of trade disputes. The dispute settlement body (DSB) has made the WTO to be the reliable mechanism for the developing countries mainly exporting agricultural products like Thailand, as shown in the case-study of the dispute settlement with the EU export subsidies on sugar. Second, the dispute settlement mechanism (DSM) has allowed Thailand to form alliance and won the cases along with Australia and Brazil. Therefore, issues of power relations among nations are less influential under international regime of the WTO unlike the bilateral ones.

Department : International Relations..... Student's Signature

Field of Study : International Relations..... Advisor's Signature

Academic Year : 2011

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาช่วยเหลือและกำลังใจของบุคคลจำนวนมาก เป็นอย่างยิ่ง ทั้งการสนับสนุนจากคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่าย บรรดากัลยาณมิตร และครอบครัว ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในด้านต่างๆ ด้วยความเคารพจากใจจริง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบรรดาคณะกรรมการทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ทั้งยังให้ความเมตตา กรุณาช่วยเหลือให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ซึ่งแนวทางการวิจัยต่างๆ ทางวิชาการ และให้แนวคิด ความรู้ด้านต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้กำลังใจและตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ตลอดระยะเวลาของการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณในความเมตตา กรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทิพรรัตน์ บุษปะศิริ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งสองท่านได้ เสนอแนะข้อคิดเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณ คุณอภิรดี ต้นตราภรณ์ คุณรัชวิชญ์ ปิยะปราโมทย์ คุณวินิจฉัย แจ่มแจ้ง คุณเชษฐ สุขสังข์ และ คุณพรณี บุญเรือง ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการ ให้สัมภาษณ์ คำปรึกษา ความรู้ และข้อมูลต่างๆ และขอขอบคุณหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เป็นต้น ที่ช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานด้านข้อมูลเพิ่มเติมต่างๆ

และสุดท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณบุคคลที่ผู้วิจัยระลึกถึงบุญคุณเสมอมาตลอด ชีวิตนี้ คือ นางสาวลลสร สาลักษณ์ ซึ่งเป็นมารดาของผู้วิจัย และนางสาวกมลพรรณ สาลักษณ์ ซึ่งเป็นพี่สาวของผู้วิจัย บุคคลทั้งสองมีความรักและกำลังใจอันสุดประมาทคอยมอบให้ มีความศรัทธา ในตัวของผู้วิจัย ทั้งยังคอยสนับสนุนผู้วิจัยในทุกๆ ด้านจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงด้วยดี และขอขอบคุณ แพทย์หญิงโสพิศ บุญนิมิตรกร ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรัก ความห่วงใย และคอยให้กำลังใจ สนับสนุนช่วยเหลือผู้วิจัยในฐานะแพทย์ประจำตัว และคอยช่วยเหลือผู้วิจัยในทุกๆ ด้าน ด้วยดีเสมอมา ซึ่งทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจ มีวิริยะอุตสาหะ ในการต่อสู้กับอุปสรรคทั้งหลาย ทั้งปวง

ถ้าแม้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์หรือส่วนใดอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอมอบแต่ บิดา มารดา และบุคคลที่มีพระคุณทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องที่มีประการใดนั้น ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตารางและแผนภูมิ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐาน.....	3
1.3 กรอบความคิด.....	3
1.4 วิธีการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.4.1 วิธีการศึกษา.....	7
1.4.2 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา.....	9
1.7 วิธีการนำเสนอ.....	9
1.8 ทบทวนวรรณกรรม.....	10

	หน้า
บทที่ 2 ไทยในการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ.....	17
2.1 สถานะของไทยในตลาดการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ.....	18
2.2 สถานการณ์การอุดหนุนน้ำตาลโลก.....	26
บทที่ 3 ระเบียบระหว่างประเทศว่าด้วยน้ำตาลภายใต้องค์การการค้าโลก.....	32
3.1 จากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือแอกตต์ มาสู่องค์การการค้าโลก.....	32
3.2 การปกป้องทางการค้าและการอุดหนุนการส่งออก.....	37
3.3 กลไกการระงับข้อพิพาท.....	41
3.3.1 องค์การในกลไกการระงับข้อพิพาท.....	45
3.3.2 กระบวนการในกลไกการระงับข้อพิพาท.....	46
3.4 ไทยในองค์การการค้าโลกกับกระบวนการระงับข้อพิพาท.....	53
บทที่ 4 สหภาพยุโรปกับการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลและข้อพิพาทกับไทย ออสเตรเลีย และบราซิล.....	57
4.1 สหภาพยุโรปกับการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลผ่านนโยบายเกษตรร่วม และการปฏิรูปภายหลังปี ค.ศ. 2006.....	58

	หน้า
4.2 สหภาพยุโรปกับการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลผ่านระบบสิทธิพิเศษทาง ศุลกากรเป็นการทั่วไป.....	66
4.3 ความเป็นมาของข้อพิพาทน้ำตาล.....	70
4.4 กระบวนการระงับข้อพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป..	72
4.4.1 กระบวนการปรึกษาหารือ.....	72
4.4.2 ขั้นตอนของคณะพิจารณาและองค์การอุทธรณ์.....	78
4.5 บทบาทพันธมิตรในกรณีข้อพิพาทการอุดหนุนน้ำตาลของสหภาพยุโรป.....	88
บทที่ 5 บทสรุป.....	97
รายการอ้างอิง.....	102
ภาคผนวก.....	114
ตัวย่อ.....	115
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	118

สารบัญตารางและแผนภาพ

		หน้า
ตารางที่ 2.1	มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่สำคัญของไทย ปี ค.ศ. 2006 – 2010.....	18
ตารางที่ 2.2	ปริมาณ 10 อันดับผู้ผลิตน้ำตาลจากอ้อย ในปี ค.ศ. 2010.....	20
ตารางที่ 2.3	ปริมาณและมูลค่าการส่งออกน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ของประเทศไทย ปี ค.ศ. 2009 – 2010.....	22
ตารางที่ 2.4	ปริมาณ 10 อันดับแรกผู้ส่งออกน้ำตาลสุทธิ ในปี ค.ศ. 2000 – 2010.....	23
ตารางที่ 2.5	ปริมาณ 10 อันดับแรกผู้นำเข้าน้ำตาลสุทธิ ในปี ค.ศ. 2000 – 2010.....	24
ตารางที่ 2.6	ปริมาณและมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทย รายประเทศ ปี ค.ศ. 2009 – 2010.....	25
ตารางที่ 2.7	ปริมาณและมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายขาวของไทย รายประเทศ ปี ค.ศ. 2009 – 2010	26
ตารางที่ 2.8	เงินอุดหนุนที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่ผู้ผลิตน้ำตาลภายใน ปี ค.ศ. 1999 – 2001.....	27
ตารางที่ 4.1	ปริมาณการนำน้ำตาลนอกโควตาไปใช้ยังตามพื้นที่ห่างไกล (Outermost region)	63
ตารางที่ 4.2	ราคาบีทน้ำตาลขั้นต่ำ ในปีการตลาด ค.ศ. 2006 / 2007 - ค.ศ. 2009 / 2010.....	63
ตารางที่ 4.3	ราคาอ้างอิงน้ำตาลทรายดิบและราคาน้ำตาลทรายขาวเดิมเปรียบเทียบกับราคาอ้างอิง ใหม่.....	64
ตารางที่ 4.4	เงินชดเชยแก่ผู้ลดโควตาการผลิตน้ำตาลภายในสหภาพยุโรป.....	64
ตารางที่ 4.5	ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวของบราซิล.....	90
ตารางที่ 4.6	ปริมาณการผลิต การบริโภค การส่งออกและนำเข้าน้ำตาลทรายดิบของออสเตรเลีย	92
ตารางที่ 4.7	ตลาดส่งออกน้ำตาลของออสเตรเลียปีการตลาด ค.ศ. 2006 – 2010.....	94
แผนภาพที่ 3.1	แสดงกระบวนการระงับข้อพิพาท.....	44

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ไทยเข้าเป็นสมาชิกของข้อตกลงแกตต์ (General Agreements on Tariffs and Trades: GATT) เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982 โดยไทยเข้าเป็นภาคีลำดับที่ 88 ของข้อตกลงแกตต์ จนสืบเนื่องมาถึงการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศทางด้านการค้าที่สำคัญที่สุดของโลกในยุคปัจจุบัน โดยมีสมาชิกถึง 153 ประเทศ¹ และยังมีอีก 4 ประเทศ² กำลังรอการให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นสมาชิก องค์การการค้าโลกประกอบไปด้วยประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา ประกอบกับการพัฒนาเพื่อการเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Regime) ที่มีพลวัต เป็นสถาบันที่เปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มพันธมิตรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสินค้าเกษตร อาทิ กลุ่มผู้ผลิตสินค้าเกษตรสำคัญหรือกลุ่มแคร์นส์ (Cairns Group) กลุ่ม WTO / G20 หรือกลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมรายใหญ่ และกลุ่มพันธมิตรเพื่อการปฏิรูปการค้าน้ำตาล (Global Sugar Alliances) กลุ่มพันธมิตรตอบโต้การทุ่มตลาด (Friend of Anti-Dumping) และกลุ่มพันธมิตรข้อบังคับทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indication Friends: GI Friends) และกลุ่มพันธมิตรทางด้านประมง (Friends of Fish) เป็นต้น

การเข้าเป็นภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลกนั้น ทำให้ไทยได้ประโยชน์ในหลายประการ อาทิเช่น การมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มั่นคงเชื่อถือได้ ภายใต้กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่รัดกุมและชัดเจน อันส่งผลต่อสินค้าที่ส่งออกได้รับการลดหย่อนภาษีจากประเทศสมาชิกอื่นตามหลักการประเทศที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most – Favored Nation: MFN) และความพยายามลดมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องทางการค้าที่มีมาตรการทางภาษีศุลกากร นอกเหนือไปจากนั้น สมาชิกภาพของไทยทำให้มีอำนาจในการต่อรองทางการค้าระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก เวทีขององค์การการค้าโลก เป็นที่ที่ประเทศสมาชิกสามารถใช้แสดงท่าทีและ

¹ สำนักเจรจาสินค้าเกษตร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ประวัติความเป็นมาของ WTO, (2555), หน้า 1. – 6.

² เรื่องเดียวกัน

แสดงจุดยืนของตน หากเห็นพ้องกันก็สามารถรวมกลุ่มเพื่อแสดงจุดยืนร่วมกัน ซึ่งเป็นการสร้างพลังในการต่อรองทางการค้า การรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ ประเทศพัฒนาแล้วสามารถรวมกลุ่มกับประเทศกำลังพัฒนา ต่อกับประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ก็ได้ อาทิ ในกรณีศึกษาของวิทยาลัยฉบับนี้ที่ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ยื่นฟ้องสหภาพยุโรปในเรื่องการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลหรือประเทศพัฒนาแล้วจะรวมกลุ่มกันกดดันประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน ในอีกด้านหนึ่งประเทศกำลังพัฒนาเองก็สามารถรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองกับประเทศพัฒนาแล้วได้เช่นกัน ซึ่งจากการที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่จำนวนกว่า 2 ใน 3 ส่วนเป็นประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดียวกับไทย ได้ทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มีพลังและแรงกดดันในการค้าระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก

ประเด็นการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปได้ขยายตัวออกไปเป็นวงกว้าง ซึ่งผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก อันได้แก่ ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ได้ยื่นเรื่องต่อองค์การการค้าโลก จนประเด็นการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปกลายเป็นข้อพิพาททางการค้าในที่สุด โดยสหภาพยุโรปมักอ้างเหตุผลของการดำเนินนโยบายระเบียบน้ำตาล (Sugar Regime) ภายใต้นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป (Common Agricultural Policy: CAP) ว่าเป็นไปเพื่อการลงทุน เพื่อการพัฒนาภาคชนบทภายในสหภาพยุโรป เพื่อผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลักและภายใต้พันธะผูกพันกับประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรืออดีตอาณานิคม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจากการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปได้กระทบถึงผลประโยชน์ของไทย (รวมทั้งออสเตรเลียและบราซิล) เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากมูลค่าการส่งออกน้ำตาลของไทยในแต่ละปี ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยปีละ 76,327 ล้านบาท³ จากการส่งออกน้ำตาลไปยังตลาดโลก และน้ำตาลถือเป็นสินค้าส่งออกอันดับที่ 5⁴ ของการส่งออกผลผลิตทางการเกษตร จึงถือได้ว่าชัยชนะของไทย ออสเตรเลียและบราซิลในกรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป เป็นกรณีศึกษาสำคัญของประสิทธิภาพขององค์การการค้าโลกในฐานะเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

³ ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, *สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศปี 2553* (กรุงเทพมหานคร, 2554), หน้า 19.

⁴ เรื่องเดียวกัน

นอกจากนั้น ชัยชนะดังกล่าว ได้ส่งผลทางอ้อมให้สหภาพยุโรปต้องปฏิรูประเบียบการค้า น้ำตาลของตนในที่สุด โดยมีรายละเอียดสำคัญ คือ การรวมน้ำตาลในโควตาเข้าด้วยกันภายใต้ระบบโควตาใหม่ การลดราคาอ้างอิง (Reference Price) ลงเหลือเพียงร้อยละ 80 ของราคาน้ำตาลที่ขายภายในสหภาพยุโรป การกำหนดมาตรการถอนตัวด้วยความสมัครใจ (Voluntary Adjustment Scheme) ซึ่งเป็นมาตรการที่ให้แก่เกษตรกรภายในสหภาพยุโรปที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตและเพาะปลูกให้ถอนตัวออกจากอุตสาหกรรมไปโดยสมัครใจ ซึ่งผลจากการปฏิรูประเบียบการค้า น้ำตาลของสหภาพยุโรปในครั้งนี้ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการค้าน้ำตาลในตลาดโลกครั้งใหญ่ และจะเป็นประโยชน์ต่อไทยในฐานะผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก

1.2 สมมุติฐาน

“กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ และขั้นตอนการปฏิบัติขององค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านทางกลไกในการระงับข้อพิพาท ทำให้ไทยสามารถปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าที่เสียเปรียบกับประเทศมหาอำนาจได้ โดยอาศัยความร่วมมือและการสร้างพันธมิตรกับประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน”

1.3 กรอบความคิด

วิทยานิพนธ์ “องค์การการค้าโลกกับการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป: ศึกษากรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 2004-2009” ใช้กรอบแนวคิดด้วย ‘ระเบียบระหว่างประเทศ (International regime)’ ประกอบการวิเคราะห์ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้า Robert O. Keohane เคยกล่าวไว้ว่า⁵ โลกาภิวัตน์ขึ้นกับประสิทธิภาพของสถาบันต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันนี้โลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้อีกแล้ว (Globalization depends on effective governance, now as in the past. Effective governance is not inevitable) บทบาทหน้าที่ของระเบียบระหว่างประเทศในยุคโลกาภิ

⁵ Official Journal of the European Union, “The Common Organisation of The Markets in The Sugar Sector” in COUNCIL REGULATION (EC) No 318/2006, (February 20, 2006).

⁶ Keohane, Robert O. “Governance in a Partially Globalized World.” in American Political Science Review 95(1), (2001), p. 1 -13.

วัตน์นั้นถือว่ามีความสำคัญยิ่ง เนื่องจาก Robert O. Keohane กล่าวถึงว่าโลกาภิวัตน์ในยุคปัจจุบัน เครือข่ายของความร่วมมือต่างๆ ได้ถูกทำให้เข้มข้นขึ้น⁷ (thickening of networks of connection) กล่าวคือ เครือข่ายและความร่วมมือต่างๆ ได้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน มีความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงในบริบทที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น และโลกาภิวัตน์นั้น ได้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทั้งในเรื่องของความมั่นคงและเศรษฐกิจของชาติต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระเบียบระหว่างประเทศ สถาบันแล้วสถาบันเล่าได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นปัจจัยให้เกิดความร่วมมือตามแต่วัตถุประสงค์ของสถาบันเอง ผ่านกระบวนการภายในและขั้นตอนต่างๆ ของการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ซึ่งบางครั้ง สถาบันความร่วมมือต่างๆ ก็นำไปสู่ประเด็นของสิทธิมนุษยชนและการปกป้องสิ่งแวดล้อม และในบางครั้งสถาบันความร่วมมือก็มีโครงสร้างและอำนาจที่ครอบคลุมทั้งการเมืองและเศรษฐกิจเหนือกว่าที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะเป็นเจ้าของหรือควบคุมเอาไว้ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับข้อตกลงและผลในการบังคับใช้ของสถาบันความร่วมมือเหล่านั้นเอง

กระบวนการสร้างความร่วมมือในยุคโลกาภิวัตน์ คือ การเพิ่มระดับของการติดต่อสื่อสารและการพึ่งพากัน ซึ่งแต่เดิมนั้น การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการเจรจาและติดต่อสื่อสารแบบทวิภาคีไม่สามารถหาทางออกให้กับปัญหาในยุคสมัยใหม่นี้ได้อีกต่อไป การเจรจาแบบพหุภาคีเองก็ขาดซึ่งเสถียรภาพและความเป็นธรรม รัฐแต่ละรัฐถือความมีอำนาจ (Power to Rule) ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะของตนในการเจรจาและต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ โดยที่รัฐใหญ่ด้านอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ จะมีพลังและบทบาทในการกำหนดข้อตกลงหรือข้อปฏิบัติ รวมทั้งผลของการเจรจาได้ตั้งใจ ในขณะที่รัฐเล็ก จะตกเป็นฝ่ายที่ต้องยอมรับสภาพหรืออยู่ในลักษณะของการถูกมัดมือชกให้ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือข้อปฏิบัติ รวมทั้งการยอมรับในผลของการเจรจานั้นๆ ดังนั้นแล้วการมีระเบียบระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างแนวคิดของ Oran Young⁸ ที่ได้สร้างตัวแบบของการต่อรองในรูปแบบของสถาบัน (Institutional Bargaining) ขึ้น โดยมีแนวคิดที่จะให้สถาบันแห่งการต่อรองนี้เป็นผู้คอยกำกับและรักษาไว้ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งระเบียบระหว่างประเทศนี้จะมีลักษณะคล้ายกับสถานประกอบการทางธุรกิจที่คอยบริหารจัดการและเป็นเสมือนผู้นำในการเจรจา เพื่อหาข้อตกลงในการแสวงหาผลประโยชน์ของแต่ละรัฐ และยุติความขัดแย้งอันเกิดจากความไม่ลงตัวกันในเรื่อง

⁷ Ibid.

⁸ Young, Oran R. "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resourced and the Environment." in *International Organization* 43(3) (1989), p. 349 – 375.

ของอำนาจและผลประโยชน์ ภายใต้กลไกที่สามารถบังคับบัญชา (Enforcement Mechanism) ให้สมาชิกต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

กรอบแนวคิดของนักเขียนอย่าง Stephen D. Krasner⁹ แสดงให้เห็นว่าในการเจรจาระหว่างประเทศนั้นถือว่าบริบท (Context) ของการเจรจามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ถ้าเป็นการเจรจาแบบทวิภาคี (Bilateral) ระหว่างรัฐเล็ก ที่จำเป็นต้องพึ่งพาดลากับกลุ่มประเทศมหาอำนาจ เช่น สหภาพยุโรป เป็นต้น การเจรจาที่เกิดขึ้นในบริบทของโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นคือกลุ่มรัฐมหาอำนาจอาจใช้อำนาจที่ตนมีอยู่เป็นเครื่องมือต่อรองได้โดยอาศัยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relationship) กดดันให้ผลการเจรจาออกมาในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองให้มากที่สุด แต่ถ้าบริบทของการเจรจาเปลี่ยนจากการเจรจาแบบทวิภาคีที่อาศัยแต่การพิจารณาโครงสร้างอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว มาสู่การเจรจาภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ที่กำหนดบรรทัดฐานซึ่งนานาประเทศที่เป็นสมาชิกจะต้องยอมรับในความแตกต่างของอำนาจและไม่ถือเป็นปัจจัยในกำหนดข้อตกลง โดยการเจรจาจะถือกฎเกณฑ์ภายในโครงสร้างที่สถาบันระหว่างประเทศกำหนดขึ้นเป็นสำคัญ และมุ่งเน้นให้เกิดการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์บรรทัดฐานระหว่างประเทศ

ดังนั้น สำหรับรัฐเล็ก การอาศัยการเจรจาภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์การค้ำระหว่างประเทศที่นานาชาติซึ่งเป็นสมาชิกยอมรับ อาจทำให้อำนาจการต่อรองของรัฐนั้นๆ เพิ่มขึ้นได้ หากรัฐดังกล่าวสังเกตเห็นแล้วว่า กฎเกณฑ์การค้ำระหว่างประเทศดังกล่าวจะเอื้อและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของตน อันจะทำให้ข้อเรียกร้องและแรงกดดันของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ รวมทั้งการปฏิบัติ นอกเหนือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศนั้น ขาดน้ำหนักและหมดความชอบธรรมลงในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ จากแนวคิดดังกล่าว ระเบียบระหว่างประเทศ หรือก็คือ หลักการบรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และขั้นตอนกระบวนการในการตัดสินใจในประเด็นปัญหาหนึ่งๆ ที่ตัวแสดงทั้งหลายยอมรับและมีความคาดหวังร่วมกัน โดยจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม¹⁰ ที่นานาประเทศยอมรับและถือปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันมีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวครอบคลุมประเด็นปัญหาของกิจกรรมระหว่างประเทศในด้านต่างๆ แตกต่างกันไป เช่น ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

⁹ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences," in *International Regimes*, Stephen D. Krasner, ed. (Ithaca: Cornell University Press, 1982), p. 2.

¹⁰ Ibid.

ส่วนหนทางที่จะทำให้ระเบียบระหว่างประเทศประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องอาศัยปัจจัยสองประการ คือ หนึ่งคือความเชื่อมั่นในตัวสถาบัน และสอง คือ ลักษณะการใช้อำนาจของระเบียบระหว่างประเทศนั้นๆ เช่น ระบบการโหวต (Voting Rules) ซึ่งเป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก เป็นต้น ตัวอย่างสถาบันแห่งการต่อรองที่สำคัญได้แก่ องค์การการค้าโลกซึ่งถือเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นที่พึงให้แก่รัฐเล็กได้ด้วยการออกคะแนนเสียงหนึ่งเสียงต่อหนึ่งสมาชิก อย่างไรก็ตามมีข้อโต้แย้งโดย Richard Steinberg¹¹ ว่าองค์การการค้าโลก ล้วนขึ้นกับอำนาจที่แท้จริงของแต่ละรัฐสมาชิกพึงมีทั้งสิ้น ซึ่งถึงแม้ว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ จะถูกตั้งขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ให้เกิดความเท่าเทียมกันในทุกๆ รัฐสมาชิกก็ตาม แต่ก็ยังมีการใช้อำนาจนอกกติกาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความได้เปรียบและใช้ผลักดันให้เกิดผลลัพธ์ตามที่รัฐมหาอำนาจต้องการ ดังปรากฏให้เห็นในการแทรกแซงเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ในหัวข้อของการเจรจา การกำหนดข้อตกลงและข้อผูกพันทางการค้า โดยรัฐมหาอำนาจ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ซึ่งมักจะใช้การเปิดตลาดเสรีเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเอง และใช้มาตรการปกป้องทางการค้าต่างๆ เช่น มาตรการกำหนดภาษีขาเข้า มาตรการกำหนดโควตารูปแบบต่างๆ และมาตรการการอุดหนุนการส่งออก เป็นต้น ในการกีดกันการนำเข้าสินค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตร ที่ตนเองเสียเปรียบจากรัฐสมาชิกอื่นๆ ดังนั้น Richard Steinberg¹² จึงเห็นว่า อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจเฉพาะตัวของรัฐ สามารถกำหนดทิศทางของกรอบการเจรจารอบต่างๆ ผลลัพธ์ของการเจรจา รวมไปถึงการกำหนดข้อตกลงและข้อผูกพันทางการค้าได้

อย่างไรก็ตาม Steinberg¹³ ไม่ปฏิเสธว่า การพัฒนาจากข้อตกลงแก่ตัวผู้องค์การการค้าโลก ได้รับการยอมรับจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายว่าเป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ อันเกิดจากการมีกระบวนการระดับข้อพิพาทที่ชัดเจนและมีผลลัพธ์ในทางปฏิบัติที่เห็นผลได้จริง กลไกการระดับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก กลับเอื้อประโยชน์ให้ประเทศที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า เพราะเป็นกระบวนการที่ยึดมั่นในความเท่าเทียมกันของรัฐสมาชิก โดยไม่เกี่ยวพันกับอำนาจ

¹¹ Richard H. Steinberg, “the Shadow of Law or Power? Consensus – Based Bargaining and Outcomes in the GATT / WTO” in INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME IV (Great Britain, 2010), p. 5 – 9.

¹² Ibid.

¹³ Richard H. Steinberg, “In the Shadow of Law or Power? Consensus – Based Bargaining and Outcomes in the GATT / WTO” in INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME IV (Great Britain, 2010), p. 40 – 43.

ทางการเมืองและเศรษฐกิจเฉพาะของแต่ละรัฐ ดังนั้น ความร่วมมือและการสร้างพันธมิตร (Coalition) ระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกัน โดยเฉพาะรัฐเล็กๆ ภายในองค์การการค้าโลก จึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการผลักดันแนวทางต่างๆ เช่น การกำหนดนโยบายการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นธรรมและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มความร่วมมือเอง ตัวอย่างของกลุ่มภายในองค์การการค้าโลกที่สำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาได้แก่ กลุ่มผู้ผลิตสินค้าเกษตรสำคัญหรือกลุ่มแคร์นส์ (Cairns Group) กลุ่ม WTO / G20 หรือกลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมรายใหญ่ กลุ่มพันธมิตรน้ำตาล (International Sugar Alliance) เป็นต้น

1.4 วิธีการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 วิธีการศึกษา

วิธีการดำเนินการศึกษาจะเป็นไปในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นการวิจัยโดยการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น เอกสารความร่วมมือระหว่างโจทก์ร่วม จากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ มูลค่าและปริมาณการส่งออกของสินค้าเกษตร โดยเฉพาะน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ นโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีขององค์การการค้าโลก โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป (DS/265, DS/266, DS/283) และคดีอื่นๆ อันเป็นประโยชน์และเกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับกรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป อาทิเช่น คุณอภิรดี ตันตราภรณ์ อธิบดีอธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ประธานบริหารสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ คุณวินิจฉัย แจ่มแจ้ง ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ คุณรัชวิชญ์ ปิยะปราโมทย์ นักวิชาการพาณิชย์ระดับเชี่ยวชาญ คุณเชษฐ สุขสังข์ นักวิชาการพาณิชย์ระดับชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่คอยประสานความร่วมมือระหว่างโจทก์ร่วมอันได้แก่ ผู้แทนจากออสเตรเลียและบราซิล เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความ

คิดเห็นต่อกัน รวมทั้งคอยตรวจสอบการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปพร้อมกับโจทก์
ร่วม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

1.4.2 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการมุ่งเน้นศึกษาถึงข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพ
ยุโรป: ศึกษากรณีพิพาท การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 2004 –
2009

1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.5.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาของการเจรจา ขั้นตอนและกระบวนการระงับข้อพิพาทของ
การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปกับไทย

1.5.2 เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนและกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก ใน
ฐานะระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททาง
การค้าที่มีมาตรการบังคับในทางปฏิบัติ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการค้าเสรีในระดับโลก

1.5.3 เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงฝ่ายไทย อันได้แก่ สำนักยุทธศาสตร์การ
เจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กับประเทศที่เป็นโจทก์ร่วมได้แก่
ออสเตรเลียและบราซิล และการสร้างพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง อันได้แก่ กลุ่มแคร์นส์ (Cairns
Group) กลุ่ม G20 และกลุ่มพันธมิตรเพื่อการปฏิรูปการค้าน้ำตาล (Global Sugar Alliances) ในกรณี
พิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 เพื่อเข้าใจถึงปัญหาการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลในระดับโลก

1.6.2 เพื่อเข้าใจถึงความเป็นมาของการเจรจา ขั้นตอนและกระบวนการระงับข้อพิพาทกรณี
การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปกับไทย

1.6.3 เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและการดำเนินการของไทย ในกรณีข้อพิพาททางการค้าในอนาคตต่อไป

1.7 วิธีการนำเสนอ

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการนำเสนอถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ซึ่งนำไปสู่การตั้งสมมติฐานของการศึกษา ภายใต้กรอบความคิด โดยอาศัยวิธีการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรม ทั้งเพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และประโยชน์ที่จะได้รับจากวิทยานิพนธ์

บทที่ 2 ไทยในการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการนำเสนอถึงสถานะของไทยในตลาดการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ รวมไปถึงสถานการณ์การอุดหนุนน้ำตาลในตลาดโลก

บทที่ 3 ระเบียบระหว่างประเทศว่าด้วยน้ำตาลภายใต้องค์การการค้าโลก เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการนำเสนอถึงพัฒนาการของเกณฑ์จนกลายมาเป็นองค์การการค้าโลก การปกป้องทางการค้าและการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรป ตลอดจนนำเสนอกลไกการระงับข้อพิพาทซึ่งประกอบไปด้วย องค์การและกระบวนการในกลไกการระงับข้อพิพาท รวมไปถึงบทบาทของไทยที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในกรณีต่างๆ ขององค์การการค้าโลก

บทที่ 4 สหภาพยุโรปกับการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลและข้อพิพาทกับไทย ออสเตรเลียและบราซิล เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการนำเสนอถึงนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลของสหภาพยุโรปผ่านนโยบายเกษตรร่วมและระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไป จนถึงการปฏิรูประเบียบการค้าน้ำตาลภายหลังปี ค.ศ. 2006 จากนั้นจึงได้กล่าวถึงความเป็นมาของข้อพิพาทน้ำตาลตลอดจนกระบวนการระงับข้อพิพาทและพันธมิตรของไทยในกรณีข้อพิพาทการอุดหนุนน้ำตาลของสหภาพยุโรป

บทที่ 5 บทสรุป เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการนำเสนอข้อสรุปของวิทยานิพนธ์ทั้งหมด

1.8 ทบทวนวรรณกรรม

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ “องค์การการค้าโลกกับการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป: ศึกษากรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 2004 - 2009” ฉบับนี้ สามารถแบ่งหัวข้อการอภิปรายทบทวนวรรณกรรมออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ วรรณกรรมที่เกี่ยวกับกรอบความคิดระเบียบระหว่างประเทศ วรรณกรรมที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทของข้อตกลงแกตต์และองค์การการค้าโลก และวรรณกรรมที่เกี่ยวกับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรปว่าด้วยการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล

วรรณกรรมที่เกี่ยวกับกรอบความคิดระเบียบระหว่างประเทศ (International Regime)

Stephen D. Krasner¹⁴ ได้กล่าวถึงระเบียบระหว่างประเทศ (International regime) ไว้ในงาน *Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier* ถึงความสำคัญของระเบียบระหว่างประเทศ ว่าเป็นสถาบันที่ช่วยเหลือและคอยแก้ไขปัญหา เพื่อคลี่คลายปัญหาในความร่วมมือและการประสานงานกัน โดยอาศัยกระบวนการและการทำงานภายในที่มีความเป็นระบบ ซึ่งจะคอยจัดการปัญหาแทนการใช้อำนาจของรัฐแต่ละรัฐ Oran R. Young¹⁵ ได้ขยายความระเบียบระหว่างประเทศ ไว้ในงาน *Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regime* โดยกล่าวว่าระเบียบระหว่างประเทศครอบคลุมหลายรูปแบบของกิจกรรม และกล่าวว่าเป็นเครื่องมือ (Artifacts) สำคัญที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นใช้เพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภท และมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องผลประโยชน์เรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง แทนกลุ่มสังคมทั้งหลายบนโลกใบนี้ นอกจากนี้ Robert O. Keohane¹⁶ ได้กล่าวถึงระเบียบระหว่างประเทศอันเชื่อมโยงกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ ไว้ในงาน

¹⁴ Stephen D. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier” in *INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME II* (Great Britain, 2010), p. 1 – 6.

¹⁵ Young, Oran R., “Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regime” in *INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME I* (Great Britain, 2010), p. 163 – 178.

¹⁶ Keohane, Robert O., “Governance in a Partially Globalized World: Presidential Address, American Political Science Association, 2000” in *INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME IV* (Great Britain, 2010), p. 401 – 407.

Governance in a Partially Globalized World: Presidential Address ถึงพลังและการคงอยู่ของสถาบันในโลกยุคปัจจุบัน ว่ายังคงปรากฏให้เห็นในเวทีโลกและจะไม่มีวันสูญสลายไปได้ ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการพัฒนาตนเองของสถาบัน ทั้งในส่วนของโครงสร้างและหน้าที่ให้มีลักษณะของการบูรณาการและสอดคล้องประสานกับสภาพแวดล้อมในโลกยุคโลกาภิวัตน์

วรรณกรรมที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทของข้อตกลงแกตต์และองค์การการค้าโลก

ประสิทธิ์ เอกบุตร ได้กล่าวถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทของข้อตกลงแกตต์ในอดีตที่มีจุดอ่อน¹⁷ ว่ามุ่งที่จะประนีประนอมผลประโยชน์ทางการค้ามากกว่าการชี้ผิดชี้ถูก อีกทั้งกลไกการปรึกษาหารือก็ไม่ได้มีสภาพบังคับหรือกำหนดเวลาบังคับให้ประเทศที่ถูกกล่าวหาต้องเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือ จึงทำให้กลไกการระงับข้อพิพาทของแกตต์ขาดประสิทธิภาพและมักจะใช้ไม่ได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศเล็กกับประเทศใหญ่ ซึ่งประเทศเล็กมักเสียเปรียบ เพราะฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกจึงมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากได้พัฒนาให้มีลักษณะของการบังคับปรึกษาหารือ (Compulsory consultation) และกำหนดถึงวิธีการและขั้นตอนในการรับเอารายงานวินิจฉัยของคณะพิจารณา (Panel) และรายงานวินิจฉัยขององค์กรอุทธรณ์ ด้วยการให้อำนาจแก่องค์การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) ในการกำหนดผลทางกฎหมาย รวมไปถึงการอนุญาตให้ใช้มาตรการตอบโต้

ความเห็นข้างต้นสอดคล้องกับเอกสาร¹⁸ ของสำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ในสาระสำคัญความตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ได้กล่าวถึงการพัฒนากลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าข้อตกลงแกตต์ ด้วยการเพิ่มกระบวนการอีก 2 ขั้นตอน ลงไปในกลไกการระงับข้อพิพาท กล่าวคือ ขั้นตอนแรก คือ กระบวนการในชั้นการปฏิบัติตามคำตัดสิน (Implementation stage) ซึ่งระบุขึ้นเพื่อกำหนดให้ประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องแจ้งองค์กรระงับข้อพิพาทว่า จะดำเนินการอย่างไรต่อ

¹⁷ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทย” ใน WTO เอกสารวิชาการ หมายเลข 13 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

¹⁸ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, สาระสำคัญความตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาท (มกราคม 2555), หน้า 5 – 6.

คำตัดสิน (Recommendations) ของคณะผู้พิจารณาหรือองค์กรอุทธรณ์ และขั้นตอนที่สอง คือ การชดเชยและการตอบโต้ (Compensation and Retaliation) ตามคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาหรือองค์กรอุทธรณ์ภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อตกลงกันเรื่องการชดเชย (Compensation)

Richard H. Steinberg¹⁹ ได้กล่าวถึงความน่าเชื่อถือขององค์การการค้าโลกไว้ในงาน In the Shadow of Law or Power? Consensus – Based Bargaining and Outcomes in the GATT / WTO ว่า การพัฒนาจากข้อตกลงแกตต์มาสู่องค์การการค้าโลก ได้รับการยอมรับจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายว่าเป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ อันเกิดจากการมีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ชัดเจนและมีผลลัพธ์ในทางปฏิบัติที่เห็นผลได้จริง ประกอบกับลักษณะโครงสร้างทางสถาบันขององค์การการค้าโลก ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการสร้างร่วมมือ องค์กรประกอบเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบทของการเจรจาสำหรับข้อตกลงต่างๆ การกำหนดข้อผูกพันทางการค้า รวมไปถึงการตัดสินผลแพ้ชนะของข้อพิพาททางการค้าภายในองค์การการค้าโลก นอกจากนี้ Judith L. Goldstein, Douglas Rivers, and Michael Tomz²⁰ ได้เพิ่มเติมถึงความมีประสิทธิภาพขององค์การการค้าโลก ไว้ในงาน Institution in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade ว่าเป็นเพราะองค์การการค้าโลกยังมีความชอบธรรม และข้อตกลงอันเป็นผลในเชิงบังคับปฏิบัติได้ จากการมีกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าที่คอยตัดสินข้อพิพาทในกรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการค้าโลก Robert O. Keohane²¹ ได้กล่าวถึงความเท่าเทียมภายในองค์การการค้าโลก ไว้ในงาน The Demand for International Regimes ว่า ความเท่าเทียมกันในหมู่ประเทศสมาชิกจะเกิดขึ้นได้ เพราะมีการบังคับใช้กฎ ระเบียบและข้อบังคับให้กับประเทศสมาชิกทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ดังตัวอย่างของการที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามคำตัดสินในกรณีพิพาทต่างๆ ขององค์กรระงับข้อพิพาทอย่างเคร่งครัด ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากลไกระงับข้อพิพาทนอกจากช่วยแก้ไขปัญหาและเป็นที่พักของประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ยังเป็นกลไกที่สร้างความชอบธรรมให้แก่องค์การการค้าโลกในฐานะระเบียบการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

¹⁹ Richard H. Steinberg, “In the Shadow of Law or Power? Consensus – Based Bargaining and Outcomes in the GATT / WTO” in INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME IV (Great Britain, 2010), p. 40 – 43.

²⁰ Judith L. Goldstein, Douglas Rivers, and Michael Tomz, “Institution in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade” in INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME III (Great Britain, 2010), p. 298 - 299.

²¹ Robert O. Keohane, “The Demand for International Regimes” in INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME I (Great Britain, 2010), p. 336 - 339.

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางการค้าระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป
ว่าด้วยการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล

ในการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ ปัทมาวดี โพนนกุล ในงาน การจัดระเบียบการค้า
สินค้าเกษตรระหว่างประเทศ²² ได้กล่าวถึงแนวทางในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอูรุกวัยและ
แนวนโยบายการค้าน้ำตาลในตลาดโลกและตลาดภูมิภาค ซึ่งตามหลักการแล้ววาระในการประชุม
รอบอูรุกวัยจะมุ่งเน้นการกำจัดและการลดข้อจำกัดทางด้านภาษีศุลกากร รวมทั้งมุ่งเน้นให้เกิดการ
ลดมาตรการอุดหนุนการส่งออกและมาตรการการเข้าถึงตลาด แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นใน
การค้าระหว่างประเทศนั้น แม้ว่าประเทศต่างๆ จะปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลง เพื่อลดการกีด
การนำเข้าและการอุดหนุนการส่งออกแก่น้ำตาล แต่ประเทศมหาอำนาจบางประเทศ เช่น
สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปและญี่ปุ่น ยังคงปฏิบัติตนขัดแย้งกับข้อตกลงอยู่เสมอ โดยยังคงกำหนด
มาตรการกีดกันการนำเข้าด้วยการตั้งกำแพงทางภาษีและยังคงให้การอุดหนุนการส่งออกแก่ผู้ผลิต
น้ำตาล นอกจากนี้ งานวิจัยของ Centre for International Economics (CIE) ของออสเตรเลีย²³ เรื่อง
Reductions in Sugar Protection: The US and Western Europe พบว่าการกีดกันทางการค้าของ
ประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่และการอุดหนุนการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่บางราย มีผลทำ
ให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าที่ควรจะเป็นและมีความผันผวน นอกจากนี้ตลาดน้ำตาลใน
สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยังเป็นตลาดที่ไม่ได้เปิดกว้างให้มีการแข่งขัน แต่เป็นการจัดสรร
โควตาบนหลักเกณฑ์ของปัจจัยทางการเมือง ซึ่งพ้องกับรายงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อย
และน้ำตาลทราย²⁴ ที่กล่าวถึงการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศว่าอยู่ภายใต้ข้อตกลงพิเศษ ซึ่งเป็นการ
ซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐ (Government to Government) เช่นอนุสัญญาโลเม (Lome Convention)
ระหว่างกลุ่มประเทศประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) กับกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำตาลในแอฟริกา
แคริบเบียนและแปซิฟิก (ACP) ซึ่งการค้าในลักษณะนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 40 ของการค้า
น้ำตาลโลก

²² ปัทมาวดี โพนนกุล, การจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

²³ Centre for International Economics (CIE), Reductions in Sugar Protection: The US and
Western Europe, (2000).

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานสถานการณ์น้ำตาลประจำปี 2545
(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2545).

ในส่วนของการอุดหนุนน้ำตาลของสหภาพยุโรปเป็นการเฉพาะ ทิวาร์ตัน ลาภวิไล ในงานการผลิตและการค้ำน้ำตาลระหว่างประเทศ²⁵ ได้กล่าวถึงการใช้นโยบายการปกป้องการนำเข้าและคุ้มครองการผลิตและส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป โดยมาตรการดังกล่าวทำให้ผู้ผลิตน้ำตาลภายในที่มีต้นทุนการผลิตสูงสามารถผลิตน้ำตาลต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดโลก และในที่สุดแล้วสหภาพยุโรปก็ต้องกลับมาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ผลิตและส่งออกอีก ด้วยวิธีการรับซื้อน้ำตาลในราคาสูงแต่การใช้นโยบายการเช่นนี้จะต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล สิ่งที่สหภาพยุโรปทำได้จึงเป็นเพียงการแก้ปัญหาชั่วคราว ด้วยการจ่ายเงินชดเชยเฉพาะต้นทุนการเพาะปลูกให้แก่ผู้ผลิต และจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาในสหภาพยุโรปกับราคาในตลาดโลกให้แก่ผู้ส่งออก ส่วน จิตติมา เกรียงมหัสศักดิ์ ในงาน ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศออสเตรเลีย บราซิลและไทย กับสหภาพยุโรป: กรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป²⁶ เห็นว่า การลดอัตราภาษีนำเข้าส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยต่อการค้ำน้ำตาลของสหภาพยุโรป เนื่องจากอัตราภาษีนำเข้าแบบคงที่นั้นได้ถูกใช้ร่วมกับมาตรการปกป้องในรูปแบบของการอุดหนุนวัตถุดิบ โดยนำมาใช้แทนที่การกำหนดอัตราภาษีในระดับสูงและการจำกัดปริมาณการนำเข้า ซึ่งเป็นมาตรการเก่าที่ขัดและแย้งกับพันธกรณีของข้อตกลงเรื่องการค้ำน้ำตาลในข้อตกลงแกตต์และองค์การการค้าโลก

นอกจากนั้น สหภาพยุโรปยังดำเนินนโยบายที่ไม่โปร่งใส จากงานวิจัยของ Centre for International Economics (CIE) ของออสเตรเลีย²⁷ เรื่อง Commission proposals would make EU sugar regime WTO – compatible พบว่ามูลค่าการอุดหนุนการส่งออกที่สหภาพยุโรปแจ้งต่อองค์การการค้าโลกนั้น แตกต่างจากข้อมูล²⁸ ในรายงาน Special report No 20/2000 Concerning the Management of the Common Organization of the Market for Sugar ของสหภาพยุโรปที่ระบุว่าในปีหนึ่งๆ สหภาพยุโรปมีการอุดหนุนส่งออกน้ำตาลทั้งหมดประมาณ 1,500 ล้านยูโร โดย 800 ล้านยูโร

²⁵ ทิวาร์ตัน ลาภวิไล, “การผลิตและการค้ำน้ำตาลระหว่างประเทศ” ใน ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ: สิ้นค้าเกษตร, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).

²⁶ จิตติมา เกรียงมหัสศักดิ์, ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศออสเตรเลีย บราซิลและไทย กับสหภาพยุโรป: กรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).

²⁷ Centre for International Economics (CIE), “Commission proposals would make EU sugar regime WTO – compatible” in Agra Europe Analysis, (September, 2004).

²⁸ European Union, Special report No 20/2000 Concerning the Management of the Common Organization of the Market for Sugar, (June, 2001).

โรเป็นเงินที่ได้จากการเก็บอากรสินค้า และข้อมูลจากบทวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าในปี ค.ศ. 2004 งบประมาณการอุดหนุนน้ำตาลของสหภาพยุโรปเท่ากับ 1,721 ล้านยูโร ซึ่งคิดเป็นมูลค่าอุดหนุนการส่งออกที่เกินกว่าข้อผูกพันที่ตกลงไว้กับองค์การการค้าโลก เป็นจำนวนเงินไม่ต่ำกว่า 640 ล้านยูโร โดยแฝงอยู่ในรูปของการจ่ายเงินชดเชยเพื่อส่งออกประมาณ 1,285 ล้านยูโร หรือร้อยละ 75 ของงบประมาณทั้งหมด ในจำนวนนี้มีการให้ความช่วยเหลือการส่งออกน้ำตาลของกลุ่มแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิกเท่ากับ 802 ล้านยูโร ซึ่งประเด็นนี้ทำให้ฝ่ายโจทก์ร่วมสามารถใช้เป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักในการยื่นฟ้องสหภาพยุโรปได้

อย่างไรก็ตาม การที่ไทย ออสเตรเลียและบราซิลชนะคดีข้อพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป ทำให้มีผลทางอ้อมในการปฏิรูประเบียบการค้าน้ำตาลฉบับใหม่ ซึ่งจากเอกสารของ The Council of The European Union Council Regulation (EC) No. 318 / 2006 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ได้มีการปรับนโยบายให้สอดคล้องกับคำตัดสินของคณะพิจารณาขององค์การระงับข้อพิพาท องค์การการค้าโลก กรณีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป โดยกล่าวถึงการปฏิรูปนโยบายน้ำตาลและการอุดหนุนการผลิตและส่งออกน้ำตาล ซึ่งรวมถึงการอุดหนุนการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาภายใต้โครงการให้สิทธิพิเศษทางการค้า อีกทั้งการลดการอุดหนุนดังกล่าวจะส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศสมาชิกที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถแข่งขันได้ลดปริมาณการผลิตลง หรือยกเลิกการผลิตไปในที่สุด ซึ่งประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลรายอื่นจะมีโอกาสส่งออกน้ำตาลไปยังสหภาพยุโรปได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การปฏิรูประเบียบการค้าน้ำตาลยังส่งผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

บทที่ 2 ไทยในการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ

การค้าระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์หลายชนิด ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลัก และนำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ไทยได้มหาศาล ไทยถือเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญของโลกหลายชนิด และส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรที่เป็นอาหาร โดยสินค้าสำคัญ 5 ลำดับแรก ในปี ค.ศ. 2010 คือ ยางพาราและผลิตภัณฑ์ (249,262 ล้านบาท)²⁹ ข้าวและผลิตภัณฑ์ (180,726 ล้านบาท)³⁰ กุ้งและผลิตภัณฑ์ (101,632 ล้านบาท)³¹ ปลาและผลิตภัณฑ์ (99,039 ล้านบาท)³² น้ำตาลและผลิตภัณฑ์ (76,327 ล้านบาท)³³ ตามลำดับ (ตารางที่ 2.1) ทั้งนี้ ภาคเกษตรกรรมไทยนับเป็นฐานการผลิตที่แข็งแกร่ง เนื่องด้วยไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่มีความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ด้านการผลิตสินค้าเกษตรมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก โดยเฉพาะในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าประเทศต่างๆทั่วโลกกำลังประสบกับปัญหาการผลิตและได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ปัญหาความแห้งแล้งและน้ำท่วม พิษผลจนพื้นที่การเพาะปลูกด้านการเกษตรได้รับความเสียหาย สำหรับไทยแล้วแม้ประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติแต่ก็ไม่ได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางผลผลิตเท่าประเทศอื่นๆ นอกจากนั้น แม้ว่าในปลายปี ค.ศ. 2008 การส่งออกอาหารของไทยจะได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจโลก แต่ไทยก็ยังจัดว่าอยู่ในอันดับต้นๆ ของผู้ส่งออกอาหารในระดับโลก

²⁹ ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศปี 2553 (กรุงเทพมหานคร, 2554), หน้า 19.

³⁰ เรื่องเดียวกัน

³¹ เรื่องเดียวกัน

³² เรื่องเดียวกัน

³³ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่สำคัญของไทย

ปี ค.ศ. 2006 – 2010

มูลค่า (ล้านบาท)

รายการ / ปี	2006	2007	2008	2009	2010
มูลค่าการส่งออกทั้งหมด	4,930,194	5,296,507	5,850,777	5,194,437	6,176,292
มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตร และผลิตภัณฑ์	792,519	838,951	1,036,388	936,149	1,088,633
สินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ส่งออกที่สำคัญ 10 อันดับแรก					
ยางธรรมชาติ	205,470	194,338	223,628	146,188	249,262
ข้าวและผลิตภัณฑ์	104,597	126,872	213,419	183,422	180,726
กุ้งและผลิตภัณฑ์	87,020	82,626	85,081	94,139	101,632
ปลาและผลิตภัณฑ์	83,572	85,173	107,812	97,566	99,039
น้ำตาลและผลิตภัณฑ์	33,376	48,797	57,748	68,748	76,327
มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ จากมันสำปะหลัง	43,494	47,931	47,721	51,641	68,503
ผลไม้และผลิตภัณฑ์	50,756	52,537	59,785	60,757	63,072
ผลิตภัณฑ์จากเนื้อไก่	29,301	33,045	51,623	48,849	52,230
ผักและผลิตภัณฑ์	19,322	19,180	19,271	19,482	19,238
กากและเศษที่เหลือใช้ ทำอาหารสัตว์	12,833	10,696	12,936	13,831	16,409
สินค้าเกษตรอื่นๆ	122,780	137,756	160,363	151,526	162,194

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศ ปี 2553 (กรุงเทพมหานคร, 2554), หน้า 19.

2.1 สถานะของไทยในตลาดการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ

การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อไทยมาก เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมของประเทศ รายได้จากการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งในและต่างประเทศมีมูลค่ามหาศาล ดังนั้นการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปจะส่งผลกระทบต่อไทย ซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก เนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยมีโรงงานผลิตน้ำตาลทรายถึง 47 แห่ง มีแรงงาน เกษตรกร และการจ้าง

งานภายในอุตสาหกรรมนี้กว่า 600,000 คน³⁴ โดยไทยมีรายได้จากการค้าและส่งออกน้ำตาลปีละกว่าแสนล้านบาท

สำหรับศักยภาพในการผลิตน้ำตาลรวมทั้งเพื่อใช้ภายในประเทศและส่งออก ไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 6 ของโลก ในการเป็นผู้ผลิตน้ำตาลจากอ้อย รองจาก บราซิล อินเดีย จีน เม็กซิโก และออสเตรเลียตามลำดับ โดยมีปริมาณการผลิต 4.59 ล้านเมตริกตัน³⁵ (ตารางที่ 2.2) ในส่วนของมูลค่าการส่งออกน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ของไทย ในปี ค.ศ. 2010 มีมูลค่า 76,327 ล้านบาท³⁶ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2009 ประมาณ 7.6 ล้านบาท (ตารางที่ 2.1) ผลิตภัณฑ์น้ำตาลส่งออกที่สำคัญได้แก่ น้ำตาลทรายและน้ำตาลดิบ (ค.ศ. 2010) มีมูลค่า 35,079 ล้านบาท³⁷ และ 27,992 ล้านบาท³⁸ ตามลำดับ (ตารางที่ 2.3) ไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 3 ของโลกในฐานะผู้ส่งออกสุทธิ ประเภทน้ำตาลทรายดิบ รองจากบราซิล และออสเตรเลียตามลำดับ และไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 3 ของโลกในฐานะผู้ส่งออกสุทธิ ในสินค้าประเภท น้ำตาลทรายขาว รองจาก สหภาพยุโรป และบราซิล ตามลำดับ ซึ่งกล่าวโดยสรุปถึงผลรวมการส่งออกน้ำตาลสุทธิแล้วนั้น ไทยอยู่ในอันดับที่ 4 รองจาก บราซิล สหภาพยุโรป และออสเตรเลีย ตามลำดับ (ตารางที่ 2.4)

ในส่วนของตลาดน้ำตาลทรายดิบภายในตลาดโลก มีประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายดิบ 10 อันดับแรกในระหว่างปี ค.ศ. 2000-2010 ได้แก่ บราซิล ออสเตรเลีย ไทย กัวเตมาลา แอฟริกาใต้ คิวบา มอริเชียส โคลอมเบีย เอลซัลวาดอร์และฟิจิ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 75 ของการส่งออกน้ำตาลในตลาดโลก การส่งออกน้ำตาลทรายดิบที่เพิ่มขึ้นในช่วงสิบปีที่ผ่านมา เป็นผลจากบราซิลส่งออกน้ำตาลทรายดิบเพิ่มขึ้นจาก 4.344 ล้านตัน ในปี ค.ศ. 2000 เป็น 14.102 ล้านตัน³⁹ ในปี ค.ศ. 2010 จึงทำให้ตลาดน้ำตาลทรายดิบมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น ในส่วนของน้ำตาลทรายขาว มีประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายขาว 10 อันดับแรกระหว่างปี ค.ศ. 2000-2010 ได้แก่ บราซิล สหภาพยุโรป ไทย โคลอมเบีย

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, อนาคตอ้อยและน้ำตาลทรายไทยในตลาดโลก [ออนไลน์], 2555, แหล่งที่มา <http://pr.nrct.go.th/home/news/524-nrct-event-12042012-2.html> [15 เมษายน 2555].

³⁵ บริษัท ไทยชูการ์ มิลเลอร์ จำกัด, สถิติการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศปี ค.ศ. 2010 (กรุงเทพมหานคร, 2544).

³⁶ ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศปี 2553 (กรุงเทพมหานคร, 2554), หน้า 24.

³⁷ เรื่องเดียวกัน

³⁸ เรื่องเดียวกัน

³⁹ บริษัท ไทยชูการ์ มิลเลอร์ จำกัด, สถิติการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศปี ค.ศ. 2010 (กรุงเทพมหานคร, 2544).

เบลารุส เม็กซิโก อิหร่าน เกาหลีใต้ มาเลเซียและอาร์เจนตินา ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 25 ของการส่งออกน้ำตาลในตลาดโลก (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.2 ตารางแสดงปริมาณ 10 อันดับผู้ผลิตน้ำตาลจากอ้อย ในปี ค.ศ. 2010

10 อันดับแรกผู้ผลิตน้ำตาลจากอ้อย	
ประเทศ	ปริมาณ (ล้านเมตริกตัน)
บราซิล	28.13
อินเดีย	15.22
จีน	9.15
เม็กซิโก	5.62
ออสเตรเลีย	5.39
ไทย	4.59
ปากีสถาน	2.83
สหรัฐอเมริกา	2.77
กัมพูชา	2.68
สาธารณรัฐแอฟริกาใต้	2.51

ที่มา: บริษัท ไทยชูการ์ มิลเลอร์ จำกัด (Thai Sugar Millers Corporation Limited), สถิติการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 2010 (กรุงเทพมหานคร, 2544).

ประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายดิบ 10 อันดับแรก ได้แก่ รัสเซีย สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ อินเดีย ญี่ปุ่น มาเลเซีย แอลจีเรีย แคนาดาและจีน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 63⁴⁰ ของการนำเข้าน้ำตาลของตลาดโลก และมีประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายขาว 10 อันดับแรกในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ อินโดนีเซีย ปากีสถาน บังคลาเทศ ซีเรีย แอลจีเรีย ศรีลังกา รัสเซีย เยเมน ไนจีเรียและอิสราเอล ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 37⁴¹ ของการนำเข้าน้ำตาลของตลาดโลก สำหรับประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลโดยมากมักจะเป็นประเทศที่มีประชากรจำนวนมาก อาทิเช่น อินเดียและอินโดนีเซีย เป็นต้น หรือไม่มีก็

⁴⁰ สำนักนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานการศึกษาเรื่องผลการสำรวจการค้าน้ำตาลต่างประเทศ [ออนไลน์], 2554, แหล่งที่มา

http://oldweb.ocsb.go.th/uploads/contents/12/attachfiles/F10425_Article1412255203.pdf [15 เมษายน 2555].

⁴¹ เรื่องเดียวกัน

ประเทศอุตสาหกรรม อาทิเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น แต่ที่น่าสังเกต คือ การนำเข้าน้ำตาลทรายดิบของสหภาพยุโรป ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับตารางการส่งออกน้ำตาลทรายขาวแล้ว ปรากฏว่าสหภาพยุโรปเป็นผู้ส่งออคน้ำตาลรายใหญ่ที่สุด (ตารางที่ 2.5)

ไทยส่งออคน้ำตาลให้กับประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ซึ่งอินโดนีเซียนับว่าเป็นตลาดแหล่งที่ใหญ่ที่สุดของไทย อันเป็นผลเนื่องมาจากปริมาณประชากร ความนิยมในการบริโภคน้ำตาล ปัจจัยด้านระยะทางและต้นทุนในการขนส่งที่ต่ำกว่าผู้ค้าน้ำตาลในประเทศอื่นๆ ประกอบกับอินโดนีเซียเองมีอุตสาหกรรมที่ต้องใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ ส่วนตลาดของไทยในภูมิภาคอื่นๆ ก็มีบ้างเล็กน้อย โดยมากมักเป็นการส่งออกโดยอาศัยสิทธิพิเศษทางการค้า โดยไทยเป็นผู้ส่งออคน้ำตาลอยู่ 2 ชนิด คือ น้ำตาลทรายดิบ (ตารางที่ 2.6) และน้ำตาลทรายขาว (ตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.3 ตารางแสดงปริมาณและมูลค่าการส่งออกน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ของประเทศไทย
ปี ค.ศ. 2009 – 2010

รายการสินค้า	ค.ศ. 2009		ค.ศ. 2010		Commodity
	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (พันบาท)	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (พันบาท)	
น้ำตาลและ ผลิตภัณฑ์	5,615,223	68,748,215	4,837,242	76,326,682	SUGAR AND PRODUCTS
น้ำตาลทราย	2,259,182	19,634,899	2,038,548	35,078,505	Refined Sugar
น้ำตาลดิบ	2,358,103	26,082,063	2,100,487	27,991,712	Raw Sugar
น้ำตาลและน้ำเชื่อม	435,285	5,868,461	361,684	6,248,282	Sugar and syrups
ขนมที่ทำจาก น้ำตาล ไม่มีโกโก้ ผสม	38,419	4,315,983	41,357	4,683,220	Sugar confectionery, not containing cocoa
กากน้ำตาลดิบ	443,770	1,433,511	237,319	973,741	Molasses
ผลิตภัณฑ์ที่ทำจาก น้ำตาล	80,464	1,413,298	57,847	1,351,222	Other sugar products

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศ ปี 2553 (กรุงเทพมหานคร, 2554), หน้า 24.

ตารางที่ 2.4 ตารางแสดงปริมาณ 10 อันดับแรกผู้ส่งออกน้ำตาลสุทธิ ในปี ค.ศ. 2000 – 2010

10 อันดับแรกของผู้ส่งออกสุทธิ (in mln metric tonnes, raw value)					
น้ำตาลทรายดิบ		น้ำตาลทรายขาว		ผลรวมทั้งหมดของแต่ละประเทศ	
บราซิล	12.94	บราซิล	5.45	บราซิล	18.4
ออสเตรเลีย	4.06	สหภาพยุโรป	4.24	สหภาพยุโรป	4.24
ไทย	1.58	ไทย	1.72	ออสเตรเลีย	4.23
กัวเตมาลา	1.35	โคลอมเบีย	0.72	ไทย	3.30
แอฟริกาใต้	0.85	เบลารุส	0.52	กัวเตมาลา	1.57
คิวบา	0.77	เม็กซิโก	0.43	โคลอมเบีย	1.12
มอริเชียส	0.53	อิหร่าน	0.39	แอฟริกาใต้	0.90
โคลอมเบีย	0.40	เกาหลีใต้	0.32	คิวบา	0.63
เอลซัลวาดอร์	0.35	มาเลเซีย	0.29	สวิตเซอร์แลนด์	0.54
ฟีจี	0.30	อาร์เจนตินา	0.25	อาร์เจนตินา	0.53

ที่มา: บริษัท ไทยชูการ์ มิลเลอร์ จำกัด (Thai Sugar Millers Coporation Limited), สถิติการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 2010 (กรุงเทพมหานคร, 2544).

ตลาดส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทย 10 อันดับแรก ได้แก่ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย เวียดนาม บังกลาเทศ ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกาและสหพันธรัฐรัสเซีย รวมปริมาณเฉลี่ย ปี ค.ศ. 2009 – 2010 คิดเป็นจำนวนประมาณ 2,200,000 เมตริกตัน⁴² รวมมูลค่าเฉลี่ย 26,500 ล้านบาท⁴³ (ตารางที่ 2.6) ในส่วนตลาดส่งออกน้ำตาลทรายขาวของไทยสิบอันดับแรก ได้แก่ อินโดนีเซีย กัมพูชา อินเดีย ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน ชูแดน เวียดนาม สิงคโปร์ อิรักและศรีลังกา รวมปริมาณเฉลี่ย ปี ค.ศ. 2009 – 2010 คิดเป็นจำนวนประมาณ 2,150,000⁴⁴ เมตริกตัน รวมมูลค่าเฉลี่ย 32,500 ล้านบาท⁴⁵ (ตารางที่ 2.7)

⁴² ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศปี 2553 (กรุงเทพมหานคร, 2554), หน้า 59.

⁴³ เรื่องเดียวกัน

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 2.5 ตารางแสดงปริมาณ 10 อันดับแรกผู้นำเข้าน้ำตาลสุทธิ ในปี ค.ศ. 2000 – 2010

10 อันดับแรกของผู้นำเข้าน้ำตาลสุทธิ (in mln metric tonnes, raw value)					
น้ำตาลทรายดิบ		น้ำตาลทรายขาว		ผลรวมทั้งหมดของแต่ละประเทศ	
รัสเซีย	2.89	อินโดนีเซีย	1.11	รัสเซีย	3.43
สหภาพยุโรป	1.86	ปากีสถาน	0.86	อินโดนีเซีย	2.00
สหรัฐอเมริกา	1.77	บังกลาเทศ	0.68	แอลจีเรีย	1.90
เกาหลีใต้	1.62	ซีเรีย	0.60	สหรัฐอเมริกา	1.88
อินเดีย	1.55	แอลจีเรีย	0.57	อินเดีย	1.51
ญี่ปุ่น	1.37	ศรีลังกา	0.56	ญี่ปุ่น	1.38
มาเลเซีย	1.35	รัสเซีย	0.53	เกาหลีใต้	1.30
แอลจีเรีย	1.33	เยเมน	0.50	แคนาดา	1.27
แคนาดา	1.25	ไนจีเรีย	0.46	ไนจีเรีย	1.24
จีน	1.99	อิสราเอล	0.45	มาเลเซีย	1.06

ที่มา: บริษัท ไทยชูการ์ มิลเลอร์ จำกัด (Thai Sugar Millers Coporation Limited), สถิติการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 2010 (กรุงเทพมหานคร, 2544).

ตารางที่ 2.6 ตารางแสดงปริมาณและมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทย

รายประเทศ ปี ค.ศ. 2009 – 2010

รายการสินค้า / ประเทศ	ค.ศ. 2009		ค.ศ. 2010	
	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (1,000 บาท)	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (1,000 บาท)
อินโดนีเซีย	830,880	9,678,561	771,124	10,691,301
ญี่ปุ่น	716,264	7,993,889	532,811	7,143,601
เกาหลีใต้	199,823	1,682,371	234,465	2,199,551
มาเลเซีย	32,108	304,464	112,585	1,463,870
เวียดนาม	40,251	337,711	82,249	1,099,140
บังกลาเทศ	-	-	79,900	1,092,553
ไต้หวัน	160,818	1,951,387	69,448	862,006
ฟิลิปปินส์	9,780	149,199	52,196	844,954
สหรัฐอเมริกา	27,045	213,480	22,240	513,662
รัสเซีย	27,200	327,531	32,350	423,604
ประเทศอื่นๆ	313,936	3,444,071	111,119	1,657,470
รวมปริมาณน้ำตาลดิบ	2,358,103	26,082,063	2,100,487	27,991,712

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศ ปี 2553 (กรุงเทพมหานคร, 2554), หน้า 59.

ตารางที่ 2.7 ตารางแสดงปริมาณและมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายขาวของไทย

รายประเทศ ปี ค.ศ. 2009 – 2010

รายการสินค้า / ประเทศ	ค.ศ. 2009		ค.ศ. 2010	
	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (1,000 บาท)	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (1,000 บาท)
อินโดนีเซีย	102,756	1,447,743	468,957	8,219,611
กัมพูชา	430,354	5,846,571	378,916	6,543,211
อินเดีย	337,702	4,637,912	281,989	4,697,213
ฟิลิปปินส์	23,975	310,830	181,374	3,182,119
ปากีสถาน	128,515	1,623,894	152,085	2,536,184
ชูดาน	65,900	765,391	112,130	2,030,750
เวียดนาม	78,350	1,060,250	116,850	1,993,696
สิงคโปร์	48,816	666,388	57,597	1,024,218
อิรัก	182,825	2,446,740	57,292	862,160
ศรีลังกา	103,602	1,196,798	50,300	845,645
ประเทศอื่นๆ	756,388	9,632,383	181,058	3,143,698
รวมปริมาณน้ำตาลทราย	2,259,182	29,634,899	2,038,548	35,078,505

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศ ปี 2553 (กรุงเทพมหานคร, 2554), หน้า 59.

2.2 สถานการณ์การอุดหนุนน้ำตาลโลก

มูลค่าการผลิตน้ำตาลของประเทศพัฒนาแล้วเกินกว่าครึ่งหนึ่ง มาจากการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือจากการถ่ายโอนเงินจากผู้บริโภครายในประเทศนั้นๆ เอง ทั้งที่ประเทศนั้นขาดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตน้ำตาล การอุดหนุนผู้ผลิตน้ำตาลของประเทศพัฒนาแล้วในอดีต (ปี ค.ศ. 1999 – 2001) มีมูลค่ารวมทั้งหมดประมาณ 63,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา⁴⁶ ซึ่งเกินกว่าครึ่งเมื่อเทียบกับมูลค่าการค้าน้ำตาลโลกราว 116,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา⁴⁷ มูลค่าการ

⁴⁶ OECD – FAO, Agriculture Outlook 2011 – 2020, *World Sugar Projections*, (2011).

⁴⁷ Ibid.

ส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาจะอยู่ที่ราว 6,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา⁴⁸ โดยมีสหภาพยุโรปเป็นผู้อุดหนุนรายใหญ่ที่สุด ด้วยมูลค่าการอุดหนุนผู้ผลิตน้ำตาลจำนวน 2,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา⁴⁹ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาอุดหนุน 1,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา⁵⁰ และญี่ปุ่นอุดหนุนประมาณ 440 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา⁵¹ (ตารางที่ 2.8) ในขณะที่มูลค่าการค้าน้ำตาลในตลาดโลกมีเพียง 116,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มูลค่าการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของสหภาพยุโรปสูงถึงร้อยละ 23.28 เมื่อเทียบกับมูลค่าของการค้าน้ำตาลในตลาดโลก

ตารางที่ 2.8 ตารางแสดงเงินอุดหนุนที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่ผู้ผลิตน้ำตาลภายใน
ปี ค.ศ. 1999 – 2001

ประเทศพัฒนาแล้ว	ปริมาณเงินอุดหนุน (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)	Support from border protection (percent)
ออสเตรเลีย	51	0.00
สาธารณรัฐเชก	16	47.6
สหภาพยุโรป	2,713	91.7
ฮังการี	12	41.5
ญี่ปุ่น	437	88.7
เม็กซิโก	713	83.9
โปแลนด์	176	92.9
สโลวักเกีย	16	54.7
สวีตเซอร์แลนด์	86	73.0
ตุรกี	749	95.8
สหรัฐอเมริกา	1,302	84.3
รวม	6,351	-

ที่มา: OECD, Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation, (June 2002).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

สหภาพยุโรปมักอ้างเหตุผลการดำเนินนโยบายน้ำตาล (Sugar Regime) ภายใต้นโยบายการเกษตรของสหภาพยุโรป (Common Agricultural Policy: CAP) ว่าเป็นการลงทุนเพื่อการพัฒนาภาคชนบท และประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อม⁵² แต่จากการที่สหภาพยุโรปมีต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายขาวที่สูงมากถึงประมาณตันละ 660 ดอลลาร์สหรัฐ⁵³ ในขณะที่ต้นทุนการผลิตเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา เช่น บราซิล โคลัมเบีย มาลาวี กัวเตมาลา และแซมเบีย มีเพียงประมาณตันละ 280 ดอลลาร์สหรัฐ⁵⁴ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ผลิตน้ำตาลทรายขาวในสหภาพยุโรป โดยเฉพาะโรงงานหีบหัวบีท ไม่อาจแข่งขันกับน้ำตาลจากตลาดโลกได้ แต่การผลิตน้ำตาลทรายขาวในสหภาพยุโรปยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากสหภาพยุโรปใช้ระบบประกันราคาขายหัวบีทให้แก่เกษตรกรผู้ปลูก รวมทั้งการประกันราคาน้ำตาลทรายขาวภายในตลาดสหภาพยุโรปให้แก่โรงงานหีบหัวบีท

นโยบายการอุดหนุนน้ำตาลได้ก่อให้เกิดปัญหาในสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก และเมื่อมีการรับสมาชิกเพิ่มอีก 10 ประเทศ* ในปี ค.ศ. 2004 และอีก 2 ประเทศในปี ค.ศ. 2007 เป็น 27 ประเทศ จะทำให้ปริมาณเกษตรกรในสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นจาก 7 เป็น 11 ล้านคน พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 ของพื้นที่เพาะปลูกเดิม และผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 – 20 โดยเกษตรกรในประเทศสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรปจะได้รับการสนับสนุนด้านราคาในรูปแบบของการอุดหนุนการส่งออกและการประกันราคาโดยทันที แต่จะค่อยๆ ได้รับเงินช่วยเหลือโดยตรงและมีการแบ่งจ่ายในเป็นเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 – 2013 และจะได้รับเงินจากกองทุนพัฒนาท้องถิ่น (Rural Development Fund) อีกเป็นจำนวน 5,000 ล้านยูโร⁵⁵ นอกจากนี้ โครงการขยายการให้ระบบสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไปของสหภาพยุโรป (Generalised System of Preferences: GSP) เปิดโอกาสให้ประเทศด้อยพัฒนา 48 ประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก (African Caribbean and Pacific Group of States: ACP) สามารถส่งสินค้าปลอดภาษีมายัง

⁵² Oxfam, “The Great EU Sugar Scam: How Europe’s Sugar Regime is Devastating Livelihoods in the Developing World” in *Oxfam Briefing Paper No. 27*, (2002).

⁵³ EUROPA, *EU Sugar Sector: Facts and Figures*, (2004).

⁵⁴ Ibid.

* การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2004 ได้แก่ ไชปรัส เซก เอสโทเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลต้า โปแลนด์ สโลวาเกีย และสโลวีเนีย ปี ค.ศ. 2007 ได้แก่ บัลแกเรียและโรมาเนีย

⁵⁵ European Court of Auditor, “HAS THE REFORM OF THE SUGAR MARKET ACHIEVED ITS MAIN OBJECTIVES?” in *Special Report No 6 // 2010*, (ECA 6/2010), p. 8.

สหภาพยุโรปได้อย่างไม่จำกัดภายในปี ค.ศ. 2009⁵⁶ จะทำให้การนำเข้าน้ำตาลเพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อนโยบายน้ำตาลภายในสหภาพยุโรป

การแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปนี้ นอกจากจะสร้างผลเสียให้แก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในสหภาพยุโรปแล้ว ยังส่งผลเสียหายต่อประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลในตลาดโลก ทั้งนี้ผลเสียที่เกิดแก่ผู้ผลิตภายในสหภาพยุโรป (โรงงานหีบหัวบีท) คือ ทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากโรงงานที่มีต้นทุนสูงมากยังสามารถดำเนินการผลิตต่อไปได้เพราะนโยบายอุดหนุนทางการเกษตร สหภาพยุโรปจึงต้องใช้ทรัพยากรบางส่วนมาผลิตน้ำตาลเพื่อตอบสนองการอุดหนุนการผลิตภายในสหภาพยุโรป ส่วนผลเสียที่เกิดแก่ผู้บริโภคในสหภาพยุโรป คือ ทำให้ผู้บริโภคน้ำตาลในสหภาพยุโรปต้องแบกรับภาระราคาน้ำตาลทรายขาวที่สูงกว่าตลาดโลกถึงประมาณสามเท่า (ราคาน้ำตาลปีการตลาด ค.ศ. 2002 / 2003 ในตลาดสหภาพยุโรป ราคาประมาณ 25 บาทต่อกิโลกรัม แต่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกประมาณ 8 บาทต่อกิโลกรัม)⁵⁷

สำหรับผลเสียที่เกิดแก่ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลในตลาดโลก คือ ผู้ค้ำน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่มีประสิทธิภาพการผลิตมากกว่าผู้ผลิตในสหภาพยุโรปต้องขายน้ำตาลในราคาที่ต่ำเนื่องจากสหภาพยุโรปให้การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายขาว เพื่อระบายปริมาณน้ำตาลส่วนเกินที่ได้จากการแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำตาลของสหภาพยุโรปนั้นเข้าสู่ตลาดโลก ซึ่งมีผลให้อุปทานน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มขึ้น จนทำให้ราคาน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น หากประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ที่มีรายได้หลักจากการส่งออกน้ำตาล จะเสียรายได้เข้าประเทศจำนวนมาก

ความพยายามในการปฏิรูปนโยบายน้ำตาลให้เป็นเสรี จะเป็นการสร้างประโยชน์อันมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการปฏิรูปภายใต้กรอบพหุภาคีของข้อตกลงแกตต์และองค์การการค้าโลก มีการคาดการณ์ว่า มูลค่าทางด้านการเศรษฐกิจโดยรวมของโลกจะสูงถึง 47,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อปี⁵⁸ เมื่อยกเลิกการบิดเบือนทางการค้า ประเทศที่มีการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในสูง อาทิเช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น จะมีการ

⁵⁶ European Court of Auditor, "HAS THE REFORM OF THE SUGAR MARKET ACHIEVED ITS MAIN OBJECTIVES?" in Special Report No 6 // 2010, (ECA 6/2010), p. 10.

⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานสถานการณ์น้ำตาลประจำปี 2545 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2545).

⁵⁸ Mitchell, Donald. "Sugar Policies: Opportunity for Change" in World Bank Policy Research Working Paper 3222, (The World Bank February, 2004).

นำเข้าน้ำตาลเพิ่มขึ้นถึง 15 ล้านตันต่อปี⁵⁹ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะเพิ่มสูงขึ้นราวร้อยละ 40 ในขณะที่ราคาน้ำตาลในประเทศผู้ปกป้องเองจะลดต่ำลง หนทางที่ดีที่สุดจึงเป็นการผลักดันให้เกิดการค้าเสรีในตลาดน้ำตาลโลก เพื่อให้ผู้ผลิตที่มีศักยภาพการแข่งขันสามารถเพิ่มปริมาณการผลิตและการส่งออก และผู้บริโภคเองก็จะได้ประโยชน์จากราคาน้ำตาลที่ลดต่ำลง การเปิดเสรีนี้ยังส่งผลคืออีกหลายประการ อาทิ ราคาตลาดโลกที่สูงขึ้นอาจทำให้ประเทศผู้ปกป้องดังเช่นสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ลดการอุดหนุนเพื่อคุ้มครองตลาดลง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้อาจเป็นเรื่องยาก แต่จะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าการคงไว้ซึ่งนโยบายอุดหนุนเดิม หากการปฏิรูปสามารถรูดหางสู่การค้าเสรีน้ำตาลในตลาดโลก ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดของประเทศผู้อุดหนุนน้ำตาลไม่มากนักน้อย การค้าเสรีภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกอาจเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเจรจาต่อรองได้ มากกว่าในรูปแบบทวิภาคีที่ขนาดช่องว่างทางอำนาจและมูลค่าการค้าที่แตกต่างกันระหว่างสองประเทศจะเป็นตัวกำหนดอำนาจต่อรองในการเจรจา

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าการเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลมีความสำคัญต่อไทยเป็นอย่างมาก ทั้งการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศและการผลิตเพื่อการส่งออก นำรายได้เข้าประเทศจำนวนมาก และเกี่ยวพันกับแรงงานหรือประชากร รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกัน สถานการณ์ของการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศเต็มไปด้วยการใช้นโยบายอุดหนุนการเพาะปลูกและผลิตกันจากน้ำตาลภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศพัฒนาแล้วนำโดยสหภาพยุโรป นโยบายปกป้องดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยต้องตั้งรับและตอบโต้ เพราะน้ำตาลและผลิตภัณฑ์เป็นสินค้าสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ไว้ เมื่อเกิดการอุดหนุนจากต่างประเทศขึ้น โดยเฉพาะกรณีการอุดหนุนการส่งออกจากสหภาพยุโรปที่มีผลกระทบต่อไทย ดังที่จะได้กล่าวในบทต่อๆ ไป

⁵⁹ Larson, Donald F and Brent Borrel, Sugar Policy and Reform [Online], 2004, Available from: http://econ.worldbank.org/files/1724_wps2602.pdf [April 20, 2012].

บทที่ 3

ระเบียบระหว่างประเทศว่าด้วยน้ำตาลภายใต้องค์การการค้าโลก

ในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงระเบียบระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค่าน้ำตาลระหว่างประเทศ ซึ่งควบคุมดูแลโดยองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) และความเป็นสถาบันขององค์กรดังกล่าว ได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมจากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือเกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ซึ่งนอกเหนือจากการครอบคลุมเรื่องประเด็นทางการค้า (trade issues) ยังขยายมาเป็นการครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้า (trade related issues) อาทิ การค้าบริการและทรัพย์สินทางปัญญาแล้ว กลไกในการระงับข้อพิพาทที่มีขั้นตอนและการบังคับใช้ที่ชัดเจน ทำให้องค์การการค้าโลกได้รับการยอมรับในฐานะเป็นที่พึ่งแก่ประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับความร่วมมือหรือการเจรจาในรูปแบบทวิภาคี ซึ่งรัฐชาติและสถานะของรัฐชาติ จะโน้มนำอำนาจการต่อรองมากกว่า

3.1 จากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือเกตต์ มาสู่องค์การการค้าโลก

การค้าระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดทั้งแรงผลักดันและแรงต้านทานที่มีต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายของทุกประเทศทั่วโลก เนื่องจากแรงงาน สินค้า บริการ เทคโนโลยี และเงินทุนเคลื่อนย้ายข้ามประเทศได้อย่างเสรีมากขึ้น ส่งผลให้แต่ละประเทศจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิต การค้าและการลงทุนอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ทำให้ระบบทุนนิยมโลกแผ่ขยายออกไปครอบคลุมเกือบทุกส่วนของโลก ทำให้เกิดการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ และการเพิ่มขึ้นของทุนระหว่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของภูมิภาคต่างๆ เชื่อมโยงและพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การค้าระหว่างประเทศมีความเป็นสถาบันมากขึ้น มีองค์กรระดับโลกที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการเศรษฐกิจโลกเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเจรจาการค้าระดับพหุภาคี เพื่อมุ่งเน้นแนวทางการค้าเสรี ขจัดอุปสรรคที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศสมาชิก องค์การการค้าโลกเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการเจรจาต่อรอง เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าแก่ประเทศสมาชิก ซึ่งโดยหลักการแล้ว องค์การการค้าโลกจึงเป็นสิ่งผลักดันที่สำคัญในกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการสนับสนุนการค้าที่เป็นธรรม และสร้างความโปร่งใสในนโยบายทางการค้า เป็นต้น

ในอดีต ความพยายามในการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศทั้งที่เป็นมาตรการด้านภาษีศุลกากรและมีใช้ภาษีศุลกากร ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือข้อตกลงเกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 โดยมีวัตถุประสงค์ให้การค้าของโลกให้ดำเนินไปโดยเสรี และต้องการให้การค้าของโลกเป็นไปอย่างมั่นคงและเป็นธรรม เพื่อที่จะทำหน้าที่เป็นเวทีสำหรับการเจรจาทางการค้าพหุภาคีระหว่างภาคีสมาชิก⁶⁰ แม้ว่าข้อตกลงเกตต์จะมีบทบาทในด้านการค้าระหว่างประเทศอย่างชัดเจน แต่จุดอ่อนของข้อตกลงเกตต์ประการแรก คือ การมีความตกลงเฉพาะในเรื่องการค้าสินค้าเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมด้านการค้าบริการ ด้านทรัพย์สินทางปัญญา จึงไม่สามารถเชื่อมโยงการเปิดการค้าเสรีกับการเปิดเสรีทางการเงิน และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ประเทศสมาชิกเห็นความสำคัญของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกในการเชื่อมโยงการเปิดเสรีทางการค้าและการเปิดเสรีทางการเงินมากกว่า

จุดอ่อนประการที่สองของข้อตกลงเกตต์⁶¹ คือ ข้อบกพร่องในแง่ปฏิบัติ กล่าวคือ การไม่มีสภาพบังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องเข้าร่วมลงนามในความตกลงประเด็นปลีกย่อยต่างๆ เนื่องจากการเจรจาครอบคลุมประเด็นต่างๆ เป็นจำนวนมาก และการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมประเด็นต่างๆ ที่นอกเหนือจากการผูกพันการลดภาษีศุลกากรแล้ว บทบัญญัติต่างๆ อาจไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ และก่อให้เกิดความวุ่นวายตามมาภายหลัง เนื่องจากแต่ละประเทศจะเลือกไม่ปฏิบัติตามระเบียบเฉพาะต่างๆ ได้ ประการที่สาม ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้คือ กระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าภายใต้ข้อตกลงเกตต์ยังไม่มีสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพ และด้วยภาวะทางการค้าของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศคู่สัญญาต่างๆ ใช้มาตรการทางการค้าที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเผชิญปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ส่งผลทำให้ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศทวีความรุนแรงมากขึ้น ประการสุดท้ายที่สืบเนื่องจากจุดอ่อนข้างต้น จึงทำให้ข้อตกลงเกตต์ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ แต่เป็นไปเพื่อประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ร่ำรวยมากกว่า อาทิ การไม่สามารถระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้ประเทศสมาชิกหันไปใช้มาตรการตอบโต้ต่างๆ โดยประเทศที่อ่อนแอ

⁶⁰ WTO, The GATT years: from Havana to Marrakesh [Online]. 2010 Available from: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm [April 20, 2012].

⁶¹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทย” ใน WTO เอกสารวิชาการ หมายเลข 13 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 4 – 5.

กว่าจะเสียเปรียบ รวมทั้งสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ เกิดการเจรจาการค้าระดับภูมิภาคที่เพิ่มมากขึ้นมากกว่าให้ความสำคัญในการเจรจาการค้าระดับโลก

จากความสามารถที่จำกัดและข้อบกพร่องของการดำเนินงานของข้อตกลงแกตต์ โดยเฉพาะจุดอ่อนเรื่องการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศภาคีสมาชิก ทำให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ได้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้นอย่างเป็นทางการ ตามความตกลงมาร์ราเกชเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 ความตกลงมาร์ราเกชได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลกโดยมีสาระสำคัญ คือ เพื่อเป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกในรูปของมาตรการภาษีศุลกากรและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร เพื่อให้ประเทศสมาชิกหันหน้าเข้าหาหรือกัน แก่ใจข้อขัดแย้งทางการค้าระหว่างกัน และหากตกลงกันไม่ได้ก็จะจัดตั้งคณะพิจารณา (Panel) ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้ข้อเสนอแนะ นอกจากนี้ยังเป็นผู้เฝ้าดูแลสถานการณ์การค้าระหว่างประเทศ จัดให้มีการทบทวนนโยบายการค้าของประเทศสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในด้านข้อมูล ข้อเสนอแนะเพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างสมบูรณ์ ตลอดจนทำการศึกษาประเด็นการค้าที่สำคัญ⁶² นอกจากนี้ยังมีการประสานงานกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกเพื่อนโยบายเศรษฐกิจโลกสอดคล้องกันยิ่งขึ้น

หลักการในการดำเนินงานขององค์การการค้าโลก มีความคล้ายคลึงกับข้อตกลงแกตต์ ที่มุ่งเน้นการเปิดตลาด การปฏิบัติที่เป็นธรรมในการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามองค์การการค้าโลกได้ขยายขอบเขตทำหน้าที่ดูแลการค้าสินค้าครอบคลุมถึงการค่าบริการ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า โดยพยายามลดอุปสรรคและมาตรการในการกีดกันทางการค้า อีกทั้งได้ปรับปรุงการจัดการในหลายส่วน และมีการปรับปรุงกฎให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ปราศจากอำนาจการวิโต้ของประเทศสมาชิกสำคัญบางประเทศ ซึ่งมีหลักการสำคัญดังนี้

ประการแรก กำหนดให้ใช้มาตรการทางการค้าระหว่างประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) คือ การปฏิบัติต่อสินค้าจากประเทศสมาชิกอย่างเท่าเทียมกันหรือการปฏิบัติต่อประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favoured Nation Treatment: MFN) กล่าวคือ แต่ละประเทศจะต้องเรียกเก็บภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียม หรือใช้มาตรการใดๆ กับสินค้านำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่นๆ เท่าเทียมกันทุกประเทศ และปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าเท่าเทียมกับสินค้า

⁶² UNDERSTANDING THE WTO, What we stand for [Online]. 2010 Available from: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_stand_for_e.htm [April 20, 2012].

ภายในประเทศ (National Treatment) ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีภายใน หรือการกำหนดกฎระเบียบต่างๆ

ประการที่สอง หลักความโปร่งใส (Transparency) เกี่ยวกับข้อกำหนดและมาตรการทางการค้าที่นำมาบังคับใช้กับสินค้าโดยประเทศสมาชิกจะต้องพิมพ์เผยแพร่กฎระเบียบ เกี่ยวกับมาตรการทางการค้าต่อสาธารณชน และแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการในการค้าระหว่างประเทศ และจะต้องคุ้มครองผู้ผลิตภายในด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น (Tariff-only Protection) ห้ามการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าและส่งออกทุกชนิด ยกเว้นสอดคล้องกับบทบัญญัติขององค์การการค้าโลกที่ให้สิทธิใช้ข้อยกเว้นในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการคุ้มกันชั่วคราว ในกรณีที่มีการนำเข้ามากผิดปกติ และสามารถจำกัดการนำเข้า เพื่อจุดประสงค์ในการแก้ไขการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ หรือในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นทั่วไป⁶³ เช่น เพื่อรักษาสุขภาพของประชาชน สัตว์ และพืช เพื่อศีลธรรมอันดี และเพื่อความมั่นคงภายใน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณี (Special and Differential treatment: S&D) โดยผ่อนผันให้ประเทศกำลังพัฒนามีระยะเวลาในการบรรลุตามพันธกรณีที่ยาวนานกว่า ด้วยการอนุญาตให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าได้ หากมีจุดประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และรักษาเสถียรภาพดุลการชำระเงิน และให้โอกาสประเทศพัฒนาแล้วให้สิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalised System of Preferences: GSP) แก่ประเทศกำลังพัฒนาได้ แม้จะขัดกับหลักการปฏิบัติต่อประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์หยิ่งก็ตาม⁶⁴

ประการที่สาม หลักการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม (Fair Competition) ประเทศสมาชิกสามารถเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจากสินค้านำเข้าได้ หากมีการไต่สวนตามกฎหมายแล้วพบว่า ประเทศผู้ส่งออกมีการทุ่มตลาดหรือให้การอุดหนุนจริง และก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายใน นอกจากนี้ ยังห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกอุดหนุนการผลิตและการส่งออกจนบิดเบือนกลไกตลาด อย่างไรก็ตาม หลักการนี้มีข้อยกเว้นให้กับการรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อลดภาษีระหว่างกัน อาทิ สหภาพยุโรป หรือเขตการค้าเสรีในภูมิภาคต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการค้ามิใช่เป็นการตั้งกลุ่มกำแพงทางการค้า (no trade blocs) เพื่อกีดกันการ

⁶³ จิตติมา เกรียงมหัสจรรย์, “ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO” ใน เอกสารข้อมูล หมายเลข 1 โครงการ WTO WATCH (กรุงเทพมหานคร, มิถุนายน 2547), หน้า 20 – 36.

⁶⁴ สำนักเจรจาพหุภาคี กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, องค์การการค้าโลก(WTO) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.dtn.go.th/dtn/tradeinfo/dtn_wto_obj.php [20 เมษายน 2555].

นำเข้าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม และเมื่อรวมกลุ่มกันแล้วต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์เดิมของประเทศนอกกลุ่ม

ประการสุดท้าย ซึ่งถือเป็นเป็นจุดอ่อนสำคัญของข้อตกลงแกตต์เดิม คือกระบวนการยุติข้อพิพาททางการค้า (Trade Dispute Settlement Mechanism) ภายใต้องค์การการค้าโลก โดยเมื่อเกิดข้อขัดแย้งทางการค้าขึ้นให้ประเทศสมาชิกเจรจากัน เพื่อหาหนทางยุติข้อขัดแย้งเหล่านั้นก่อน หากไม่สามารถหาข้อสรุปได้ ให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก โดยการยื่นเรื่องต่อองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) ขององค์การการค้าโลก เพื่อจัดตั้งคณะผู้พิจารณาขึ้นพิจารณากรณีดังกล่าว และรายงานผลให้ประเทศสมาชิกอื่นร่วมกันพิจารณา บังคับให้เป็นไปตามผลการพิจารณาของคณะผู้พิจารณา หากไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินประเทศผู้เสียหายสามารถทำการตอบโต้ทางการค้าได้ ซึ่งกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก ได้ปรับกลไกการยุติข้อพิพาทของข้อตกลงแกตต์ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น กำหนดช่วงเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อมิให้การพิจารณาคิดล่าช้าเกินไป รวมทั้งการเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะผู้พิจารณา นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์ โดยให้สามารถจัดตั้งคณะอุทธรณ์เพื่อทบทวนผลการตัดสินของคณะผู้พิจารณา นอกจากนี้ ประเทศที่ชนะคดีจะได้รับการชดเชยหรือทำการตอบโต้ได้ หากประเทศที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะผู้พิจารณา หรือคณะอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด

3.2 การปกป้องทางการค้าและการอุดหนุนการส่งออก

การปกป้องทางการค้า (Trade Protectionism) ได้ถูกให้คำจำกัดความว่าเป็นการใช้นโยบายหรือเครื่องมือต่างๆ เข้าแทรกแซงทางการค้าเพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าจากนอกประเทศ กล่าวโดยรวมคือเป็น นโยบายจำกัดการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีหลายรูปแบบและวิธีการ ดังนั้นนโยบายการปกป้องทางการค้าจึงเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับระบบตลาดเสรีอย่างสิ้นเชิง เพราะตลาดเสรีไม่ต้องการให้มีอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดเกิดขึ้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของการปกป้องทางการค้านั้นมักจะถูกมองว่าเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยทั่วไปการปกป้องทางการค้าแบบภานีนำเข้าถือเป็นรายได้หลักของรัฐบาลในหลายประเทศ นอกจากนั้นผู้กำหนดนโยบายมักให้เหตุผลว่า มาตรการปกป้องกระทำไปเพื่อให้ผู้ผลิตและอุตสาหกรรมภายในประเทศมีความเจริญเติบโตและสามารถแข่งขันได้

ในกรณีสินค้าเกษตรจากประเทศกำลังพัฒนาถูกปกป้องอย่างมากในตลาดของสหภาพยุโรป รัฐบาลสมาชิกและสหภาพยุโรปมักอ้างว่ามาตรการปกป้องเป็นการคุ้มครองภาคการเกษตรของยุโรปซึ่งยังผลิตสินค้าในต้นทุนที่สูงกว่า จึงทำให้เหมือนว่าสหภาพยุโรปมีป้อมปราการที่

แข็งแกร่งแน่นอนหนำในการป้องกันสินค้าจากภายนอก (Fortress Europe) จึงไม่สามารถเปิดตลาดเพื่อแข่งขันกับสินค้าที่ราคาถูกกว่าจากประเทศกำลังพัฒนาได้ อย่างไรก็ตาม ญัฐนันท์ คุณมาศ ได้ชี้ให้เห็นถึง ผลประโยชน์ทางการเมืองของนโยบายปกป้องทางการค้า โดยมองได้จากระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจ ตัวอย่างเช่น ประเทศที่มีภาคธุรกิจและกลุ่มเกษตรกรใกล้ชิดกับข้าราชการและผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย ประกอบกับการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้งที่ใช้ต้นทุนสูง การปกป้องทางการค้าจากภายนอกเพื่อไม่ให้แข่งขันได้อย่างเท่าเทียมกับสินค้าภายในประเทศอาจมองได้ว่าเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนให้แก่ภาคธุรกิจและกลุ่มเกษตรกรนั้นๆ ที่จะสนับสนุนการเลือกตั้งของฝ่ายการเมืองในครั้งต่อไป⁶⁵

นโยบายการปกป้องทางการค้ามีหลากหลายประเภทโดยเฉพาะอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non Tariff Barrier: NTB) ในทศวรรษที่ 1970 การเจรจารอบโตเกียวของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้าหรือแกตต์ (General Agreements on Tariffs and Trade: GATT) ได้มีการยกประเด็นอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีและทำบัญชีรายชื่ออุปสรรคทางการค้าต่างๆ ได้มากกว่าร้อยรายการ⁶⁶ ซึ่งอุปสรรคทางการค้าที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตการณ์ทางด้านพลังงาน อันเป็นผลให้ประเทศต่างๆ ปกป้องตลาดของตนเองโดยใช้เครื่องมือที่แอบแฝง (Disguised Trade Barrier) มากกว่าการใช้ภาษีศุลกากรโดยทั่วไป (Tariff Barrier: TB) อาทิเช่น มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping) มาตรการภาษีเพื่อตอบโต้การอุดหนุนการส่งออก (Countervailing Duty: CVD) กฎระเบียบและพิธีการในการนำเข้า มาตรฐานทางด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย และมาตรการการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidies) เป็นต้น

ถึงแม้ว่ากลไกของแกตต์และองค์การการค้าโลก ซึ่งทั้งสององค์กรพยายามให้รัฐสมาชิกเปลี่ยนอุปสรรคที่แอบแฝงเหล่านี้เป็นภาษี (Tariffication Process) ให้ได้มากที่สุดเพื่อความโปร่งใสและง่ายต่อการควบคุม แต่ข้อตกลงแกตต์ได้เปิดช่องให้รัฐสมาชิกใช้การปกป้องทางการค้าอยู่หลายประการ อาทิเช่น แกตต์ Article ที่ 19 paragraph 1(b)⁶⁷ อนุญาตให้ใช้มาตรการปกป้องเมื่อสินค้านำเข้านั้นๆ จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ผลิตภายในประเทศ ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิ

⁶⁵ ญัฐนันท์ คุณมาศ, พาหะระในการปกป้องสินค้าเกษตรไทยไปยังสหภาพยุโรป (การประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 10 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน

⁶⁷ General Agreement on Tariffs and Trade, General Agreement on Tariffs and Trade : 40th anniversary Ministerial Round-Table Discussion, (Geneva: 30 November 1987), p.35-40.

ที่จะปกป้องทางการค้าเพื่อเยียวยาความเสียหายข้างต้น แกตต์ Article 20(b)⁶⁸ ก็อนุญาตให้รัฐสมาชิก จำกัดการนำเข้าเพื่อคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพันธุ์พืช トラบเท่าที่มาตรการนั้นไม่เป็นการปกป้องทางการค้า ดังนั้นข้อยกเว้นและช่องโหว่ของแกตต์ จึงเปิดโอกาสให้แต่ละประเทศ ดำเนินนโยบายและตีความตามอำเภอใจ (Unilateral Practice) และมีทางเลือกในการใช้มาตรการ ปกป้องมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีข้อยกเว้นให้มีการปกป้องทางการค้าสำหรับกลุ่มภูมิภาคนิยม เช่นในกรณีตลาดร่วมของยุโรป หรือการรวมตัวในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตามที่กล่าวไปแล้ว

ในส่วนของกรณีพิพาทเรื่องน้ำตาล ข้อตกลงแกตต์ภายใต้การเจรจาอุปถัมภ์ได้กำหนด เรื่องที่เกี่ยวกับการอุดหนุนไว้ในความตกลงสองฉบับ คือ ข้อตกลงการเกษตร (Agreement on Agriculture: AoA) ซึ่งจะกล่าวถึงกฎระเบียบระหว่างประเทศเกี่ยวกับการให้การอุดหนุนสินค้า เกษตร และความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)⁶⁹ ซึ่งจะใช้กับสินค้าทุกประเภทเว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ในความตกลงเกษตร ความตกลงทั้งสองฉบับนี้จะใช้บังคับกับทุกประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การ การค้าโลก โดยข้อตกลงแกตต์จะถือว่ามี การอุดหนุนเกิดขึ้นเมื่อปรากฏว่ามีการให้ความช่วยเหลือ ทางการเงิน โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐบาล เช่น เงินให้เปล่า เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตรา ดอกเบี้ยปกติในตลาด หรือรายได้รัฐบาลที่ถึงกำหนดรับแต่หายไปหรือไม่ได้เรียกเก็บ เช่น การ ลดหย่อน หรือยกเว้นอากรนำเข้าวัตถุดิบและเครื่องจักร การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ยกเว้นภาษีเงินได้ นิติบุคคล หรือการที่รัฐบาลช่วยเหลือด้านรายได้หรือการอุดหนุนราคา นอกจากนี้ กรณีจะถือว่าเป็น การอุดหนุนได้นั้น จะต้องเป็นการให้โดยเฉพาะเจาะจงแก่วิสาหกิจหรือแก่กลุ่มอุตสาหกรรม (Certain Enterprises) ดังนั้น หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการอุดหนุนที่เป็นกลาง ไม่เข้าข้างกิจการหนึ่งกิจการใดเป็นพิเศษและได้กำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับ หาก เมื่อมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ก็จะได้สิทธิการอุดหนุนโดยอัตโนมัติและจะไม่ถือเป็นการอุดหนุน ที่เจาะจง

ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ได้จำแนกประเภทตามระดับของการ อุดหนุนออกเป็นสามลักษณะ ได้แก่ ระดับที่รุนแรงที่สุดคือการอุดหนุนที่ห้ามใช้ (Prohibited Subsidies – Red light) ถือเป็นการอุดหนุนที่ขัดต่อความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบ โต้การอุดหนุน อาทิ การให้โบนัสแก่สินค้าที่ส่งออก ค่าแรงที่ให้แก่การส่งสินค้าออก โดยมี เงื่อนไขที่ดีกว่าการขนส่งภายในประเทศ การให้ของรัฐบาลไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่สินค้า

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กฎเกณฑ์การค้า ระหว่างประเทศที่สำคัญภายใต้ WTO (มกราคม, 2555) หน้า 2-3.

หรือบริการที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยมีเงื่อนไขที่ดีกว่าการผลิตสินค้าเพื่อบริโภคภายในประเทศ และการกำหนดให้ใช้สินค้าภายในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า เช่น การกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบ (local content requirement) เป็นต้น

ระดับที่รองลงมาคือ การอุดหนุนที่อาจถูกมาตรการตอบโต้ (Actionable Subsidies – Yellow light) เป็นการอุดหนุนที่รัฐบาลจะต้องใช้อย่างระมัดระวัง เพราะอาจถูกมาตรการตอบโต้ได้ หากว่าการอุดหนุนที่ใช้นั้นก่อให้เกิดผลเสีย (Adverse Effects) ต่อผลประโยชน์ของสมาชิกอื่น กล่าวคือ ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายใน (Injury to The Domestic Industry) หรือ การทำให้เสียผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่นที่ได้ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมจากข้อผูกพันภายใต้เกดต์ (Nullification or Impairment of Benefits)

ระดับสุดท้ายคือการอุดหนุนที่ไม่ถูกมาตรการตอบโต้ (Non-Actionable Subsidies – Green light) เป็นการอุดหนุนซึ่งประเทศสมาชิกสามารถทำได้ โดยจะไม่ถูกตอบโต้จากประเทศสมาชิกอื่น ได้แก่ การอุดหนุนที่ไม่ใช่การให้โดยเฉพาะเจาะจง หรือมีเงื่อนไขแต่เป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อการวิจัย ความช่วยเหลือที่ให้แก่ภูมิภาคด้วยโอกาสตามแผนพัฒนาภูมิภาคและต้องเป็นความช่วยเหลือที่ไม่เฉพาะเจาะจง ความช่วยเหลือเพื่อการสนับสนุน การปรับเปลี่ยนสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่เดิม เพื่อให้เป็นไปตามตามเงื่อนไขของสิ่งแวดลอมใหม่ซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนขององค์การการค้าโลกกำหนดให้ประเทศสมาชิกพิจารณาบทบัญญัติเรื่องการอุดหนุนที่ไม่ถูกมาตรการตอบโต้ภายในปี ค.ศ. 1999 มิฉะนั้นแล้วบทบัญญัตินี้จะสิ้นสุดลง แต่เมื่อการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกที่นครซีแอตเติลในปี ค.ศ. 1999 ล้มเหลว สมาชิกขององค์การการค้าโลกไม่ได้มีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นหารือ จึงทำให้ปัจจุบันความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนขององค์การการค้าโลกแบ่งการอุดหนุนเหลือเพียงแค่สองประเภทแรกคือ คือการอุดหนุนที่ห้ามใช้และการอุดหนุนที่อาจถูกมาตรการตอบโต้เพียงเท่านั้น

ในกรณีที่ประเทศสมาชิกได้รับผลกระทบจากการที่ประเทศสมาชิกอื่นใช้มาตรการการอุดหนุนที่จัดว่าอยู่ในประเภทการอุดหนุนที่อาจถูกมาตรการตอบโต้หรือ Yellow-light ประเทศสมาชิกที่ได้รับความเสียหายจะสามารถขอหารือได้ และหากการหารือไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายใน 60 วัน⁷⁰ อาจส่งเรื่องให้องค์การระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก เพื่อจัดตั้งคณะผู้พิจารณาต่อไป ซึ่งจะมีการพิจารณาและเสนอรายงานให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน⁷¹ หากปรากฏว่า

⁷⁰ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, สาระสำคัญความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน (มกราคม, 2555) หน้า 1-3.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน

การอุดหนุนดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอีกฝ่ายหนึ่ง ประเทศสมาชิกที่ให้การอุดหนุนก็ต้องดำเนินการขจัดความเสียหายเหล่านั้นหรือยกเลิกการอุดหนุน โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องมีหลักฐานที่พิสูจน์และตรวจสอบได้ ว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อระดับราคาและปริมาณการผลิต โดยมาตรการตอบโต้การอุดหนุนคือการเรียกเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนเพิ่มจากภยานำเข้าปกติ

3.3 กลไกการระงับข้อพิพาท

ตามทีกลไกการระงับข้อพิพาทของแกตต์เป็นจุดอ่อนสำคัญ ซึ่งแต่เดิมในระบบของแกตต์ไม่มีเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน เนื่องจากกลไกการระงับข้อพิพาทของแกตต์เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติของแกตต์เองในลักษณะของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customary Law) บทบัญญัติของแกตต์ที่กล่าวถึงวิธีการระงับข้อพิพาทมีเพียงสองมาตราเท่านั้น คือ มาตรา 22⁷² ว่าด้วยการปรึกษาหารือ (Consultation) และมาตรา 23⁷³ ว่าด้วยการทำให้เสื่อมสิทธิและการชดเชยความเสียหาย (Nullification and impairment) เท่านั้น นอกนั้นไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในการจัดตั้งคณะพิจารณาก็ดี การทำรายงานวินิจฉัยของคณะพิจารณา (Panel Report) ก็ดี หรือการรับเอารายงานวินิจฉัย (Adoption of report) ในที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ (Contracting Parties) ก็ดี ล้วนแต่เกิดขึ้นโดยอาศัยทางปฏิบัติของแกตต์และประเทศคู่สัญญาแกตต์ จนทำให้กลไกการระงับข้อพิพาทของแกตต์เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในหมู่ประเทศคู่สัญญาของแกตต์เอง

นอกจากนั้น ในทางกฎหมาย รายงานคำวินิจฉัยของคณะพิจารณาในระบบแกตต์มีค่าบังคับทางกฎหมายเป็นเพียงคำแนะนำ (Recommendation Value) ไม่มีผลผูกพันบังคับได้ด้วยตัวของรายงานเอง จนกว่าที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ จะรับเอารายงานเสนอนั้นและอนุญาตให้ประเทศคู่สัญญาที่ชนะคดีทำการตอบโต้ทางการค้าต่อประเทศคู่สัญญาผู้แพ้คดีด้วยการระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในรายการขอลดหย่อน (Schedule of Concession) ทั้งนี้เว้นแต่ องค์การระงับข้อพิพาทจะไม่รับเอารายงานของคณะพิจารณาหรือองค์การอุทธรณ์ รายงานนั้นจึงจะไม่มีผลใช้บังคับ⁷⁴

อย่างไรก็ดี การระงับข้อพิพาทของแกตต์ มีจุดอ่อนโดยในบางกรณีประเทศมหาอำนาจเป็นฝ่ายแพ้คดี กลับปรากฏว่าประเทศเหล่านี้มักจะใช้วิธีการชักจูงมิให้ที่ประชุมใหญ่ของแกตต์รับเอา

⁷² ประสิทธิ์ เอกบุตร, “การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทย” ใน WTO เอกสารวิชาการ หมายเลข 13 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 3.

⁷³ เรื่องเดียวกัน

⁷⁴ World Trade Organization, Goods Schedules Members' commitments [Online] 2012 Available from http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm [April 27, 2012].

รายงานข้อเสนอแนะ ดังเช่นกรณีของคดี Tuna-Dolphin⁷⁵ ที่สหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายแพ้คดี แต่ที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ไม่รับเอารายงานคำวินิจฉัยของคณะพิจารณา ทำให้ประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศตามระบบของแกตต์อ่อนด้อยอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ การระงับข้อพิพาทของแกตต์มุ่งที่จะประนีประนอมผลประโยชน์ทางการค้ามากกว่าการชี้ผิดชี้ถูก อีกทั้งกลไกการปรึกษาหารือก็ไม่ได้มีสภาพบังคับหรือกำหนดเวลาบังคับให้ประเทศที่ถูกกล่าวหาต้องเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือในลักษณะของการบังคับปรึกษาหารือ (Compulsory Consultation) จึงทำให้กลไกการระงับข้อพิพาทของแกตต์ขาดประสิทธิภาพและมักจะใช้ไม่ได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศเล็กกับประเทศใหญ่ แม้ประเทศเล็กอาจจะชนะคดี แต่ก็ไม่มีอะไรจะไปตอบโต้ประเทศใหญ่ได้มากนัก

ดังนั้น ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีของแกตต์ (Ministerial Conference of GATT) จึงกำหนดหัวข้อการเจรจาเรื่องการปรับปรุงบทบัญญัติของแกตต์ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาททางการค้าของแกตต์ไว้ด้วย⁷⁶ ในส่วนของกลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกนั้น ปรากฏอยู่ในภาคผนวก (Annex 2) ของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU)⁷⁷ โดยเป็นการประมวลเอากฎเกณฑ์ของการระงับข้อพิพาทที่เคยมีมาแต่เดิมในแกตต์ ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณีมาเขียนไว้ให้เป็นลายลักษณ์อักษรและทำการเพิ่มเติมในส่วนของกลไกการระงับข้อพิพาทที่ไม่เคยมีมาในแกตต์อีกด้วย เช่น องค์การอุทธรณ์ (Appellate Body) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการบังคับปรึกษาหารือและกำหนดถึงวิธีการและขั้นตอนในการรับเอารายงานวินิจฉัยของคณะพิจารณาและรายงานวินิจฉัยขององค์การอุทธรณ์ ด้วยการให้อำนาจแก่องค์การระงับข้อพิพาทในการรับเอารายงานดังกล่าว รวมทั้งกำหนดผลทางกฎหมายในการอนุญาตให้ประเทศที่ชนะคดีสามารถตอบโต้ประเทศที่แพ้คดีที่ไม่ยอมเยียวยาความเสียหายหลังจากแพ้คดีไปแล้วด้วย ดังจะเห็นได้จากขั้นตอนการระงับข้อพิพาทโดยวัตถุประสงค์หลักของกลไกการระงับข้อพิพาท คือ การทำให้ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกเกิดความมั่นใจและสร้างความน่าเชื่อถือต่อระบบการค้าพหุภาคี ซึ่งเน้นเฉพาะในส่วนที่

⁷⁵ WTO, *DISPUTES 4 Mexico etc versus US: 'tuna-dolphin'* [Online] 2011. Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm [April 20, 2012].

⁷⁶ Kim, Hyun Chong, "The WTO Dispute Settlement Process: a Primer" in *Journal of International Economic Law*, (September 1999), p. 457-476.

⁷⁷ Ibid.

เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกที่เกิดขึ้นภายใต้ความตกลงต่างๆ ขององค์การการค้าโลกเท่านั้น ตามตารางแผนภาพที่ 3.1

3.3.1 องค์การในกลไกระงับข้อพิพาท

องค์การในกลไกระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกประกอบไปด้วยสามองค์กรหลัก ได้แก่ องค์การระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกหรือ Dispute Settlement Body (DSB) คณะผู้พิจารณา (Panel) และองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) องค์การระงับข้อพิพาท⁷⁸ เป็นองค์กรที่ถูกกำกับดูแลโดย คณะมนตรีใหญ่ (General Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดขององค์การการค้าโลกจำนวน 153 ประเทศ⁷⁹ (โดยวานูอาตู รัสเซีย ซามัว และมอนเตเนโกร กำลังอยู่ระหว่างการให้สัตยาบัน) โดยปกติองค์การระงับข้อพิพาทจะมีการประชุมเดือนละหนึ่งครั้ง และอาจมีการประชุมวาระพิเศษหากมีการร้องขอจากประเทศสมาชิก องค์การระงับข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) รับรองรายงานคำตัดสินของคณะผู้พิจารณา (Panel report) และรายงานคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body report) กำกับดูแลการดำเนินการปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาและองค์กรอุทธรณ์ ในการพิจารณาอนุญาตให้ประเทศสมาชิกผู้ฟ้องทำการตอบโต้ทางการค้าในกรณีที่ประเทศสมาชิกผู้ถูกฟ้องไม่ปฏิบัติตามมติเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท การลงมติโดยทั่วไปขององค์การระงับข้อพิพาทจะใช้หลักฉันทามติ (Consensus) กล่าวคือในการลงมติ จะต้องไม่มีประเทศคัดค้านอย่างเป็นทางการต่อการลงมติดังกล่าวรวมถึงการรับรองรายงานของคณะผู้พิจารณาและองค์กรอุทธรณ์ การกำกับดูแลการดำเนินการปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาและองค์กรอุทธรณ์ และการอนุญาตให้ภาคีผู้ฟ้องทำการตอบโต้ในกรณีที่ภาคีผู้ถูกฟ้องไม่ปฏิบัติตามมติเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท

คณะผู้พิจารณาหรือ Panel⁸⁰ ถือเป็นด่านแรกในการกลั่นกรองข้อพิพาททางการค้าที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก โดยองค์การระงับข้อพิพาทจะเป็นผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งคณะผู้พิจารณาเพื่อพิจารณากรณีพิพาทเป็นรายๆ ไป ในคณะผู้พิจารณาหนึ่งคณะจะประกอบด้วยผู้พิจารณา (Panelist) จำนวน 3 คน สำหรับกรณีทั่วไป หรืออาจเพิ่มจำนวนผู้พิจารณาเป็น 5 คน หากประเทศคู่พิพาทมีความเห็นตรงกัน โดยทำหน้าที่ในแต่ละกรณีพิพาทไป (Ad hoc basis) ซึ่งจะสามารถพิจารณาได้ว่าคณะผู้พิจารณานั้นไม่มีสถานะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณากรณีพิพาทเป็นหลัก เหมือนกับกรณีขององค์กรอุทธรณ์ โดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาจะต้องมี

⁷⁸ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, สาระสำคัญความตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาท (มกราคม 2555), หน้า 1.

⁷⁹ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, วัตถุประสงค์และหลักการสำคัญของ WTO (มกราคม 2555), หน้า 1.

⁸⁰ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, สาระสำคัญความตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาท (มกราคม 2555), หน้า 1 – 2.

คุณสมบัติที่เหมาะสม มีประสบการณ์เกี่ยวกับองค์การการค้าโลก ความตกลงแกตต์ กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้จะคัดเลือกจากรายชื่อ (Roster) ที่ประเทศคู่พิพาทเสนอต่อองค์การระงับข้อพิพาท

หน้าที่ของคณะผู้พิจารณา คือ การพิจารณากรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก โดยพิจารณาแต่เพียงประเด็นข้อเท็จจริง (Factual aspects) และประเด็นข้อกฎหมาย (Legal aspects) ตามที่ประเทศคู่พิพาทได้ระบุไว้ในคำฟ้องเท่านั้น หลังจากนั้นจะสรุปเป็นรายงานความเห็น และเสนอต่อองค์การระงับข้อพิพาทว่า กรณีพิพาทดังกล่าวขัดกับพันธกรณีของสมาชิกภายใต้องค์การการค้าโลกหรือไม่ โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการของประเทศสมาชิกผู้ถูกฟ้องขัดกับความตกลงองค์การการค้าโลก คณะผู้พิจารณาก็จะทำความเข้าใจความเห็นเสนอต่อองค์การระงับข้อพิพาท ให้ประเทศภาคีผู้ถูกฟ้องทำให้มาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลก

องค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body: AB) มีฐานะเป็นหน่วยงานถาวรขององค์การการค้าโลกที่ปฏิบัติหน้าที่ทบทวนคำตัดสินของคณะผู้พิจารณา โดยมีสมาชิกจำนวน 7 คน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกขององค์กรอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและการค้าระหว่างประเทศและไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลใด โดยองค์การระงับข้อพิพาทจะคัดเลือกสมาชิกองค์กรอุทธรณ์โดยฉันทามติ

3.3.2 กระบวนการในกลไกระงับข้อพิพาท

กระบวนการในกลไกระงับข้อพิพาท สามารถแบ่งออกได้เป็นห้าขั้นตอน ได้แก่ กระบวนการในขั้นการหารือ (Consultation stage) กระบวนการในชั้นคณะผู้พิจารณา (Panel stage) กระบวนการในชั้นองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body stage) กระบวนการในขั้นการปฏิบัติตามคำตัดสิน (Implementation stage) และกระบวนการชดเชยและการตอบโต้ (Compensation and Retaliation) โดยในแต่ละกระบวนการมีรายละเอียดดังนี้

ขั้นตอนแรก คือ กระบวนการในขั้นการหารือ (Consultation stage) ในการร้องขอปรึกษาหารือนี้ ไม่จำเป็นที่สมาชิคนั้นจะต้องมีผลประโยชน์ในทางกฎหมาย (Legal interest) หรือในการดำเนินคดี กล่าวคือไม่จำเป็นต้องปรากฏว่าสมาชิกประเทศนั้นเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของลักษณะสินค้าที่เป็นข้อพิพาท ยกตัวอย่างเช่นในคดี EC-Banana (DS27)⁸¹ ซึ่งประชาคมยุโรปอ้างว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีผลประโยชน์ทางกฎหมายในการดำเนินคดีเพราะสหรัฐอเมริกาคือเพียงผู้ผลิต

⁸¹ World Trade Organization, “European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas” in WT/DS27/97, (December 11, 2008).

กล้วยรายย่อยและไม่ได้ส่งออกกล้วย แต่องค์การอุทธรณ์วินิจฉัยว่า มาตรา 3.3 และ 3.7 หรือ บทบัญญัติอื่นใดของกระบวนการระงับข้อพิพาท⁸² มิได้กำหนดเงื่อนไขว่าประเทศสมาชิกผู้ขอใช้ สิทธิเริ่มคดีจะต้องมีผลประโยชน์ทางกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก่อนจึงจะนำคดีขึ้นสู่กระบวนการ พิจารณาของคณะพิจารณาได้ โดยเหตุนี้สมาชิกขององค์การการค้าโลกทุกประเทศจึงมีสิทธิที่จะ อ้างว่าตนเองเสียประโยชน์ทางการค้าได้และสามารถใช้กลไกการปรึกษาหารือเพื่อเริ่มการระงับข้อ พิพาททางการค้าของตนที่มีกับประเทศสมาชิกอื่นได้ ยิ่งไปกว่านั้นประเทศสมาชิกที่มีได้เข้ามาเป็น คู่พิพาทในคดีมาแต่แรกก็อาจเข้ามาเป็นคู่ร่วมในคดีได้ด้วยการขอเข้าเป็นคู่ความร่วมมือในขณะที่ ขบวนการพิจารณาของคณะพิจารณายังไม่สิ้นสุด (มาตรา 10.2 ของกระบวนการระงับข้อพิพาท)⁸³ หรือไม่ก็ขอเข้ามาเป็นฝ่ายที่สาม (Third party) โดยการยื่นคำร้องของตนเข้ามาตามกระบวนการ ระงับข้อพิพาทปกติ (มาตรา 10.4 ของกระบวนการระงับข้อพิพาท)⁸⁴ ทั้งคณะพิจารณาอาจแยก พิจารณาคดีหรือทำการรวมสำนวนคดีเข้ามาพิจารณาร่วมกันเสียทีเดียวก็ได้ (มาตรา 9.1 ของ กระบวนการระงับข้อพิพาท)⁸⁵

ก่อนที่ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกจะสามารถนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการ ระงับข้อพิพาทได้นั้น ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการมีหน้าที่ต้องปรึกษาหารือกับ ประเทศสมาชิกฝ่ายที่เป็นผู้ใช้มาตรการซึ่งเป็นต้นเหตุของข้อพิพาท ก่อนที่จะขอให้ตั้งคณะผู้ พิจารณาได้ หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งขององค์การการค้าโลก⁸⁶ กล่าวคือ เป็น หลักการที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างกันเองอย่างฉันมิตร แทนที่จะต้องให้คนกลางหรือคณะผู้พิจารณาเข้ามาชี้ขาดในการหารือ ประเทศผู้ฟ้อง (Complaining party) จะต้องแจ้งประเทศสมาชิกซึ่งเป็นคู่พิพาท (Respondent) และองค์การระงับข้อพิพาทเป็นลาย ลักษณ์อักษรถึงเหตุผลที่ขอหารือ รวมทั้งระบุมมาตรการที่เป็นประเด็นข้อพิพาทและข้อกฎหมายที่ ฟ้อง เมื่อประเทศที่ถูกขอหารือทราบเรื่องประเทศสมาชิกจะต้องตอบคำขอหารือนั้นภายใน 10 วัน

⁸² กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, คำแปลกรรมสารสุดท้าย รวบรวมผลการเจรจา การค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 735-760.

⁸³ เรื่องเดียวกัน

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน

⁸⁶ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทย” ใน WTO เอกสารวิชาการ หมายเลข 13 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 7.

และเข้าสู่การหารือภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับคำขอ⁸⁷ หากประเทศสมาชิกที่ได้รับคำขอหารือไม่ตอบรับคำขอภายใน 10 วัน หรือไม่ยอมเข้าสู่การหารือภายใน 30 วัน หรือภายในกำหนดเวลาที่ได้ตกลงร่วมกันนับแต่ได้รับคำขอ หรือหากเข้าสู่การหารือแล้วแต่ไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นที่พอใจร่วมกัน (Mutually Satisfactory Solution) ได้ หรือประเทศสมาชิกเห็นชอบร่วมกันว่าไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นที่พอใจร่วมกันได้ภายในกำหนดเวลา 60 วันนั้น⁸⁸ ประเทศสมาชิกฝ่ายที่ขอหารืออาจยื่นคำร้องต่อองค์กรระงับข้อพิพาท เพื่อขอให้ตั้งคณะผู้พิจารณาเป็นคนกลางในการชี้ขาดข้อพิพาทได้

ในการระงับข้อพิพาทภายใต้หลักการการค้าโลกนั้น จุดมุ่งหมายในการระงับข้อพิพาทยังคงมุ่งที่จะระงับข้อพิพาทให้ได้โดยเร็วและเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด ดังนั้นการระงับข้อพิพาทจึงไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องระงับโดยอาศัยกลไกทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว หากคู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ไม่ว่าการตกลงกันนั้น จะเป็นผลมาจากการทำหน้าที่ที่ดีด้วยการจัดเจรจา ซึ่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่นี้หรือทำหน้าที่เป็นคนกลางเข้าประนีประนอมข้อพิพาทด้วยการสอบสวนข้อเท็จจริงและเขียนข้อเสนอ (Written proposal) ในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่พิพาท หรือทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ด้วยการโน้มน้าวให้คู่พิพาทมาพบกันและจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการระงับข้อพิพาทตลอดจนช่วยยุติข้อพิพาท ก็ย่อมที่จะสามารถทำได้ในทุกขณะ ไม่ว่าจะคดีจะอยู่ในขั้นตอนใดของข้อพิพาทก็ตาม (มาตรา 5 ของกระบวนการระงับข้อพิพาท)⁸⁹

ขั้นตอนที่สอง คือ กระบวนการในชั้นคณะผู้พิจารณา (Panel stage) ซึ่งจะแบ่งออกได้เป็นสามส่วน⁹⁰ คือ ส่วนแรกการตั้งคณะผู้พิจารณา (Establishment of Panels) โดยเมื่อไม่สามารถหาข้อยุติข้อพิพาทในชั้นหารือได้ ประเทศสมาชิกที่ขอหารืออาจขอให้ตั้งคณะผู้พิจารณาได้ทันที โดยยื่นคำขอตั้งคณะผู้พิจารณาต่อองค์กรระงับข้อพิพาท หลังจากนั้นก็จะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกผู้พิจารณา (Panelist) ให้ครบจำนวนตามที่ตกลงกันไว้ ซึ่งในขั้นตอนนี้ ประเทศสมาชิกอื่น (Third Parties) ซึ่งมีส่วนได้เสียถึงขนาด (Substantial interest) ในเรื่องที่มีการฟ้องร้องกันมีสิทธิฟ้องร้อง

⁸⁷ World Trade Organization, Article 4: Consultations [Online] 2012 Available from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012].

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทย” ใน WTO เอกสารวิชาการ หมายเลข 13 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 7.

⁹⁰ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, สาระสำคัญความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน (มกราคม, 2555) หน้า 1 - 2.

ต่อคณะผู้พิจารณา มีสิทธิยื่นคำฟ้อง (Submissions) และกล่าวคำแถลง (Oral presentation) ต่อคณะผู้พิจารณาได้

ส่วนที่สอง คือ อำนาจและหน้าที่ของคณะผู้พิจารณา⁹¹ โดยหน้าที่หลักของคณะผู้พิจารณา คือ พิจารณาข้อพิพาทอย่างมีหลักเกณฑ์ (Objective assessment) และจัดทำรายงานคำตัดสิน (Panel report) โดยระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งจัดทำคำตัดสินหรือคำชี้ขาด (Finding) และคำแนะนำในการปฏิบัติตามคำตัดสิน (Recommendations) ให้กับประเทศคู่พิพาท ว่าประเทศที่ถูกตัดสินปฏิบัติหรือมีมาตรการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของตนภายใต้องค์การการค้าโลกนั้น ควรต้องดำเนินการเช่นใด

และในส่วนสุดท้าย คือ การรับรองผลการพิจารณาคำตัดสินฉบับสมบูรณ์ (Panel report)⁹² โดยเมื่อคณะผู้พิจารณาจัดทำรายงานคำตัดสินฉบับสมบูรณ์ (Panel report) เสร็จสิ้นแล้ว คณะผู้พิจารณาจะเวียนคำตัดสินฉบับสมบูรณ์ให้ประเทศสมาชิกพิจารณาก่อนที่องค์กรระงับข้อพิพาทจะรับรองรายงานดังกล่าวได้ ในกรณีที่ประเทศสมาชิกประเทศใดไม่เห็นด้วยกับรายงานดังกล่าว จะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน⁹³ ก่อนที่จะมีการประชุมองค์กรระงับข้อพิพาทเพื่อรับรองรายงานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม องค์กรระงับข้อพิพาทจะต้องรับรองรายงานภายใน 60 วัน⁹⁴ นับแต่ได้เวียนให้ประเทศสมาชิกทราบ เว้นแต่ประเทศภาคีคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอุทธรณ์คำตัดสินหรือองค์กรระงับข้อพิพาทลงมติเอกฉันท์ไม่ยอมรับรายงานดังกล่าว

ขั้นตอนที่สาม คือ กระบวนการในชั้นองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body stage)⁹⁵ โดยองค์กรระงับข้อพิพาทเป็นผู้ตั้งองค์กรอุทธรณ์ (Appellate body: AB) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 7 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และมีองค์คณะในการพิจารณาคดีละ 3 คน ประเทศคู่พิพาทที่ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะผู้พิจารณามีสิทธิอุทธรณ์คำตัดสินของคณะผู้พิจารณาต่อองค์กรอุทธรณ์ได้ อย่างไรก็ตาม การอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น

⁹¹ เรื่องเดียวกัน

⁹² World Trade Organization, Article 16: Adoption of Panel Reports [Online] 2012

Available from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012].

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, การเจรจาปรับปรุงกลไกระงับข้อพิพาทของ WTO (มกราคม 2555), หน้า 2.

ไม่สามารถอุทธรณ์ในประเด็นข้อเท็จจริงได้ ส่วนอำนาจและหน้าที่ขององค์กรอุทธรณ์นั้นได้แก่⁹⁶ การตัดสินให้ยืนตาม (Uphold) แก้ไข (Modify) หรือกลับคำตัดสิน (Reverse) ของคณะผู้พิจารณาได้ เฉพาะในส่วนที่เป็นการตีความและความเห็นทางกฎหมาย (Legal findings and conclusions) ในกรณีทั่วไป กระบวนพิจารณาในชั้นอุทธรณ์จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่ประเทศสมาชิกแจ้งว่าจะอุทธรณ์คดี องค์กรอุทธรณ์อาจขอขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้หากเห็นว่าไม่สามารถพิจารณาคดีให้เสร็จทัน อย่างไรก็ตาม กระบวนพิจารณาขององค์กรอุทธรณ์จะต้องไม่เกิน 90 วัน⁹⁷

องค์กรอุทธรณ์ จะต้องทำคำตัดสิน (Finding)⁹⁸ หากพิจารณาคดีแล้วมีความเห็นว่า ประเทศสมาชิกที่ถูกฟ้องบังคับใช้มาตรการที่ขัดกับความตกลงองค์การการค้าโลกโดยจะต้องกำหนดให้ประเทศสมาชิกดังกล่าวปรับมาตรการให้สอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลกรวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติตามคำตัดสิน

ขั้นตอนที่สี่ คือ กระบวนการในชั้นการปฏิบัติตามคำตัดสิน (Implementation stage) โดยประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องแจ้งองค์กรระงับข้อพิพาทว่า จะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับคำตัดสิน (Recommendations) ของคณะผู้พิจารณา หรือองค์กรอุทธรณ์ภายใน 30 วัน⁹⁹ นับแต่วันรับรองรายงานคำตัดสินหากประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีไม่สามารถปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาซึ่งได้รับการรับรองจากองค์กรระงับข้อพิพาทแล้วได้ทันที ฝ่ายที่แพ้คดีต้องปฏิบัติตามคำตัดสินภายในระยะเวลาอันสมควร (Reasonable period of time: RPT) ซึ่งในกรณีทั่วไปจะกำหนดไว้ไม่เกิน 15 เดือนนับแต่วันที่รับรองรายงาน

ขั้นตอนสุดท้าย คือ การชดเชยและการตอบโต้ (Compensation and Retaliation) สำหรับการเจรจารอบโดฮาที่ผ่านมา¹⁰⁰ ในส่วนของการปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาท ได้มีการเสนอเพิ่มการระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือผลประโยชน์อื่นใด (Compensation and Suspension of

⁹⁶ World Trade Organization, Article 17: Appellate Review [Online] 2012 Available from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012].

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ World Trade Organization, Article 21: Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings [Online] 2012 Available from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012].

¹⁰⁰ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การเจรจาปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาทของ WTO (มกราคม 2555), หน้า 2.

Concessions) ไว้ในการปรับปรุงบทบัญญัติของกระบวนการระงับข้อพิพาท เนื่องจากการชดเชยสิทธิประโยชน์ในองค์การการค้าโลก ไม่ได้เป็นการชดเชยที่เป็นตัวเงิน (Monetary Compensation) แต่อยู่ในรูปแบบของการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าที่เพิ่มขึ้นหรือการเปิดตลาดมากขึ้น โดยต้องเป็นไปตามหลักเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ ที่ผ่านมามีการให้การชดเชยสิทธิประโยชน์ภายใต้องค์การการค้าโลก ดังนั้นองค์การการค้าโลกจึงมีแนวทางให้กำหนดการชดเชยที่เป็นตัวเงินขึ้น เพื่อชดเชยความเสียหายแก่ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบเป็นกรณีๆ ไป

หากประเทศสมาชิกที่ถูกตัดสินว่ามีการใช้มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีและไม่สามารถปรับมาตรการให้สอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลกตามคำตัดสินของคณะผู้พิจารณา หรือองค์การอุทธรณ์ภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ประเทศสมาชิกดังกล่าวจะต้องเจรจากับประเทศผู้ฟ้องเพื่อตกลงกันเรื่องการชดเชย (Compensation) เมื่อได้รับการร้องขอ หากไม่สามารถตกลงกันได้ภายใน 20 วัน¹⁰¹ หลังจากสิ้นสุดช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมแล้ว ประเทศผู้ฟ้องอาจขอให้องค์การระงับข้อพิพาทอนุญาตให้ทำการตอบโต้ทางการค้าได้ โดยการระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงที่เกี่ยวข้อง

การตอบโต้ (Retaliation) นั้น ประเทศผู้ชนะคดีจะต้องตอบโต้ต่อสินค้าของประเทศผู้แพ้คดีในสาขาสินค้าประเภทเดียวกัน จะตอบโต้ข้ามสาขา (Cross-Retaliation)¹⁰² ไม่ได้ เว้นแต่องค์การระงับข้อพิพาทอนุญาต เนื่องจากในบางครั้งการตอบโต้ในสินค้าสาขาเดียวกันอาจไม่มีสินค้าของประเทศผู้แพ้คดีในสาขานั้นส่งเข้ามาขายในจำนวนมากพอที่จะตอบโต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่องค์การระงับข้อพิพาทจะต้องพิจารณาว่าสมควรจะอนุญาตให้ทำการตอบโต้ข้ามสาขาหรือกำหนดมาตรการตอบโต้โดยอาศัยข้อตกลงอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคดีพิพาทนั้นได้เลยหรือไม่

ในทางปฏิบัติ การอนุญาตให้ตอบโต้ข้ามสาขาได้ ย่อมเป็นไปตามคำแนะนำหรือคำวินิจฉัยขององค์การระงับข้อพิพาทเพื่อให้การตอบโต้มีประสิทธิภาพ เพราะประเทศผู้แพ้คดีย่อมจะไม่ทราบว่าสินค้าของตนสาขาใดบ้างที่จะถูกตอบโต้จากมาตรการห้ามนำเข้าหรือจำกัดจำนวนสินค้าของประเทศผู้ชนะคดี ทำให้ผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าในประเทศผู้ชนะคดีไม่กล้าเสี่ยงที่จะทำคำสั่งซื้อสินค้าที่อยู่ในรายการอันอาจถูกตอบโต้ได้ เนื่องจากไม่ทราบความว่าจะถูกตอบโต้

¹⁰¹ World Trade Organization, Article 22: Compensation and the Suspension of Concessions [Online] 2012 Available from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012].

¹⁰² World Trade Organization, Dispute Settlement System Training Module Chapter 6 [Online] 2012 Available from http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s10p2_e.htm [April 27, 2012].

หรือไม่อย่างไร จึงมักหลีกเลี่ยงไปตั้งซื้อสินค้าจากประเทศอื่นที่ไม่เสี่ยงต่อการถูกตอบโต้แทน เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรการตอบโต้เนี่ยมักจะได้ผลดีเสมอสำหรับประเทศผู้ชนะคดีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว เพราะประเทศผู้แพ้คดีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาน้อยที่สุด มักจะต้องพึ่งตลาดสินค้าของประเทศผู้ชนะคดีเพื่อประโยชน์จากการส่งออกของตน จึงไม่อาจที่จะดื้อดึงได้ ไม่เหมือนกับกรณีของประเทศผู้แพ้คดีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสินค้าภายในของประเทศกำลังพัฒนาที่ชนะคดี ดังนั้น แม้ประเทศกำลังพัฒนาอาจจะกำหนดมาตรการตอบโต้ได้แต่ก็มักจะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เพราะถึงแม้จะห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศพัฒนาแล้วนั้นได้ ก็ไม่เกิดผลกระทบมากนักเนื่องจากตลาดสินค้าส่วนใหญ่ของประเทศพัฒนาแล้ว มักไม่ได้อยู่กับประเทศกำลังพัฒนา ในปัจจุบันจึงมีแนวคิดภายในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่จะหาทางแก้ไขกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อให้ไม่ให้อฝ่ายตนตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในประเด็นการตอบโต้

องค์กรระงับข้อพิพาทจะต้องอนุญาตให้ประเทศผู้ฟ้องตอบโต้ทางการค้าภายใน 30 วัน¹⁰³ นับแต่สิ้นสุดช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม เว้นแต่จะมีมติเอกฉันท์ที่ไม่อนุญาต สำหรับระดับของการตอบโต้ จะต้องเท่ากับความเสียหาย (Nullification or Impairment)¹⁰⁴ ที่ประเทศผู้ฟ้องได้รับในกรณีประเทศสมาชิกที่แพ้คดีมีข้อโต้แย้งว่าระดับของการตอบโต้ไม่ถูกต้อง หรือการตอบโต้ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการระงับข้อพิพาท องค์กรระงับข้อพิพาทจะกำหนดให้นำเรื่องส่งต่อไปยังอนุญาโตตุลาการเพื่อทำการตัดสิน โดยให้คณะผู้พิจารณาเดิมที่พิจารณาคดีดังกล่าวหรือบุคคลที่ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การการค้าโลกแต่งตั้ง ทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการ และจะต้องมีคำตัดสินภายใน 60 วัน¹⁰⁵ นับแต่วันสิ้นสุดช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งในกระบวนการตัดสินนั้น ถือว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นที่สุด

3.4 ไทยในองค์การการค้าโลกกับกระบวนการระงับข้อพิพาท

การที่ไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก โดยหลักการแล้วจะทำให้ไทยได้รับประโยชน์จากหลักการสำคัญต่างๆ ข้างต้น เช่น หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักการเรื่องความโปร่งใส หลักการ

¹⁰³ World Trade Organization, Article 22: Compensation and the Suspension of Concessions [Online] 2012 Available from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012].

¹⁰⁴ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, การเจรจาปรับปรุงกลไกระงับข้อพิพาทของ WTO (มกราคม 2555), หน้า 1 – 3.

¹⁰⁵ World Trade Organization, Article 21: Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings [Online] 2012 Available from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012].

คุ้มครองผู้ผลิตภายในด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น เป็นต้น รวมทั้งประโยชน์จากพันธกรณีที่สมาชิกผูกพันไว้ในความตกลงย่อยต่างๆ เช่น การลดภาษีศุลกากร การอุดหนุน และอุปสรรคทางการค้าต่างๆ การเปิดเสรีสินค้าเกษตร การเปิดเสรีสินค้าสิ่งทอ การใช้มาตรการสุขอนามัยต่างๆ เป็นต้น ซึ่งต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ทำให้ไทยมีโอกาสทางการค้าและมีตลาดส่งออกมากขึ้น เนื่องจากสมาชิกขององค์การการค้าโลก นั่นก็คือประเทศคู่ค้าของไทยมีจำนวนมากขึ้นทุกปี โดยประเทศเหล่านี้ก็ได้ผูกพันที่จะลดภาษี ยกเลิก หรือลดการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆ ลง

นอกจากนี้ การมีกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลก ทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม ราคาสินค้าและบริการเป็นไปตามกลไกของตลาดโลก และสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ส่งออกและนักลงทุนของไทย ในการที่จะขยายการลงทุนและการผลิตเพื่อส่งออกมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเพิ่มอำนาจในการต่อรองทางการค้ามากขึ้น หากในการเจรจาสองฝ่าย ประเทศเล็กมักจะเสียเปรียบประเทศใหญ่ เนื่องจากประเทศเล็กมักมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า และมักถูกประเทศใหญ่กว่ากดดันจนต้องยอมตาม แต่ในระบบการค้าพหุภาคีสมาชิกทุกประเทศมีสิทธิมีเสียงเท่ากัน ดังนั้น การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกของไทย ทำให้ไทยมีอำนาจในการต่อรองทางการค้าเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศได้มากขึ้น ทั้งนี้ไทยยังสามารถรวมตัวกับประเทศหรือกลุ่มประเทศสมาชิกอื่นๆ แสดงจุดยืนร่วมกันเพื่อเพิ่มพลังต่อรองทางการค้าได้

ในระยะที่ผ่านมาเวทีในการร้องเรียนข้อพิพาททางการค้า ได้สร้างแนวร่วมในการต่อสู้กับประเทศใหญ่ในกรณีที่ประเทศเหล่านั้นมีการใช้มาตรการที่บิดเบือนการค้า ซึ่งไทยได้รับประโยชน์และชนะคดีที่ประเทศอื่นๆ ที่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในหลายกรณี อีกทั้งยังมีอำนาจในการตรวจสอบนโยบายการค้าของประเทศคู่ค้ามากขึ้น โดยประเทศที่พัฒนาแล้วจะถูกตรวจสอบทุก 2 ปี¹⁰⁶ ประเทศกำลังพัฒนาจะถูกตรวจสอบทุก 4 ปี¹⁰⁷ ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดจะถูกตรวจสอบทุก 6 ปี¹⁰⁸ ดังนั้นไทยจึงมีสิทธิและมีโอกาสที่จะตรวจสอบนโยบายการค้าของประเทศคู่ค้าว่าสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกหรือไม่ และเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกของไทยอย่างไร หากพบว่าไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก และกระทบต่อผลประโยชน์ของไทย ไทยก็สามารถนำขึ้นฟ้องร้องได้ ซึ่งในกรณีข้อพิพาทเรื่องการอุดหนุนน้ำตาลที่ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ขึ้นฟ้องสหภาพยุโรปก็เป็นกรณีหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งใช้เพื่อยืนยันว่ากลไกในการระงับข้อพิพาท

¹⁰⁶ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กระบวนการทบทวนนโยบายการค้าภายใต้ WTO (มกราคม, 2555) หน้า 1.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน

ขององค์การการค้าโลกได้เอื้อประโยชน์ให้กับประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทย มากกว่าการเจรจากับ สหภาพยุโรปโดยตรงในรูปแบบทวิภาคี

ประสบการณ์ในการต่อสู้คดีข้อพิพาททางการค้าของไทยในองค์การการค้าโลก นับว่าเป็น เรื่องที่น่าสนใจ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในการต่อสู้คดีนั้นมีมากมายหลายชนิด ทั้งที่เป็นปัญหา ข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ตลอดจนถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในการเตรียมคดี ต่างก็ ล้วนมีความสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น สำหรับไทยได้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ องค์การการค้าโลกรวมทั้งสิ้น 61 กรณีพิพาท¹⁰⁹ โดยเป็นประเทศผู้ฟ้อง (Complainant) 13 กรณี พิพาท¹¹⁰ เป็นประเทศผู้ถูกฟ้อง (Respondent) 3 กรณีพิพาท¹¹¹ รวมไปถึงกรณีการเข้าร่วมในฐานะ ประเทศฝ่ายที่สาม (Third Party) อีก 45 กรณีพิพาท¹¹²

กรณีของไทยชนะ เช่น กรณีที่ไทยขอหารือกับฮังการีเรื่องมาตรการอุดหนุนส่งออกสินค้า เกษตร (WT/DS 35 - 30 July 1997) กรณีพิพาทเรื่องมาตรการห้ามนำเข้ากุ้งทะเลจากประเทศที่ไม่มี การคุ้มครองเต่าทะเลของสหรัฐอเมริกา โดยไทยเป็นผู้ฟ้องร่วมกับ มาเลเซีย อินเดีย ปากีสถาน (WT/DS 58 – 21 November 2001) กรณีที่ไทยขอหารือกับโคลอมเบียเรื่องมาตรการปกป้องที่ใช้กับ การนำเข้าสินค้า Plain Polyester Filaments (WT/DS 181 – 27 October 1999) กรณีสหรัฐอเมริกาใช้ กฎหมาย ‘Continued Dumping and Subsidy offset Act of 2000’ นำภาษีที่เก็บได้จากการตอบโต้ การทุ่มตลาดและการต่อต้านการอุดหนุน ไปจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อให้อุตสาหกรรมภายในที่ได้รับ ผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว (โดยไทยเป็นผู้ฟ้องร่วมกับสมาชิกอื่นขององค์การการค้าโลกอีก 10 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย บราซิล ชิลี สหภาพยุโรป อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลี แคนาดา และเม็กซิโก (WT/DS 234 – 17 December 2004) กรณีที่ไทยร่วมกับออสเตรเลียและบราซิล ฟ้อง สหภาพยุโรปกรณี สหภาพยุโรปอุดหนุนส่งออกน้ำตาล (WT/DS 283 – 19 May 2005) กรณีที่ไทย ร่วมกับบราซิล ฟ้องสหภาพยุโรปเรื่องไก่หมักเกลือ (WT/DS 286 – 19 July 2006) กรณีที่ไทยขอ หารือกับสหรัฐอเมริกา เรื่องการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping) กับสินค้ากุ้งจาก ไทย (WT/DS 324 – 9 December 2004) และสุดท้ายกรณีไทยยื่นฟ้องสหรัฐอเมริกา เรื่องการใช้ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่ไม่เป็นธรรมกับสินค้าถุงพลาสติกจากไทย (DS 383 – 31 August

¹⁰⁹ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรณีพิพาทที่เสร็จสิ้น กระบวนการแล้ว (มกราคม 2555), หน้า 1.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-6.

2010) ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์กรระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกแล้ว

กรณีที่สามารถตกลงกันได้สามกรณี ได้แก่ กรณีที่ไทยร่วมกับฟิลิปปินส์ขอหารือกับออสเตรเลียเรื่องการใช้มาตรการที่มีผลต่อการนำเข้าผลไม้สด และผัก (WT/DS 270 – 29 August 2003) กรณีที่ไทยร่วมกับฟิลิปปินส์ขอหารือกับออสเตรเลียเรื่องการใช้มาตรการที่มีผลต่อการนำเข้าสับปะรด (WT/DS 271 – 18 October 2002) โดยทั้งสองคดีเป็นกรณีที่ไทยและออสเตรเลียตกลงที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายใต้เขตการค้าเสรี และกรณีที่สหภาพยุโรปขอหารือกับไทยเรื่องสินค้าเครื่องคัมแอลกอฮอล์นำเข้าสหภาพยุโรป (WT/DS370 – 25 January 2008)

กรณีที่ไทยใช้สิทธิเป็นประเทศที่สาม เช่น กรณีบราซิลฟ้องสหภาพยุโรปเรื่องการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไก่ (WT/DS 69 – 23 July 1998) กรณีสหภาพยุโรปฟ้องแคนาดาเรื่องการคุ้มครองสิทธิบัตรยาของแคนาดา (WT/DS 114 – 7 October 2000) กรณีสหภาพยุโรปฟ้องสหรัฐอเมริกาเรื่องกฎหมาย Section 301-310 (Title III, Chapter 1) ของ Trade Act 1974 ของสหรัฐอเมริกา ขัดต่อพันธกรณีภายใต้ความตกลงองค์การการค้าโลก (WT/DS 152 – 27 January 2000) กรณีสหภาพยุโรปฟ้องสหรัฐอเมริกาเรื่องการใช้มาตรการปกป้อง (Safeguards) กับสินค้าเหล็ก (WT/DS 259 – 10 December 2003) และกรณีพิพาทด้านทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างสหรัฐอเมริกา และจีน (WT/DS 362 – 19 March 2010)

กรณีที่ไม่มีความคืบหน้าสี่กรณี ได้แก่ กรณีที่ไทยขอหารือกับสหภาพยุโรปเรื่องการเก็บภาษีนำเข้าข้าว (WT/DS 17 – 3 October 1995) กรณีที่ไทยขอหารือกับตุรกีเรื่องการจำกัดการนำเข้าสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากไทย (WT/DS 47 – 20 June 1996) กรณีที่ไทยขอหารือกับอียิปต์เรื่องการใช้มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูนากระป๋องจากไทย (WT/DS 205 – 22 September 2000) และสุดท้ายกรณีที่ไทยขอหารือกับสหภาพยุโรปเรื่องระบบการให้สิทธิพิเศษ (GSP) ของสหภาพยุโรป (WT/DS 242 – 7 December 2001) และกรณีที่ไทยแพ้กรณีเดียว ได้แก่ กรณีพิพาทเรื่องที่ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping) กับสินค้าเหล็ก H-Beam จากโปแลนด์ (WT/DS 122 – 21 January 2002)

ในจำนวนคดีที่ไทยเป็นผู้ร้องทั้งหมดนั้น คดีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลนั้น ถือเป็นคดีเพียงไม่กี่คดีที่มีคำวินิจฉัยจากคณะพิจารณา (Panel) และ / หรือคำวินิจฉัยขององค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) นอกนั้น เป็นคดีที่สามารถระงับข้อพิพาทกันได้ด้วยการเจรจาปรึกษาหารือ (Consultation) และตกลงกันได้ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการตั้งคณะพิจารณา หรือสามารถตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ก่อนที่คณะพิจารณาจะมีคำวินิจฉัย ดังนั้นการศึกษาแนวทางสู้คดีต่างๆ ใน

องค์การการค้าโลกและคดีสำคัญอย่างการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล ย่อมทำให้เห็นถึงแนวคำวินิจฉัย พร้อมทั้งหลักเกณฑ์ต่างๆ ทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติของการต่อสู้คดีในองค์การการค้าโลกได้

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนผ่านกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศ จากการมีข้อตกลงแกตต์เดิมที่พัฒนามาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มาเป็นการจัดตั้งสถาบันดูแลการค้าระหว่างประเทศ และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าอย่างเป็นทางการคือองค์การการค้าโลก ทำให้ประเด็นปัญหาทางการค้าของประเทศต่างๆ มีข้อกฎหมายระบุนการปกป้องทางการค้า และมีกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทย ซึ่งหากพิจารณาความตกลงอื่นๆ แม้กระทั่งการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreements: FTA) เอง ที่ไทยได้ลงนามกับประเทศอื่นๆ ก็จะระบุถึงแค่การลดภาษีเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidies) ดังนั้นระเบียบระหว่างประเทศ (Regime) ที่ครอบคลุมการผลิตภายในประเทศหรือการอุดหนุนการส่งออก จึงมีอยู่แต่ในองค์การการค้าโลกเท่านั้น¹¹³ และกรณีพิพาทใดเข้าข่ายจำพวกนี้ก็ต้องเข้ามาฟ้องในองค์การการค้าโลก ดังนั้นองค์การการค้าโลกจึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิทักษ์ผลประโยชน์ทางการค้าของไทยในกรณีการอุดหนุนน้ำตาลของสหภาพยุโรป ดังที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป

¹¹³ สัมภาษณ์, อภิรดี ตันตราภรณ์, ประธานบริหารสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, วินิจฉัย แจ่มแจ้ง, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 9 กันยายน 2554.

บทที่ 4

สหภาพยุโรปกับการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลและข้อพิพาทกับไทย ออสเตรเลียและบราซิล

ในกรณีการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยไปยังสหภาพยุโรป ไทยต้องประสบกับการปกป้องทางการค้าหลายรูปแบบและซับซ้อนหรือเกิดขึ้นในคราวเดียวกัน ปัจจุบันการแก้ไขข้อพิพาททางการค้ากับสหภาพยุโรปในเรื่องสินค้าเกษตรนั้นได้ประสบปัญหาในหลายระดับ ประการแรก โดยทั่วไปสินค้าเกษตรมักเจออุปสรรคทางการค้ามากกว่าสินค้าอุตสาหกรรม ทั้งนี้ประเทศพัฒนาแล้วมักมีภาคเกษตรกรรมขนาดเล็กและต้องการใช้มาตรการปกป้องเพื่อคงไว้ซึ่งอาชีพของบุคลากรทางการเกษตร เพราะการมีเสถียรภาพอาหารสำรองในยามที่ประสบภาวะวิกฤตหรือศึกสงครามยังคงเป็นสิ่งสำคัญ ประการที่สอง ผู้แทนเจรจาทางการค้าของไทยยากที่จะเปลี่ยนจุดยืนของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ในฐานะผู้จัดการนโยบาย (Policy Entrepreneur)¹¹⁴ ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เพราะคณะกรรมการยุโรปจะกล่าวอ้างบ่อยครั้งว่าได้รับมอบหมายจากรัฐสมาชิกให้มาเจรจาในประเด็นและความต้องการเฉพาะ และไม่อยู่ในอำนาจที่จะยืดหยุ่นหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือจุดยืนได้¹¹⁵ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ฝรั่งเศส¹¹⁶ ซึ่งมีภาคเกษตรกรรมขนาดใหญ่และได้รับงบประมาณจากนโยบายเกษตรร่วมเป็นจำนวนมาก (ร้อยละ 22 ของงบประมาณนโยบายเกษตรร่วมทั้งหมดในปี ค.ศ. 2004) ฝรั่งเศสแสดงจุดยืนว่าสหภาพยุโรปไม่ควรลดภาษีสินค้าเกษตรมากไปกว่าที่ได้เคยเสนอไว้ กล่าวคือ โดยเฉลี่ยร้อยละ 39 พร้อมทั้งยังเรียกร้องให้ประเทศคู่เจรจาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นรูปธรรมก่อนที่จะพิจารณาการลดภาษีให้มากขึ้นกว่าเดิม แสดงให้เห็นว่าการเจรจากรการค้ากับสหภาพยุโรปยากลำบากกว่าการเจรจากับชาติอื่นๆ ในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสินค้าเกษตร ประการต่อมา ผู้แทนเจรจาทางการค้าของไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะปัจจัยทางอาณาเขตของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป เพราะการให้สิทธิพิเศษทางการค้าและการตัดสินใจใน

¹¹⁴ (see Hix, 2005; Nugent, 2006) อัง ใน ฉันทน์นัท คุณมาศ, พาทรรคในการปกป้องสินค้าเกษตรไทยไปยังสหภาพยุโรป (การประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 10 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

¹¹⁵ ฉันทน์นัท คุณมาศ, พาทรรคในการปกป้องสินค้าเกษตรไทยไปยังสหภาพยุโรป (การประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 10 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

¹¹⁶ คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป, การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปกับการเจรจากรการค้าพหุภาคี (กรุงเทพมหานคร: 2550), หน้า 4.

นโยบายต่างๆ ยังเอื้อประโยชน์ให้อดีตประเทศอาณานิคม¹¹⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสินค้าที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาลที่มีการผลิตอย่างมากในกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก (African Caribbean and Pacific: ACP) ซึ่งเป็นอดีตอาณานิคมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อาทิ ฝรั่งเศส และอังกฤษ

ในกรณีของอุตสาหกรรมน้ำตาลของสหภาพยุโรปนั้น สอดคล้องกับแนวคิดการปกป้องทางการค้าแบบดั้งเดิม (Old Protectionism) ของณัฐนันท์ คุณมาศ ซึ่งหมายความถึงการปกป้องทางการค้าที่มุ่งจำกัดปริมาณทางการค้า (Trade-Oriented Protection) การปกป้องทางการค้าประเภทนี้เป็นจำพวกที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย และได้รับการยอมรับในข้อตกลงแกตต์และหมู่สมาชิกองค์การการค้าโลก ถึงแม้ว่าหลักการไม่ตรงกับแนวทางการค้าเสรีและข้อตกลงแกตต์ แต่เนื่องจากข้อตกลงของแกตต์ได้กำหนดข้อยกเว้นให้ใช้นโยบายปกป้องทางการค้าหลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว การปกป้องทางการค้าแบบดั้งเดิม หมายถึงรวมถึงการใช้นโยบายแทรกแซงทางการค้า (Trade Intervention) และการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้า (Trade Preferences) เช่น ระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalised System of Preference: GSP) ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วให้แก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศกำลังพัฒนา โดยการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีนำเข้าแก่สินค้าในข่ายได้รับสิทธิ ซึ่งเครื่องมืออย่างหลังนี้ดูเหมือนน่าจะเอื้อประโยชน์ทางการค้ามากกว่าเป็นการปกป้อง แต่ที่จริงแล้วเครื่องมือนี้กลายเป็นการปกป้องต่อประเทศที่อยู่ภายนอกอิทธิพลนั้น โดยในบทนี้จะศึกษาการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลของสหภาพยุโรปผ่านนโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) การปกป้องที่ส่งผลต่อประเทศอดีตอาณานิคมภายใต้ระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไปและส่วนสุดท้ายจะศึกษาข้อพิพาทในกรณีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป

4.1 สหภาพยุโรปกับการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลผ่านนโยบายเกษตรร่วมและการปฏิรูปภายหลังปี ค.ศ. 2006

แม้ว่านโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตอาหารและเกษตรกรรายใหญ่ แต่ได้สร้างการค้าอันไม่เป็นธรรมระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศกำลังพัฒนา การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศยากจนหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปนโยบายน้ำตาล น้ำตาลเป็นสินค้าที่มีการจ่ายเงินอุดหนุนและเป็นหนึ่งในตลาดสินค้าที่ถูกบิดเบือนมากที่สุด (ดูบทที่ 2) อีกทั้งการค้ำน้ำน้ำตาลยังเป็นข้อพิพาทสำคัญระดับโลก

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน

เนื่องจากเป็นสินค้าส่งออกของที่สำคัญของหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีสินค้าส่งออกหลักเป็นสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหวดังตัวอย่างเช่นน้ำตาลและผลิตภัณฑ์

การอุดหนุนในระดับสูงและกำแพงภาษีนำเข้าก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างราคาประกันในสหภาพยุโรปกับราคาโลก โดยราคาน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกเกือบสามเท่า นโยบายเกษตรร่วมเป็นระบบที่เอื้อประโยชน์แก่เกษตรกรรายใหญ่และบริษัทผู้ผลิตน้ำตาล แต่ภาระของการอุดหนุนทั้งหมดตกอยู่กับผู้จำหน่ายและผู้บริโภคภายในสหภาพยุโรป โดยที่ผู้ผลิตน้ำตาลในประเทศกำลังพัฒนาได้รับผลกระทบอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เช่นกัน ประเทศกำลังพัฒนาต้องได้รับผลกระทบจากการทุ่มตลาดของสหภาพยุโรป คิดเป็นมูลค่าความเสียหายแก่บราซิลจำนวน 494 ล้านดอลลาร์ ไทย 151 ล้านดอลลาร์ แอฟริกาใต้และอินเดียจำนวน 60 ล้านดอลลาร์¹¹⁸ ในปี ค.ศ. 2002

นโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรปวางมาตรการโควตาการผลิตและการควบคุมการนำเข้าและการอุดหนุนเพื่อการส่งออก เพื่อช่วยเหลือให้ผู้ผลิตได้ราคาที่สูงกว่าราคาตลาดโลก แต่มาตรการดังกล่าวเป็นภาระของผู้บริโภคในสหภาพยุโรปที่ต้องจ่ายค่าสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด นโยบายน้ำตาลเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ซึ่งเกิดในปี ค.ศ. 1968 ภายใต้การแทรกแซงราคาสินค้าผ่านการประกันราคาขั้นต่ำแก่เกษตรกร ซึ่งหากราคาน้ำตาลต่ำกว่าราคาที่กำหนด สหภาพยุโรปจะรับซื้อเอาไว้และกักตุนจนกว่าคณะกรรมการจะตัดสินใจว่าควรขายภายในประเทศหรือส่งออก ราคาขั้นต่ำนี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับต้นทุนการขนส่ง ราคาซื้อน้ำตาลอันเป็นผลจากการแทรกแซงจะคงที่ตั้งแต่ปีการตลาด ค.ศ. 1984 / 1985 อย่างไรก็ตาม ราคาจะแตกต่างกันไปตามการขึ้นลงของอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเทียบกับสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปกำหนดมาตรการภาษีนำเข้าเพื่อป้องกันการนำเข้าน้ำตาลราคาถูกจากตลาดโลกและมาตรการคืนเงินส่งออกให้แก่ผู้ส่งออก เพื่อปิดช่องว่างระหว่างราคาน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปกับราคาในตลาดโลกซึ่งมักจะต่ำกว่าเสมอ

การกำหนดโควตาการผลิตได้ถูกนำมาใช้เพื่อจำกัดคุณสมบัติน้ำตาลที่จะได้รับการอุดหนุน โควตาแบ่งออกเป็นประเภท A และประเภท B ตามระดับการอุดหนุนที่แตกต่างกันออกไป การผลิตส่วนเกินจากโควตาที่กำหนดจะถูกจัดอยู่ในประเภท C และจะไม่ได้รับการอุดหนุน แต่อาจกักเก็บไว้ในส่วนที่เป็นโควตาของปีหน้า หรืออาจจะถูกส่งออกไปยังตลาดโลก ปริมาณน้ำตาลทั้งหมดใน

¹¹⁸ Oxfam, “The Great EU Sugar Scam: How Europe’s Sugar Regime is Devastating Livelihoods in the Developing World” in *Oxfam Briefing Paper No. 27*, (2002).

ประเภท A และ B อยู่ที่ประมาณ 14.592 ล้านตัน¹¹⁹ ในปีการตลาด ค.ศ. 2000 / 2001 แบ่งเป็นประเภท A จำนวน 11.983 ล้านตัน¹²⁰ และประเภท B จำนวน 2.611 ล้านตัน¹²¹ ในปีการตลาด ค.ศ. 2003 / 2004 จำนวนโควตาลดลงตามกฎหมายข้อบังคับขององค์การการค้าโลกและมีการรวมน้ำตาลประเภท A และ B เข้าด้วยกันเป็นจำนวนทั้งหมด 13.449 ล้านตัน¹²² ส่วนเกินจากน้ำตาลทั้งสองประเภทประมาณ 1.5 ล้านตัน¹²³ ได้รับการอุดหนุนเพื่อการส่งออก นโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรปก่อให้เกิดการส่งออกน้ำตาลเป็นจำนวนถึง 3.1 ล้านตันต่อปี¹²⁴ (ประมาณร้อยละ 10 ของการส่งออกของตลาดโลก) และมากกว่าครึ่งได้รับการอุดหนุน สหภาพยุโรปถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่า น้ำตาลโควตา A และ B ได้รับการอุดหนุนการผลิตภายใน และการอุดหนุนเพื่อการส่งออกน้ำตาลโควตา C จึงได้รับการร้องเรียนจากไทย ออสเตรเลียและบราซิล ในเวทีองค์การการค้าโลก เนื่องจากผู้ผลิตน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปสามารถขายน้ำตาลได้เท่ากับราคาตลาดทั้งที่มีต้นทุนการผลิตสูง ด้วยเหตุที่ว่าเงินอุดหนุนน้ำตาลโควตา A และ B ครอบคลุมในส่วนต้นทุนการผลิตคงที่แล้ว การขายในราคาตลาดโลกจึงเพื่อชดเชยต้นทุนแปรผันเท่านั้น ปริมาณโควตาสามารถลดลงเป็นการชั่วคราว เพื่อสอดคล้องกับการจำกัดการส่งออกขององค์การการค้าโลกหรือเป็นการถาวรตามข้อบังคับของคณะกรรมการยุโรป

จากพันธกรณีในการประชุมองค์การการค้าโลกตั้งแต่รอบอูรุกวัย สหภาพยุโรปตกลงลดการอุดหนุนเพื่อการส่งออกน้ำตาลลง การเปลี่ยนแปลงโควตาดกลายมาเป็นปีต่อปี (จากเดิมเป็นแบบทุก 5 ปี) เพื่อให้แน่ใจว่าสอดคล้องกับกฎข้อบังคับการจำกัดโควตาการส่งออก สหภาพยุโรปต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันเฉพาะการลดการอุดหนุนการส่งออกสุทธิเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับมูลค่าการส่งออกทั้งหมด การปรับเปลี่ยนพันธกรณีของสหภาพยุโรปในการประชุมรอบอูรุกวัยเป็นผลมาจากการเข้าเป็นสมาชิกของออสเตรเลีย ฟินแลนด์ และสวีเดนในปี ค.ศ. 1995 อย่างไรก็ตามปริมาณการอุดหนุนน้ำตาลยังเป็นจำนวนมหาศาลอยู่

ระเบียบการค้ำน้ำตาลของสหภาพยุโรปต้องเผชิญแรงกดดันจากหลายปัจจัย ธุรกิจการแปรรูปอาหารต้องการให้ราคาน้ำตาลลดต่ำลง เพราะว่าการจำกัดการอุดหนุนการส่งออกภายใต้ระเบียบ

¹¹⁹ The 2003 CAP Reform: Accommodating WTO Pressures [Online]. 2009. Available from: <http://www.palgrave-journals.com/cep/journal/v4/n1/abs/6110069a.html> [April 22, 2012].

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

¹²² EUROPA, *EU Sugar Sector: Facts and Figures*, (2004).

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

องค์การการค้าโลกทำให้การส่งออกอาหารที่ใช้น้ำตาลเป็นส่วนประกอบต้องประสบความยากลำบาก ผู้ส่งออกน้ำตาล เช่น ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ต้องการให้สหภาพยุโรปลดการส่งออกน้ำตาลลง เนื่องจากมีผลกตราคาตลาดโลกและลดโอกาสการส่งออกของทั้งสามประเทศ การรับสมาชิกเพิ่มสร้างแรงกดดันจากผลผลิตส่วนเกินที่สูงขึ้นและไม่สามารถอุดหนุนการส่งออกได้ภายใต้เงื่อนไขขององค์การการค้าโลก อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปยังต้องเผชิญอุปสรรคใหญ่เพราะหากลดการแทรกแซงราคาลง ผู้ผลิตน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปเองก็ล้วนคาดหวังว่า จะได้รับเงินชดเชย แต่การชดเชยถือเป็นการละเมิดข้อตกลงงบประมาณปี ค.ศ. 2000 (Agenda 2000 Budget Agreement) การลดการแทรกแซงทางด้านราคา ยังส่งผลกระทบต่อกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก ซึ่งปัจจุบันมีบทบาทเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลอันได้รับการอนุเคราะห์รายสำคัญ และการนำเข้าน้ำตาลจำนวนนี้ยังเป็นการช่วยเหลืออันก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศกลุ่มนี้อีกด้วย

ระเบียบการค้ำน้ำตาล Council Regulation (EC) No 1260 /2001 ซึ่งถือเป็นระเบียบหลักในอดีต ได้สิ้นสุดลงในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2006 และคณะกรรมการยุโรปเปิดประชุมการปฏิรูประเบียบการค้ำน้ำตาลในวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 2003 อย่างไรก็ตามในการประชุมครั้งนี้ไม่มีข้อเสนอร่างการปฏิรูปน้ำตาลเช่นเดียวกับการปฏิรูปสินค้าประเภทอื่น เช่น ฝ้าย น้ำมันมะกอก และยาสูบ แต่จะมีการทบทวนนโยบายหากเกิดข้อพิพาทขึ้น หรือเกิดการฟ้องร้องว่าสหภาพยุโรปมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นผลสำคัญมาจากการร้องเรียนจากไทย ออสเตรเลียและบราซิล ว่าสหภาพยุโรปให้เงินอุดหนุนเกินกว่าที่ผูกพันไว้ในข้อตกลงขององค์การการค้าโลก และทำให้ราคาส่งตลาดโลกตกต่ำ กระบวนการฟ้องร้องนี้อยู่ในข่ายข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ VI ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 (WTO Agreement on Agriculture Subsidies and Countervailing Measures Agreement and GATT 1994) และจะต้องถูกนำมาพิจารณาภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก

จากเหตุการณ์ข้อพิพาทนี้สหภาพยุโรปจึงได้ออกระเบียบน้ำตาลตัวใหม่เพื่อแก้ไขและปรับปรุงระเบียบน้ำตาล ให้สอดคล้องกับคำตัดสินขององค์กรระงับข้อพิพาทและบริบทภายในของสหภาพยุโรปเอง โดยคณะกรรมการยุโรปได้ออกระเบียบการค้ำน้ำตาล Council Regulation (EC) No 318 / 2006 โดยมีสาระสำคัญ คือ การรวมน้ำตาลโควตา A และน้ำตาลโควตา B เข้าด้วยกัน และให้ถือเป็นน้ำตาลในโควตาเดียวกัน¹²⁵ เริ่มตั้งแต่ปีการตลาด* ค.ศ. 2007/2008 ในส่วน

¹²⁵ สำนักเจรจาสินค้าเกษตร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ระบบน้ำตาลของสหภาพยุโรป หลังการปฏิรูป, (2549), หน้า 1.

* สำหรับปีการตลาดของระเบียบการค้ำน้ำตาล Council Regulation (EC) No 318 / 2006 เริ่มจากวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป (12 เดือน) แต่สำหรับปีการตลาด ค.ศ. 2006 /

น้ำตาลที่เหลือนั้นกำหนดให้เป็นน้ำตาลนอกโควตา ซึ่งจะถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรม เช่น พลังงานทดแทน (เอทานอล) เคมีภัณฑ์ หรือยา เป็นต้น¹²⁶ หรือส่งไปใช้ตามพื้นที่ห่างไกล (Outermost Region) ของฝรั่งเศส โปรตุเกส และสเปน โดยกำหนดให้มีปริมาณสูงสุดไม่เกิน 75,000 ตัน¹²⁷ (ตารางที่ 4.1) หรือนำไปนับเป็นน้ำตาลในโควตาของปีการตลาดถัดไป (Carry Over) หรือส่งออกภายใต้จำนวนจำกัดโดยคณะกรรมการบริหารน้ำตาล (Sugar Management Committee) เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต ทั้งนี้หากนำผลผลิตส่วนเกินนี้มาขายในประเทศจะมีโทษทางกฎหมาย

ในระเบียบเดิมก่อนปี ค.ศ. 2006 สหภาพยุโรปได้ให้การอุดหนุนทั้งราคาอ้างอิงของบิท โดยราคาขั้นต่ำที่โรงงานน้ำตาลจะต้องรับซื้อจากเกษตรกร แบ่งเป็นบิทน้ำตาลโควตา A จะรับซื้อที่ราคา 46.72 ยูโร/ตัน¹²⁸ และบิทน้ำตาลโควตา B รับซื้อที่ราคา 32.42 ยูโร/ตัน¹²⁹ แต่ภายใต้ระเบียบการค้ำน้ำตาลใหม่ ซึ่งจะเป็นการรวมเอาน้ำตาลโควตา A และน้ำตาลโควตา B เข้าด้วยกัน และให้การอุดหนุนภายใต้ราคาเดียว (ตารางที่ 4.2) จะเห็นได้ว่า สหภาพยุโรปได้ลดการอุดหนุนการจ่ายเงินชดเชยที่จะให้แก่โรงงานผลิตน้ำตาลลงเรื่อยๆ โดยนับจากปีการผลิต ค.ศ. 2006/2007 จนถึงปีการผลิต ค.ศ. 2009 / 2010 คิดเป็นร้อยละ 20 จากปริมาณราคาบิทน้ำตาลขั้นต่ำเดิม

2007 ซึ่งเป็นปีแรกที่ระบบใหม่บังคับใช้กำหนดให้เริ่มนับแทนระเบียบการค้ำน้ำตาลตัวเดิมซึ่งเริ่มนับจากวันที่ 1 กรกฎาคม ถึงวันที่ 30 มิถุนายน ของปีถัดไป

¹²⁶ สำนักเจรจาสินค้าเกษตร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ระบบน้ำตาลของสหภาพยุโรป หลังการปฏิรูป, (2549), หน้า 1.

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงปริมาณการนำน้ำตาลนอกโควตาไปใช้ยังตาม
พื้นที่ห่างไกล (Outermost Region)

(million EUR)

	Financial year 2007	Financial year 2008	Financial year 2009	Financial year 2010 and further
French overseas departments	126.6	133.5	140.3	143.9
Azores and Madeira	77.9	78.0	787.1	78.2
Canary Islands	127.3	127.3	127.3	127.3'

ที่มา: สำนักเจรจาสินค้าเกษตร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ระบบน้ำตาลของสหภาพยุโรป
หลังการปฏิรูป, (2554).

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงราคาปีน้ำตาลขั้นต่ำในปีการตลาด ค.ศ. 2006 / 2007 - ค.ศ. 2009 / 2010

ปีการตลาด (ค.ศ.)	ราคาปีน้ำตาลขั้นต่ำ (ยูโร / ตัน)
2006 / 2007	32.86
2007 / 2008	29.78
2008 / 2009	27.83
2009 / 2010	26.29

ที่มา: สำนักเจรจาสินค้าเกษตร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ระบบน้ำตาลของสหภาพยุโรป
หลังการปฏิรูป, (2554).

สำหรับราคาประกันน้ำตาล (Intervention Price) ระเบียบการค้ำน้ำตาลใหม่จะลดการ
แทรกแซงราคาน้ำตาลลง โดยแต่ละประเทศภายในสหภาพยุโรปจะรับซื้อน้ำตาลทรายดิบและ
น้ำตาลทรายขาวที่ราคาร้อยละ 80 ของราคาอ้างอิง และจะรับซื้อในปริมาณปีละไม่เกิน 600,000 ตัน
/ ปี¹³⁰ ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าการรับซื้อน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวในอัตราร้อยละ 80 ของ

¹³⁰ European Court of Auditor, "HAS THE REFORM OF THE SUGAR MARKET
ACHIEVED ITS MAIN OBJECTIVES?" in Special Report No 6 // 2010, (ECA 6/2010), p. 26.

ราคาอ้างอิง จะส่งผลให้ราคาน้ำตาลทั้งสองประเภทมีราคาลดลงเรื่อยๆ จนถึงระดับที่ใกล้เคียงกับราคาในตลาดโลก (ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 ตารางแสดงราคาอ้างอิงน้ำตาลทรายดิบและราคาน้ำตาลทรายขาวเดิม
เปรียบเทียบกับราคาอ้างอิงใหม่

ปีการตลาด (ค.ศ.)	น้ำตาลทรายดิบ (ยูโร / ตัน)	น้ำตาลทรายขาว (ยูโร / ตัน)	ร้อยละที่ลดลง
2006 / 2007	496.80	631.90	0
2007 / 2008	496.80	631.90	0
2008 / 2009	448.80	541.50	14
2009 / 2010	335.20	404.40	36

ที่มา: WTO, *International Trade Statistic*, (Geneva: 2010)

ในส่วนของการกำหนดระบบโควตานี้ สหภาพยุโรปได้กำหนดรูปแบบของโควตาออกมาสองส่วน คือ การกำหนดโควตาน้ำตาลเพิ่มเติม (Additional Quota) โดยคณะกรรมการได้เตรียมโควตาน้ำตาลเพิ่มเติมจำนวนทั้งสิ้น 1.1 ล้านตัน แบ่งตามสัดส่วนของประเทศสมาชิกเดิมที่เคยผลิตน้ำตาลโควตา C และการกำหนดโควตาสมัครใจ (Voluntary Adjustment Scheme) ซึ่งเป็นมาตรการจูงใจให้ผู้ผลิตน้ำตาลที่ไม่มีประสิทธิภาพออกจากอุตสาหกรรมไปด้วยความสมัครใจ โดยแผนงานดังกล่าวมีระยะเวลา 4 ปี ประกอบไปด้วยการจ่ายเงินเพื่อให้ปิดโรงงานและการจ่ายเงินชดเชยให้ตามจำนวนโควตาที่ยกเลิกไป โดยระหว่างปี ค.ศ. 2006 - 2010 เงินชดเชยลดลงจาก 730 เป็น 520 ยูโรต่อตัน (ตารางที่ 4.4) ทั้งสองมาตรการเป็นมาตรการที่ทดแทนกัน กล่าวคือ มาตรการกำหนดโควตาเพิ่มเติมเป็นการส่งเสริมให้ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูง ต้นทุนต่ำ สามารถเพิ่มโควตาการผลิตของตนเองได้ ในขณะที่มาตรการการกำหนดโควตาสมัครใจเป็นการส่งเสริมให้ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ต้นทุนสูงออกจากระบบไป ซึ่งสหภาพยุโรปกล่าวว่า ในปี ค.ศ. 2006 ได้มีเกษตรกรที่สมัครใจขอลอนตัวและรับเงินชดเชยจากโควตาน้ำตาลแล้วเป็นจำนวน 1.47 ล้านตัน

ตารางที่ 4.4 ตารางแสดงเงินชดเชยแก่ผู้ผลิตโควตาการผลิตน้ำตาลภายในสหภาพยุโรป

ปีการตลาด (ค.ศ.)	เงินชดเชยแก่ผู้ผลิตโควตา (ยูโร / ตัน)
2006 / 2007	730
2007 / 2008	730
2008 / 2009	625
2009 / 2010	520

ที่มา: WTO, *International Trade Statistic*, (Geneva: 2010)

ในระเบียบการค้ำน้ำตาลใหม่หรือ Council Regulation (EC) No 318 / 2006 มาตรการจำกัดการนำเข้าน้ำตาลและมาตรการนำเข้าน้ำตาลภายใต้สิทธิพิเศษของสหภาพยุโรปนั้น ยังคงกำหนดอัตราภาษีให้อยู่ในระดับที่สูง โดยอยู่ที่ราคา 419 ยูโร / ตัน และอาจมีการเรียกเก็บภาษีเพิ่มหากราคาน้ำตาลนำเข้ายังคงต่ำกว่าราคาที่สหภาพยุโรปกำหนด ทั้งนี้เพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าน้ำตาล ส่วนในการส่งออก ได้มีการปรับปรุงการส่งออกน้ำตาลในโควตาเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ผู้ส่งออกน้ำตาลยื่นขอใบอนุญาตการส่งออก (Export License) ซึ่งแต่ละหน่วยงานภายในประเทศสมาชิกเป็นผู้ออกกันเอง ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการบริหารน้ำตาล และการส่งออกน้ำตาลจะใช้ระบบประมูลซึ่งคณะกรรมการจะเริ่มยับยั้งใบอนุญาตเมื่อปริมาณการขอใบอนุญาตการส่งออกน้ำตาลใกล้เคียงกับจำนวนเงินและปริมาณอุดหนุนการส่งออก ตามข้อผูกพันที่ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก โดยกำหนดปริมาณส่งออกไว้ให้ไม่เกิน 1,374,500 ตัน¹³¹ และเป็นจำนวนเงินไม่เกินวงเงิน 513.90 ล้านยูโร¹³² ภายหลังจากขยายสมาชิกภาพเป็น 27 ประเทศ

การรับสมาชิกใหม่เข้าสู่สหภาพยุโรปอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่การค้ำน้ำตาลในตลาดสหภาพยุโรป ประเทศที่มีกำหนดการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปส่วนใหญ่มักเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำตาล และคาดหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ผลิตน้ำตาลรายอื่นๆ ประเทศสมาชิกใหม่เหล่านี้ได้แก่ ไชปรัส เอสโตเนีย ฮังการี แลตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวัก เชก และ

¹³¹ Facts and figures on EU Trade in agricultural products: open to trade, open to developing [Online]. 2009. Available from: <http://Europa.Eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/296&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [April 22, 2012].

¹³² Ibid.

สโลวีเนีย โดยโปแลนด์เป็นผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดใน 10 ประเทศข้างต้น¹³³ มูลค่าการผลิตรวมคิดเป็นร้อยละ 60 ของกลุ่มสมาชิกใหม่

โดยสรุปแล้ว ระบบการอุดหนุนน้ำตาลของสหภาพยุโรปมีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก แต่นำมาซึ่งปัญหาการผลิตมากเกินไปเกินความต้องการ ในแต่ละปีสหภาพยุโรปในฐานะผู้ผลิตรายใหญ่และเป็นผู้ผลิตซึ่งมีต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศผู้ผลิตอื่นๆ ส่วนเกินนี้ถูกส่งออกไปท่วมตลาดต่างประเทศด้วยการอุดหนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่สหภาพยุโรปกลับสร้างกำแพงภาษีกีดกันการนำเข้าน้ำตาลจากภายนอก สถานการณ์เช่นนี้สร้างความเสียเปรียบให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะการส่งออกยังผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ส่วนการกีดกันการนำเข้ายิ่งทำให้ราคาน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปมีราคาสูง จึงทำให้หลายประเทศต้องการเข้าถึงตลาดน้ำตาลภายใน ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามปฏิรูประบบน้ำตาลภายหลังปี ค.ศ. 2006 ตามระเบียบน้ำตาลฉบับใหม่ แต่ระเบียบดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการนำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากไทย ที่มีได้มีสายสัมพันธ์ทางด้านอาณานิคม ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนของ การปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลผ่านระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไป

4.2 สหภาพยุโรปกับการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลผ่านระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไป

ตามที่กล่าวมาในบทก่อนหน้า ระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไปนี้ มักจัดทำขึ้นภายใต้ปัจจัยทางอาณานิคมและทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Trade Blocs) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงแม้ว่าภายหลังประเทศเหล่านี้จะได้รับเอกราช สิทธิเหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศหุ้นส่วน (Associated Preference System) หรือโครงการการให้สิทธิพิเศษแก่อดีตประเทศอาณานิคม (Post-colonial preference schemes)¹³⁴ เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่ยังต้องพึ่งพิงตลาดจากประเทศแม่และประเทศพัฒนาแล้วดังเช่นกรณีตลาดสินค้าเกษตรในยุโรป สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (Treaty of Rome) ก็สนับสนุนให้รวมประเทศอาณานิคมเดิมของประเทศในยุโรปเข้ามาอยู่ในโครงการหุ้นส่วนต่างๆ (Partnership Programmes and Association Treaties) เพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศเหล่านั้นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในกรณีของประเทศไทยซึ่งไม่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศใด ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีและ

¹³³ Official Journal of the European Union, “The Common Organisation of The Markets in The Sugar Sector” in COUNCIL REGULATION (EC) No 318/2006, (February 20, 2006).

¹³⁴ ฉันทนันท์ คุณมาศ, พาหเรศในการปกป้องสินค้าเกษตรไทยไปยังสหภาพยุโรป (การประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 10 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

ศุลกากรของสหภาพยุโรปได้สร้างเงื่อนไขในการปกป้องตลาดโดยการเปิดโอกาสให้ค้าขายในยุโรปอย่างไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งขัดกับหลักการระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีและศุลกากร ซึ่งควรเป็นการให้สิทธิพิเศษโดยทั่วไป (generalised) กับทุกประเทศสินค้าไม่มีเงื่อนไขผูกมัด (Non - Reciprocal) หรือหวังผลตอบแทนและไม่เป็นการแบ่งแยก (Non - Discriminatory) กับบางประเทศ¹³⁵ นอกจากนั้น ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีและศุลกากรยังมีเงื่อนไขอื่นๆ เป็นข้อแลกเปลี่ยนด้วยเช่น มาตรฐานทางด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม นโยบายทางด้านสิทธิมนุษยชน และนโยบายการปราบปรามยาเสพติด ระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไปจึงกลายเป็นมาตรการปกป้องสำหรับผู้ที่อยู่ภายนอกการให้สิทธิพิเศษนั้นและปัจจัยทางประวัติศาสตร์นี้ทำให้ประเทศไทยจะเสียเปรียบในตลาดสหภาพยุโรปมากกว่าที่อื่น

ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีและศุลกากรในระยะแรกเริ่ม สหภาพยุโรปมีการจัดลำดับชั้นของประเทศที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ (Hierarchies of Trade Preferences) มากน้อยแตกต่างกันไปตามปัจจัยความใกล้ชิดกับสหภาพยุโรปหรือปัจจัยทางอาณานิคมและเป็นที่น่าเชื่อว่าการจัดลำดับชั้นนี้ยังมีอิทธิพลกับความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกในยุโรปและประเทศภายนอกจนถึงปัจจุบัน¹³⁶ โดยสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับประเทศสมาชิกในยุโรปและกลุ่มประเทศเขตการค้าเสรียุโรป (European Free Trade Area: EFTA) เป็นอันดับแรก ตามมาด้วยกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียน และแปซิฟิก กลุ่มประเทศเมดิเตอร์เรเนียน กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ใกล้ชิด เช่น ประเทศในอเมริกาใต้และประเทศในเอเชียที่เคยเป็นอาณานิคมและรัฐทำของลำดับชั้น คือ ประเทศที่ไม่มีสายสัมพันธ์ใดๆ อย่างเช่นประเทศไทย ซึ่งเคยถูกตัดสิทธิพิเศษทางภาษีในสินค้าประมง ผักและผลไม้ และอาหารแปรรูปที่ส่งออกไปยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997¹³⁷

ในกรณีของน้ำตาล การให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิกภายใต้พิธีสารชั่วคราวว่าด้วยน้ำตาล (Sugar Protocol: SP) ซึ่งเป็นภาคผนวก (Annex) ของอนุสัญญาโลเมและโคโตนู (Lome / Cotonou Agreement)¹³⁸ กับประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศ

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน

¹³⁶ Mitchell, Donald. "Sugar Policies: Opportunity for Change" in World Bank Policy Research Working Paper 3222, (The World Bank February, 2004).

¹³⁷ ญัฐนันท์ คุณมาศ, พาหุรัดในการปกป้องสินค้าเกษตรไทยไปยังสหภาพยุโรป (การประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 10 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

¹³⁸ สำนักวิจัยเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ, "ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศของสหภาพยุโรป" ใน นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปกับการเจรจาเกษตรรอบใหม่

สมาชิกสหภาพยุโรป ประเทศเหล่านี้จะได้รับสิทธิส่งออกน้ำตาลไปยังตลาดสหภาพยุโรป ในราคาประกันที่ปลอดภัยนำเข้ามาภายใต้อนุสัญญาโลเมและโคโตนู ซึ่งลงนามสืบเนื่องมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาจากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก สามารถขายน้ำตาลแก่สหภาพยุโรปในระดับราคาภายใน (Internal Price) พิธีสารชั่วคราวว่าด้วยน้ำตาล กำหนดให้มีการนำเข้าน้ำตาลอ้อยทั้งน้ำตาลดิบและน้ำตาลทรายขาวจากประเทศกลุ่มนี้ ซึ่งรับราคาประกันภายในโควตาที่กำหนด นอกจากนี้ พิธีสารนี้ไม่มีการกำหนดอายุขัยและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโดยปราศจากความเห็นชอบจากอีกฝ่าย โควตาน้ำตาลภายใต้พิธีสารเรียกว่า ‘น้ำตาลอันได้รับการอนุเคราะห์ (Preference Sugar: SP)’¹³⁹ อีกทั้งยังมีโควตาการนำเข้าเพิ่มเติมจากน้ำตาลอันได้รับการอนุเคราะห์ น้ำตาลส่วนเพิ่มเติมนี้เรียกว่า ‘น้ำตาลอันได้รับการอนุเคราะห์เป็นพิเศษ’ (Special Preference Sugar: SPS)¹⁴⁰ แต่การแบ่งสรรโควตาน้ำตาลประเภทหลังนี้ไม่มีความแน่นอนขึ้นอยู่กับความต้องการนำเข้า

ส่วนแผนงานระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไปแบบสินค้าทุกอย่างยกเว้นอาวุธ EBA (Everything But Arms) ของสหภาพยุโรป เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2001 เป็นโครงการที่สหภาพยุโรปให้สิทธิปลอดโควตาและปลอดภัยแก่สินค้าทุกประเภทยกเว้นสินค้าอาวุธแก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดจำนวน 48 ประเทศ (โดย 39 ประเทศเป็นประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก) และกลายเป็นข้อผูกพันอันยิ่งใหญ่ที่สุดของสหภาพยุโรป ในเบื้องต้นการนำเข้าตามโครงการสินค้าทุกอย่างยกเว้นอาวุธจะต้องแบ่งสรรกับโควตาภายใต้พิธีสารน้ำตาล โควตาในโครงการสินค้าทุกอย่างยกเว้นอาวุธจะเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี และในที่สุดคาดการณ์ว่าการนำเข้าน้ำตาลจะเข้ามาแทนที่การผลิตน้ำตาลซึ่งมีต้นทุนสูงภายในสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม แผนงานเต็มในเรื่องสิทธิปลอดภาษีได้ถูกเลื่อนออกไปเป็นปี ค.ศ. 2009 เนื่องจากการล๊อบบี้อย่างหนักของอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในยุโรปเอง จึงมีเพียงกลุ่มประเทศเล็กๆ ของประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับการจัดสรรปริมาณโควตาเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ภายใต้สิทธิพิเศษดังกล่าวนี้ ทำให้มีน้ำตาลส่วนเกินในตลาดเพิ่มขึ้น และมีการนำเข้าใหม่โดยน้ำตาลส่วนนี้ได้รับการอุดหนุนการส่งออกเพื่อปิดช่องว่างระหว่างราคาประกัน ที่ต้องจ่ายให้น้ำตาลกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิกกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกเช่นกัน

(Common Agricultural Policy of European Union and A New Round of Agricultural Negotiations), (กรมเศรษฐกิจพาณิชย์, มิถุนายน 2542,) หน้า. 5-7.

¹³⁹ ชมเฟลิน สุวรรณภาณุ, “ข้อเสนอสำหรับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา” ใน *Stiglitz Plan*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549)

¹⁴⁰ ศึกษาเพิ่มเติมใน *Juris International, General Most-Favoured-Nation Treatment* [Online]. 2006. Available from: <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/05.htm#05.001> [April 22, 2012].

นอกจากโครงการสินค้าทุกอย่างยกเว้นอาวูแล้ว อุปสรรคระยะยาวของตลาดน้ำตาล สหภาพยุโรป คือ ‘ข้อตกลงว่าด้วยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ (Economic Partnership Agreements: EPAs)’ ซึ่งการเจรจาเริ่มต้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 และภายใต้ข้อตกลงนี้ประเทศ กลุ่มแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก ทั้งหมดจะได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้าสินค้าโดยครอบคลุม สินค้าทุกประเภทยกเว้นอาวูยุโรปกรณี ในปัจจุบันประเทศกลุ่มนี้ผลิตน้ำตาลปีละ 6.2 ล้านตัน และสามารถส่งออกทั้งหมดไปยังสหภาพยุโรปภายใต้ข้อตกลงนี้ ขณะเดียวกันก็นำเข้าน้ำตาลจาก ตลาดโลกเพื่อบริโภคภายในประเทศ หากรวมผลของทั้งสองโครงการนี้เข้าด้วยกัน อุปทานน้ำตาล จากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก จะมีมูลค่ารวมถึง 8.6 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 60 ของการผลิตน้ำตาลในสหภาพยุโรป และจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยน โฉม โครงการน้ำตาลของ สหภาพยุโรปครั้งใหญ่

ระเบียบการค้าน้ำตาลใหม่หรือ Council Regulation (EC) No 318 / 2006 สำหรับมาตรการ จำกัดการนำเข้าน้ำตาลและมาตรการนำเข้าน้ำตาลภายใต้สิทธิพิเศษของสหภาพยุโรปนั้น ยังคงยึด แนวทางเดิม ได้มีการกำหนดอัตราภาษีให้อยู่ในระดับที่สูง ในกรณีของไทยที่อยู่ภายนอกสิทธิพิเศษ จะต้องเสียภาษีนำเข้าน้ำตาลที่ราคา 419 ยูโร / ตัน¹⁴¹ และอาจมีการเรียกเก็บภาษีเพิ่มหากราคาน้ำตาล นำเข้ายังคงต่ำกว่าราคาที่สหภาพยุโรปกำหนด ทั้งนี้เพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าน้ำตาล ส่วน มาตรการนำเข้าน้ำตาลภายใต้โครงการที่ให้สิทธิพิเศษในรูปแบบต่างๆ นั้น สหภาพยุโรปจะเรียก เก็บภาษีในอัตราร้อยละ 0 หากเป็นการนำเข้าภายใต้โครงการสินค้าทุกอย่างยกเว้นอาวู ซึ่งเป็นการ ให้สิทธิพิเศษในลักษณะปลอดโควตาและปลอดภาษี โดยจะเริ่มทยอยลดภาษีลงตั้งแต่เดือน กรกฎาคม ปี ค.ศ. 2006 จนกระทั่งอัตราภาษีหมดไปภายในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2009 หรือการ นำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก และอินเดีย หรือการนำเข้า จากประเทศในคาบสมุทรบอลข่านตะวันตก โดยต้องนำเข้าภายใต้โควตาในปริมาณที่กำหนดเริ่ม ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 หรือการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากคิวบาและบราซิล (รวมประมาณ 85,000 ตัน) ภายใต้โควตาที่เป็นผลจากการชดเชยเมื่อฟินแลนด์เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยความใกล้ชิดกับอดีตประเทศอาณานิคมนั้น นอกจากเป็นผลในทางลบ แก่ไทยในฐานะประเทศที่ไม่เคยอยู่ภายใต้อาณัติใครแล้ว ยังไม่ได้เป็นผลดีแก่ผู้บริโภคในสหภาพ ยุโรปซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ซึ่งต้องซื้อสินค้าคุณภาพเดียวกันหรือต่ำกว่าจากประเทศอื่นใน ราคาที่แพงกว่าเมื่อบวกกับภาษีที่เกิดจากนโยบายปกป้อง ในกรณีของน้ำตาลและสินค้าที่มีน้ำตาล

¹⁴¹ F.O. Licht's "The EU Sugar Regime: Past, Present and Future" in *World Sugar Yearbook* 2011 (December, 2010), p. 475 - 480.

เป็นส่วนประกอบหลัก เช่น สับปะรดกระป๋อง ผู้บริโภคในยุโรปต้องจ่ายแพงกว่าราคาของตลาดโลกถึงร้อยละ 400¹⁴² เพื่ออุดหนุนสินค้าของกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก ดังนั้นนโยบายของสหภาพยุโรปซึ่งกำหนดโดยคนจำนวนน้อยคือคณะกรรมการยุโรปและกลุ่มผู้นำในแต่ละประเทศไม่ได้ตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจ และการสรรหาอาหารที่ราคาถูกและมีคุณภาพให้แก่ผู้บริโภคซึ่งมีจำนวนมากกว่าผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเหล่านั้น ผลลัพธ์ได้เอื้อประโยชน์แก่ผู้ผลิตในประเทศอดีตอาณานิคมมากกว่าผู้บริโภคภายในสหภาพยุโรปเอง

4.3 ความเป็นมาของข้อพิพาทน้ำตาล

จากมาตรการต่างๆ ที่สหภาพยุโรปใช้อุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในกลุ่มประเทศตามระเบียบข้อบังคับน้ำตาลฉบับก่อนหน้าของคณะกรรมการ (EC Council Regulation) ฉบับที่ 1260/2001¹⁴³ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 2001 มาตรการการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของสหภาพยุโรปมีจำนวนมากหลายชนิด ทั้งการจำกัดการนำเข้าและส่งออกน้ำตาล (Export and Import Restriction) การกำหนดโควตาผลผลิต (Quota System) ในน้ำตาลโควตา A และโควตา B การใช้อัตราอากรการนำเข้าแปรผัน (Variable Import Levy) การกำหนดราคาภายในประเทศให้อยู่ในระดับสูง (High Internal Price) การกำหนดราคาแทรกแซง (Intervention Price) และการอุดหนุนการส่งออก (Subsidization of Export) (ดูหัวข้อ 4.1) มาตรการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ล้วนมีผลก่อให้เกิดการบิดเบือนการค้าน้ำตาลในตลาดโลก¹⁴⁴ อันเนื่องมาจากการอุดหนุนการผลิตและการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปที่อยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งสหภาพยุโรปสามารถเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลกได้ ทั้งๆ ที่มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศคู่แข่งอื่น

นอกจากนั้น สหภาพยุโรปยังมีโครงการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (Preferential Import Arrangements) แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนบางส่วน โดยวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความ

¹⁴² International Sugar Organization (ISO), SUGAR YEAR BOOK 2011 edition, (2011).

¹⁴³ Commission Regulation (EC) No 1261/2001 of 27 June 2001 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1260/2001 as regards delivery contracts for beet and the price increases and reductions applicable to the price of beet [Online]. 2001. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1261:EN:HTML> [April 23, 2012].

¹⁴⁴ Panel Report, European Communities – Export Subsidies on Sugar, WT/DS265/R, WT/DS266/R, and WT/DS283/R (Oct. 15, 2004); Appellate Body Report, European Communities – Export Subsidies on Sugar, WT/DS265/R, WT/DS266/R, and WT/DS283/AB/R (Apr. 28, 2005).

เสียหายจากมาตรการการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของสหภาพยุโรป การดำเนินการภายใต้โครงการนี้ คือ การจัดสรรโควตานำเข้าน้ำตาลจากประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนจำนวนหนึ่ง ซึ่งน้ำตาลในโควตานี้จะเรียกว่าน้ำตาลที่ได้รับการอนุเคราะห์ (Preferential Sugar)¹⁴⁵ น้ำตาลที่นำเข้าภายใต้โควตานี้ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีอากรการนำเข้า และสามารถขายในตลาดของสหภาพยุโรปด้วยราคาที่สหภาพยุโรปปรับซื้อจากโรงงานหีบหัวบีทภายในโควตา A และโควตา B ของตน

ภายใต้โครงการนี้สหภาพยุโรปนำเข้าน้ำตาลอ้อย (Cane Sugar)* จากประเทศในกลุ่มแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก จำนวน 46 ประเทศ โดยปริมาณเทียบเท่าน้ำตาลทรายขาว 1,294,700 ตัน¹⁴⁶ และยังนำเข้าจากอินเดีย 10,000 ตัน¹⁴⁷ แต่การนำเข้าน้ำตาลภายใต้โครงการนี้เป็นการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาลทรายขาวของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ยังมีน้ำตาลดิบชนิดพิเศษ (Special Preferential Raw Cane Sugar: SPS Sugar) ซึ่งโควตาน้ำตาลส่วนนี้มีได้กำหนดจำนวนที่แน่นอนในแต่ละปี (ค.ศ. 2003 / 2004 มีปริมาณประมาณ 320,000 ตัน)¹⁴⁸ หากแต่ขึ้นอยู่กับปริมาณวัตถุดิบภายในสหภาพยุโรปปีนั้นๆ ว่าเพียงพอต่อการผลิตหรือไม่ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า โครงการสิทธิพิเศษทางการค้าของสหภาพยุโรปนี้ เป็นโครงการที่ทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศปราศจากความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการขาดแคลนวัตถุดิบในการผลิตเท่านั้นเอง นอกจากนี้สหภาพยุโรปได้มีโครงการสินค้าทุกอย่างยกเว้นอาวูช ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษยกเว้นอากรการนำเข้าน้ำตาลแก่ประเทศด้อยพัฒนา 48 ประเทศ อย่างไรก็ตามโควตาน้ำตาลภายใต้โครงการนี้ก็ยังมีปริมาณเพียงร้อยละ 1 ของปริมาณการบริโภคภายในสหภาพยุโรปเท่านั้น ซึ่งนับว่าโครงการสินค้าทุกอย่างยกเว้นอาวูชของสหภาพยุโรปโครงการนี้ ไม่น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในวงกว้างเท่าใดนัก

¹⁴⁵ ตาม Protocol 3 to Annex IV to the ACP/EC Partnership Agreement

* น้ำตาลทรายขาวในตลาดโลก ผลิตจากวัตถุดิบ 2 ประเภทหลักๆ คือ น้ำตาลทรายขาวที่ผลิตจากอ้อย และน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตจากหัวบีท โดยน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตจากอ้อยมีปริมาณถึง 2 ใน 3 ของปริมาณน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งประเทศที่ผลิตน้ำตาลทรายขาวจากอ้อย จะเป็นประเทศในเขตร้อน ได้แก่ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมาก สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เนื่องจากอ้อยเป็นพืชที่เจริญเติบโตได้ดีในเขตร้อน ส่วนน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตจากหัวบีท จะผลิตได้จากประเทศที่มีอากาศหนาว ได้แก่ สหภาพยุโรป

¹⁴⁶ EU Business, EU Mull Options in WTO Sugar Dispute, (2004).

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะผูกพันการลดการอุดหนุนการส่งออกภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร (Agreement of Agriculture: AoA) แต่กรณีพิพาทในประเด็นการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปยังคงเกิดขึ้น เนื่องจากสหภาพยุโรปมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลที่ได้รับการช่วยเหลือจากการอุดหนุนการส่งออกมากกว่าปริมาณที่สหภาพยุโรปผูกพันภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรเป็นรายปี ทั้งนี้เนื่องจากสหภาพยุโรปให้เหตุผลว่า นโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรป (Sugar Regime) ไม่อนุญาตให้อุดหนุนการส่งออกน้ำตาลนอกโควตา A และโควตา B (นั่นก็คือการให้การอุดหนุนแก่น้ำตาลโควตา C) และปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายขาวเทียบเท่าปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบภายใต้โครงการให้สิทธิพิเศษทางการค้านั้น สหภาพยุโรปกำหนดเป็นข้อยกเว้นการผูกพันการลดการอุดหนุนตามข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร ทั้งๆ ที่การส่งออกในส่วนนี้ได้รับการอุดหนุนการส่งออกเช่นเดียวกับน้ำตาลที่ผลิตภายในสหภาพยุโรป การส่งออกน้ำตาลจำนวนมากของสหภาพยุโรป ทั้งๆ ที่ไม่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตน้ำตาลนี้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลในตลาดโลกเป็นจำนวนมากและเป็นเวลานาน ดังนั้น เมื่อสหภาพยุโรปให้การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลที่ขัดต่อข้อตกลงขององค์การการค้าโลก จึงเป็นโอกาสที่ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลกจะร่วมกันทำให้สหภาพยุโรปต้องเดินเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก เพื่อขอให้สหภาพยุโรปลดการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลแก่ผู้ผลิตภายในกลุ่มประเทศ

4.4 กระบวนการระงับข้อพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป

ในปี ค.ศ. 2002 บราซิลและออสเตรเลีย และในปี ค.ศ. 2003 ไทย ได้ร้องเรียนเรื่องการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตน้ำตาลของสหภาพยุโรป โดยประเทศทั้งสามกล่าวว่าการให้เงินอุดหนุนดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ภาคเศรษฐกิจน้ำตาลภายในประเทศอย่างมหาศาล เกษตรกรต้องเผชิญกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่ตกต่ำและยังต้องรับมือกับการอุดหนุนที่เกิดจากนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ไม่เพียงแต่การอุดหนุนน้ำตาลภายในโควตาเท่านั้น แต่สหภาพยุโรปยังอุดหนุนน้ำตาลนอกโควตาหรือน้ำตาลโควตา C อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในการประชุมรอบอูรุกวัยปี ค.ศ. 1994 ข้อตกลงการลดการอุดหนุนการส่งออกมิได้หมายความรวมถึงน้ำตาลโควตา C ทำให้สหภาพยุโรปอาศัยข้อบัญญัติที่คลุมเครือในข้อตกลงให้การอุดหนุนน้ำตาลโควตา C ซึ่งจากเหตุการณ์นี้จึงส่งผลให้โจทก์รวมทั้งสามประเทศ เข้าร่วมกันฟ้องร้องในข้อพิพาทกรณีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปต่อองค์กรระงับข้อพิพาทในที่สุด

4.4.1 กระบวนการปรึกษาหารือ

ไทย ออสเตรเลียและบราซิลนั้น ตั้งตัวเป็นผู้ฟ้องสหภาพยุโรปในเวทีองค์การการค้าโลก เพื่อให้เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทกรณีน้ำตาล โดยกระบวนการระงับข้อพิพาทเริ่มขึ้นเมื่อ ออสเตรเลียและบราซิลยื่นขอปรึกษาหารือกับสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2002 ภายใต้ มาตรา 4¹⁴⁹ ของความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU) มาตรา 22.1¹⁵⁰ ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994: GATT 1994) มาตรา 19¹⁵¹ ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร และมาตรา 4.1 และ 30¹⁵² ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM)

ในกระบวนการระงับข้อพิพาทสามารถเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือ เมื่อมีการตกลงกันได้ก่อนที่จะมีการพิจารณาตัดสินเกิดขึ้น การปรึกษาหารือนี้ ออสเตรเลียและบราซิลร่วมหารือกับ สหภาพยุโรป ณ เมืองเจนีวา ระหว่างวันที่ 21-22 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 แต่ผลการปรึกษานี้กลับไม่ก่อให้เกิดการแก้ปัญหาใดๆ และด้วยประเด็นกรณีพิพาทเดียวกัน ไทยจึงยื่นหนังสือขอปรึกษาหารือต่อสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2003 ภายใต้มาตรา 4 ของกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท มาตรา 23¹⁵³ ของแอกต์ 1994 มาตรา 19¹⁵⁴ ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรและมาตรา 4 และ 30 ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ การปรึกษาหารือของไทยกับสหภาพยุโรปดำเนินการที่เมืองเจนีวาเมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 2003 ซึ่งไม่มีผลแก้ไขกรณีพิพาทเช่นเดียวกับการปรึกษาหารือของสองประเทศก่อนหน้านี้

ซึ่งในกระบวนการปรึกษาหารือนี้ ออสเตรเลียนับเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการทั้งหมด เนื่องจากทางออสเตรเลียจะมีภาคเอกชน รวมทั้งทูตเกษตรที่ประจำอยู่ในคณะกรรมการเกษตรขององค์การการค้าโลก ซึ่งจะทำการตรวจสอบและติดตามนโยบายสำคัญๆ เกี่ยวกับด้านการเกษตรของประเทศอุตสาหกรรมอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายทางการเกษตร (Farm Act) ของ

¹⁴⁹ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, คำแปลกรรมสารสุดท้าย รวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2537).

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

สหรัฐอเมริกา หรือนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป โดยออสเตรเลียได้เข้ามาหารือเรื่องการพิจารณาการอุดหนุนการส่งออกของสหภาพยุโรป กับบราซิลซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลและเอทานอลรายใหญ่ของโลก และทางบราซิลเองก็มีกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งคอยตรวจสอบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนอย่างใกล้ชิด ในส่วนของการเตรียมข้อมูลนั้น โจทก์ร่วมทั้งสาม ได้อาศัยข้อมูลจากภาคเอกชนภายในของแต่ละประเทศ ร่วมกันกับกลุ่มพันธมิตรเพื่อการปฏิรูปการค้าน้ำตาล (Global Sugar Alliances) กลุ่มแคเรนส์ (CAIRNS Group) และกลุ่มผู้ผลิตสินค้าเกษตรรายใหญ่หรือ WTO G20

ส่วนทางด้านกฎหมาย บราซิลได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาทางกฎหมาย ออสเตรเลียได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษากายใน (Legal Advice of Australia) ประกอบกับความช่วยเหลือจาก Queensland Sugar Ltd. ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเจรจาผลักดันเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องร้องสหภาพยุโรป ทั้งนี้เนื่องจากอดีตประธานบริษัท Queensland Sugar Ltd. คือ Mr. Bruce Vaughan ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธานกลุ่มพันธมิตรเพื่อการปฏิรูปการค้าน้ำตาล ได้มีบทบาทเป็นผู้นำของภาคเอกชนของประเทศสมาชิกผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาล ในการประสานงานและดำเนินการกับภาครัฐ และสำหรับไทยได้ใช้ศูนย์ที่ปรึกษากฎหมายขององค์การการค้าโลก (Advisory Centre on WTO law: ACWL) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือทางด้านกฎหมายในกระบวนการระงับข้อพิพาทให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ซึ่งทีมงานในศูนย์ที่ปรึกษากฎหมายประกอบไปด้วย Mr. Frieder Roessler ผู้อำนวยการบริหารของศูนย์ (Executive Director) เป็นหัวหน้าทีมนักกฎหมาย ในส่วนของคณะผู้แทนไทย (Thailand's Team)¹⁵⁵ ประกอบไปด้วย คุณอรุณี พูลแก้ว คุณรัชวิชัย ปิยะปราโมทย์ คุณเชษฐ สุขสังข์ คุณอติตา โคมินทร์ คุณทิพย์วดี วิมุตติสุนทร และเมื่อมีความพร้อมทั้งด้านข้อมูลและกฎหมายแล้ว จึงเข้ากระบวนการปรึกษาหารือดังนี้

ออสเตรเลียกล่าวว่าสหภาพยุโรป (นับตั้งแต่สมัยเป็นประชาคมเศรษฐกิจยุโรปหรือ EC) ได้ใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ส่วนที่ 2 ภาคที่ 4 ของตารางข้อผูกพัน ในการอุดหนุนน้ำตาลโควตา C รวมทั้งน้ำตาลปริมาณ 1.6 ล้านตัน /ปี ซึ่งเป็นน้ำตาลที่มาจากความ

¹⁵⁵ สัมภาษณ์และเอกสารประกอบ รัชวิชัย ปิยะปราโมทย์, นักวิชาการพาณิชย์ระดับเชี่ยวชาญ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, เชษฐ สุขสังข์, นักวิชาการพาณิชย์ระดับชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 1 กุมภาพันธ์ 2555.

ร่วมมือตามข้อตกลงกับกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก และอินเดียโดยประเด็นที่ ออสเตรเลียกล่าวฟ้อง¹⁵⁶ ประกอบไปด้วย

- มาตรา 3.3, 8, 9.1, 10.1 และมาตรา 11 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร (Agreement on Agriculture: AoA)

- มาตรา 3.1 และมาตรา 3.2 ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM)

- มาตรา III(4) และมาตรา XVI ของข้อตกลงเกดต์ 1994

บราซิลได้ร้องเรียนถึงระบบการอุดหนุนการส่งออกของสหภาพยุโรป ว่าได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆ โดยบราซิลกล่าวถึงสหภาพยุโรปว่าได้รับส่วนแบ่งมากเกินไปกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรมของสินค้าในตลาดโลก (Equitable Market Share) และจากเหตุนี้เองบราซิลจึงสูญเสียผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการบิดเบือนของตลาด โดยเสียโอกาสทั้งทางการค้าและสูญเสียรายได้จากการส่งออก ในระหว่างการพิจารณาของคณะพิจารณา (Panel) ผู้แทนจากบราซิล แสดงเจตจำนงชัดเจนว่า คณะพิจารณาควรหาข้อสรุปจากรายงานของรัฐบาลออสเตรเลียที่แจ้งว่า การจัดตั้งกองทุนของสหภาพยุโรปเข้าข่ายการอุดหนุนการส่งออกตามข้อบท XVI ขององค์การการค้าโลก¹⁵⁷ และการอุดหนุนดังกล่าวกระทบต่อราคาตลาดโลก โดยประเด็นที่บราซิลกล่าวฟ้อง¹⁵⁸ ประกอบไปด้วย

- มาตรา 3.3, 8, 9.1(a), 9.1(c) และมาตรา 10.1 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร

- มาตรา 3.1 และมาตรา 3.2 ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้

- มาตรา III(4) และมาตรา XVI ของข้อตกลงเกดต์ 1994

ไทยได้กล่าวฟ้องถึงการให้การอุดหนุนภายในแก่การผลิตน้ำตาลโคเวตา A และน้ำตาลโคเวตา B ของสหภาพยุโรป ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมากจนเกษตรกรสามารถส่งออกน้ำตาลส่วนที่เหลือไปขายยังตลาดโลกได้ด้วยราคาต่ำกว่าต้นทุน (Average total cost of production) และประเด็นการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก เพื่อนำมาแปรรูปเป็น

¹⁵⁶ World Trade Organization, “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR, Understanding between Australia and the European Communities” in *WT/DS265/36*, (June 9, 2006).

¹⁵⁷ Centre for International Economics (CIE), “Commission proposals would make EU sugar regime WTO – compatible” in *Agra Europe Analysis*, (September, 2004).

¹⁵⁸ World Trade Organization, “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR, Understanding between Brazil and the European Communities” in *WT/DS266/36*, (June 9, 2006).

น้ำตาลทรายขาวแล้วนำกลับส่งออกใหม่ (re - export) โดยได้รับการอุดหนุน ส่วนประเดิมที่ไทย กล่าวฟ้อง¹⁵⁹ ประกอบไปด้วย

- มาตรา 3.3, 8, 9.1 และมาตรา 10.1 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร

- มาตรา 3.1(a), 3.2(b), และมาตรา 3.2 ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน และมาตรการตอบโต้

- มาตรา III(4) ของข้อตกลงเกษตร 1994

ซึ่งจากคำฟ้องของโจทก์รวมทั้งสามต่อองค์การระดับข้อพิพาท ฝ่ายจำเลย (สหภาพยุโรป) ได้โต้แย้งในประเด็นทั้งหมดว่า ระบบกองทุนน้ำตาล (Export Refund) เป็นไปตามข้อบท XV: 1 ขององค์การการค้าโลก¹⁶⁰ และจากการตรวจสอบส่วนแบ่งตลาดน้ำตาล ในเบื้องต้นคณะพิจารณาตั้งข้อสังเกตว่าถึงแม้ส่วนแบ่งตลาดน้ำตาลของสหภาพยุโรปจะสูงขึ้น แต่ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าเกิดจากการตั้งกองทุน ทั้งสองส่วนยังยากที่จะหาความเชื่อมโยงระหว่างกัน และจากข้อกล่าวหาที่ว่า สหภาพยุโรปละเมิดพันธกรณีขององค์การการค้าโลก คณะพิจารณาให้เหตุผลว่า ไม่มีหลักฐานอันเพียงพอที่จะตัดสินเช่นนั้น โดยสหภาพยุโรปให้เหตุผลประกอบการพิจารณาคดีไว้สามข้อ¹⁶¹ กล่าวคือ

ข้อแรก ต่อข้อกล่าวหาว่ารายได้จากโควตาการส่งออกสามารถเลี้ยงปากท้องผู้ผลิตได้ (Quota exports are financing) สหภาพยุโรปกล่าวว่า ไม่เคยมีการอุดหนุนโควตาการส่งออกจำนวน 1.2 ล้านตัน เพราะว่าโควตาทั้งหมดได้รับเงินจากผู้ปลูกและผู้แปรรูป มิใช่จากรัฐบาล แต่แท้จริงแล้วรายได้ทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของการอุดหนุนผู้บริโภคไปสู่ผู้แปรรูปและนำไปสู่การอุดหนุนการส่งออกในที่สุด ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลกกำหนดไว้ว่า การอุดหนุนการส่งออกจะกระทำได้อีกต่อเมื่ออยู่ในรูปแบบที่มิใช่เงินงบประมาณ ภายใต้ข้อ 9 ของข้อตกลงการเกษตร¹⁶² ซึ่งกำหนดว่าการอุดหนุนการส่งออกดังกล่าวรวมถึงการจ่ายเงินแก่การส่งออกสินค้า

¹⁵⁹ World Trade Organization, “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR, Understanding between Thailand and the European Communities” in [WT/DS283/17](#), (June 9, 2006).

¹⁶⁰ World Trade Organization, “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR, Status Report by European Communities Addendum” in [WT/DS265/35/Add.1, WT/DS266/35/Add.1, WT/DS283/16/Add.1](#), (June 2, 2006).

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² United Nations, “International Sugar Agreement 1968 CHAPTER XIX COMMODITIES” in [Treaty Series vol. 654](#), (1969), p. 3.

เกษตรโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างภาระแก่สาธารณชนหรือไม่ รวมถึงการจ่ายเงิน อันเป็นผลมาจากการเก็บภาษี

ข้อสอง สหภาพยุโรปมีสิทธิอุดหนุนการนำเข้าเพื่อการส่งออกในปริมาณเท่ากับการนำเข้า จากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก (The EU has the right to subsidise the re – export of an amount equivalent to ACP imports) ตามหลักข้อยกเว้นขององค์การการค้าโลกในปี ค.ศ. 2002 สหภาพยุโรปได้รับสิทธิขกเว้น (Waiver) ให้สามารถคงไว้ซึ่งการค้ำอันได้รับการ อนุเคราะห์กับประเทศกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิกได้ แต่สหภาพยุโรปต้องการ สิทธิขกเว้นให้ยังคงอุดหนุนการส่งออกในปริมาณ 1.6 ล้านตัน¹⁶³ ซึ่งการอุดหนุนในส่วนนี้มีได้ รวมอยู่ในรายงานต่อองค์การการค้าโลกและแยกออกจากพันธกรณีการลดการอุดหนุน โดยอ้างว่า การอุดหนุนนี้เป็นไปตามนโยบายว่าด้วยการพัฒนาสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม สิทธิขกเว้นตาม บทบัญญัติขององค์การการค้าโลกอนุญาตให้สหภาพยุโรปนำเข้าน้ำตาลจากประเทศที่ได้รับการ อนุเคราะห์ มิใช่อุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของตน ข้อพิพาทเน้นประเด็นการอุดหนุนการส่งออก ของสหภาพยุโรปจึงมิใช่โควตาอันได้รับการอนุเคราะห์ของกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและ แปซิฟิก สหภาพยุโรปควรปฏิบัติตามทั้งข้อกำหนดการนำเข้าของกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียน และแปซิฟิก และข้อกำหนดห้ามอุดหนุนการส่งออก เนื่องจากไม่มีความเชื่อมโยงใดระหว่างการ นำเข้าจากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิกกับการอุดหนุนการส่งออกของสหภาพ ยุโรป สหภาพยุโรปเองจึงไม่สมควรใช้ออกาสจากข้อยกเว้นดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพ ยุโรปเองก็ได้เปิดให้มีการนำเข้าน้ำตาลอันได้รับการอนุเคราะห์อย่างเต็มที่ แต่กลับนำเข้าน้ำตาล ดิบแล้วฟอกสีภายในประเทศตน และปฏิบัติเสมือนว่าเป็นส่วนเกินการผลิตภายในประเทศ

ข้อสาม สหภาพยุโรปมิได้มีการอุดหนุนน้ำตาลนอกโควตา (Non – Quota sugar is not subsidised) จากข้อกล่าวหาของบราซิลและออสเตรเลียว่า สหภาพยุโรปส่งออกน้ำตาลนอกโควตา ในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิตผ่านกระบวนการอุดหนุนไขว้ (Cross-Subsidies) ซึ่งเป็นการอุดหนุน การส่งออกรูปแบบหนึ่งและขัดกับกฎระเบียบขององค์การการค้าโลกตามหัวข้อบท 9.1(c) ของข้อตกลง ว่าด้วยการเกษตร ข้อกล่าวหานี้เป็นจริงทุกประการ มีหลักฐานเพียงพอที่บ่งชี้ว่าน้ำตาลโควตา C ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลของสหภาพยุโรปจริง ผู้ปลูกอ้อยและผู้แปรรูปน้ำตาลในสหภาพยุโรป จะสามารถส่งออกน้ำตาลนอกโควตาโดยปราศจากการอุดหนุนได้หนทางทางเดียวเท่านั้น คือ การ อุดหนุนไขว้ การนำผลตอบแทนจากการส่งออกน้ำตาลในโควตามาชดเชย (Spill - Over) ในส่วนที่

¹⁶³ World Trade Organization, “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR, Status Report by European Communities Addendum” in [WT/DS265/35/Add.1, WT/DS266/35/Add.1, WT283/16/Add.1, \(June 2, 2006\).](#)

ขาดทุนของน้ำตาลนอกโควตาจะถูกชดเชยด้วยกำไรจากการขายน้ำตาลในโควตา ซึ่งราคาน้ำตาลในโควตาก็จะสูงเพียงพอจนชดเชยต้นทุนคงที่ได้ ส่วนราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะสามารถชดเชยในส่วนต้นทุนผันแปร ซึ่งการกระทำของสหภาพยุโรปเป็นผลมาจากการที่ศาลยุติธรรมของสหภาพยุโรป ให้ผลผลิตส่วนเกินโควตาของสหภาพยุโรปสามารถขายในตลาดโลกได้ ทั้งนี้เพราะว่าราคาขายน้ำตาลในโควตาสามารถชดเชยส่วนของต้นทุนคงที่ของผู้ผลิตนั่นเอง

4.4.2 ขั้นตอนของคณะพิจารณาและองค์กรอุทธรณ์

ในวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ได้ยื่นคำร้องแก่คณะพิจารณาเพื่อขอยื่นฟ้องต่อกรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป โดยขอแยกคำร้องเป็นรายกรณี DS 265 / 266 / 283 ซึ่งการแยกกันยื่นฟ้องนี้ ถือเป็นยุทธวิธีรูปแบบหนึ่ง¹⁶⁴ โดยมีความมุ่งหมายที่จะทำให้รูปคดีมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นและจะส่งผลให้สหภาพยุโรปประสบกับความยากลำบากในการต่อสู้เป็นรายคดี อย่างไรก็ตาม ในที่ประชุมของกระบวนการระงับข้อพิพาทเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 ได้มีมติให้นำคดีทั้งสามมารวมสำนวนและส่งพิจารณาพร้อมๆ กัน

เมื่อการขอปรึกษาหารือล้มเหลว ไทย ออสเตรเลียและบราซิลต่างยื่นหนังสือต่อองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) เพื่อขอแต่งตั้งคณะพิจารณาข้อพิพาท (Panel) ภายใต้มาตรา 4.7 มาตรา 6 และมาตรา 7¹⁶⁵ ของกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท มาตรา 19 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร มาตรา 4.4¹⁶⁶ และมาตรา 30 ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ มาตรา 23.2¹⁶⁷ ของแอกต์ 1994 โดยใจความของมาตราทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ว่าด้วยขั้นตอนการระงับข้อพิพาทที่ว่า หากการปรึกษาหารือไม่อาจระงับข้อพิพาทได้ คู่กรณีอาจนำเสนอต่อองค์กรระงับข้อพิพาทเพื่อขอแต่งตั้งคณะพิจารณาข้อพิพาท จนกระทั่งวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 องค์กรระงับข้อพิพาทจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 ของกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท ประกาศแต่งตั้งคณะพิจารณาข้อพิพาท ในกรณีสหภาพยุโรปให้การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลเกินกว่าที่ผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพัน และกำหนดให้ไทย ออสเตรเลียและบราซิลเป็นโจทก์ร่วมภายใต้มาตรา 9.1¹⁶⁸ ของ กระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท

¹⁶⁴ สัมภาษณ์ วินิจฉัย แจ่มแจ้ง, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 9 กันยายน 2554.

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

ต่อมาในวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 2003 ฝ่ายโจทก์ร่วม (อันได้แก่ไทย ออสเตรเลียและบราซิล) ได้ยื่นเรื่องขอตั้งคณะพิจารณาจากผู้อำนวยการการค้าโลก โดยมีประเทศภาคีสถาบันเข้าร่วมอีก 19 ประเทศอันได้แก่ ออสเตรเลีย บาร์เบโดส, เบลีซ, แคนาดา, จีน, โคลอมเบีย, โคอดีเวียร์, คิวบา, ฟิจิ, กายอานา, อินเดีย, จาไมกา, เคนยา, มาดากัสการ์, มาลาวี, มอริเชียส, นิวซีแลนด์, ไทย, และสหรัฐอเมริกา คณะพิจารณาได้แจ้งถึงระยะเวลาในการทำงาน ซึ่งคาดว่าจะมีประเด็นที่สลับซับซ้อนและยากต่อการพิจารณาและตีความ ซึ่งกระบวนการระงับข้อพิพาทได้ขอระยะเวลา 6 เดือน จนถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 2004 สำหรับประเด็นข้อพิพาทของโจทก์ร่วม ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ในกรณีการใช้มาตรการการอุดหนุนการส่งออกของสหภาพยุโรป ซึ่งขัดต่อข้อตกลงขององค์การการค้าโลก สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ฝ่ายโจทก์ร่วมให้เหตุผลว่าสหภาพยุโรป มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลที่ได้ประโยชน์จากการอุดหนุนการส่งออกจากนโยบายน้ำตาลภายในประเทศ มากกว่าปริมาณรายปีตามตารางข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก โดยปริมาณการส่งออกน้ำตาลที่ได้รับการอุดหนุนของสหภาพยุโรปสูงกว่าที่ผูกพันในตารางข้อผูกพันไว้ถึงกว่าสามเท่า สหภาพยุโรปมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลที่ได้รับการอุดหนุนในปี ค.ศ. 2001 / 2002 มีจำนวนมากถึง 4.097 ล้านตัน ในขณะที่ข้อตกลงผูกพันไว้เพียง 1.273 ล้านตัน¹⁶⁹ และจากนโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรป การอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในโดยกำหนดราคาขายภายในให้สูงกว่าราคาตลาดโลกประมาณสามเท่า และการอุดหนุนการส่งออกในรูปกองทุนอุดหนุนการส่งออก (Export Refunds) คือ การจ่ายเงินโดยตรงจากงบประมาณเพื่อชดเชยส่วนต่างของราคาน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปกับราคาในตลาดโลก มาตรการเหล่านี้ล้วนถือเป็นการให้แรงจูงใจในการผลิตแก่โรงงานหีบหัวบีทในสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก

แม้ว่าสหภาพยุโรปกำหนดโควตาผลผลิตที่สามารถขายภายในสหภาพยุโรป และมีสิทธิได้การอุดหนุนการส่งออกอย่างเต็มที่ (น้ำตาลโควตา A และน้ำตาลโควตา B) แต่การกำหนดโควตาผลผลิตนี้มีได้หมายความว่า ต้องผลิตหรือส่งออกภายในโควตาที่กำหนดเท่านั้น หากมีการผลิตเกินกว่าโควตา A และ โควตา B ผลผลิตส่วนเกินจะถูกจัดเป็นโควตา C แต่น้ำตาลในโควตานี้ไม่อนุญาตให้ขายในสหภาพยุโรปภายในปีเพาะปลูก ดังนั้นโดยหลักการแล้วจึงต้องส่งออกทั้งหมด แต่จากนโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรปซึ่งกำหนดให้น้ำตาลโควตา C นี้ มิได้รับการอุดหนุนการส่งออกในรูปกองทุนอุดหนุนการส่งออก น้ำตาลในโควตา C จะมีได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนใดๆ ภายในนโยบายน้ำตาล ทั้งประโยชน์จากราคาภายในประเทศที่อยู่ในระดับสูง และการอุดหนุนทาง

¹⁶⁹ เอกสารประกอบการสัมมนา ณ นางอริสตี ดันตราภรณ์, ประธานบริหารสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 9 กันยายน 2554

การเงินแก่การส่งออกโดยตรง แต่ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลในตลาดโลกต่างเชื่อว่า¹⁷⁰ สหภาพยุโรปให้การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลในโควตา C เนื่องจากต้นทุนการผลิตน้ำตาลของสหภาพยุโรปสูงกว่าในราคาตลาดโลก จึงเป็นไปได้ที่ผู้ผลิตน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปจะสามารถส่งออกน้ำตาลไปขายยังตลาดโลกได้ หากไม่มีเงินอุดหนุนมาชดเชยส่วนต่างนี้

ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ต่างตั้งข้อสังเกต¹⁷¹ ถึงการส่งออกน้ำตาลในโควตา C ของสหภาพยุโรปว่ายังได้รับการอุดหนุนการส่งออกตามนโยบายน้ำตาลด้วยเช่นกัน และมาตรการการอุดหนุนการส่งออกนี้ สอดคล้องกับมาตรา 9.1(c) ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร คือ เป็นการอุดหนุนการส่งออกในลักษณะการจ่ายเงินเพื่อส่งออกผลิตภัณฑ์เกษตรจากรัฐบาล ดังนั้น ทั้งสามประเทศจึงร้องเรียนให้พิจารณาว่า มาตรการการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลในโควตา C สอดคล้องกับการอุดหนุนการส่งออกที่ระบุในมาตรา 9.1(c) ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรหรือไม่ โดยแบ่งออกเป็นสี่ประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง¹⁷² การส่งออกน้ำตาลในโควตา C ได้ประโยชน์จากมาตรการการอุดหนุนการส่งออกอื่นตามความหมายของมาตรา 10.1 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร ซึ่งหากสหภาพยุโรปแย้งว่า ปริมาณการส่งออกน้ำตาลที่เกินกว่าปริมาณการผูกพันรายปีภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร มิได้เกิดจากการให้เงินอุดหนุนการส่งออกโดยตรงจากรัฐบาล สหภาพยุโรปจะมีหน้าที่ตามมาตรา 10.3 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร คือ ต้องพยายามหาหลักฐานมาชี้แจงว่าค่าล่วงจ้างต้นเป็นจริงอย่างไรก็ตาม ประเทศคู่กรณีพิพาทยังคงเชื่อว่าปริมาณการส่งออกน้ำตาลที่ได้รับการอุดหนุนเกินกว่าปริมาณที่ผูกพันนั้นเกิดจากการให้การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลในโควตา C และปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายขาวที่ยกเว้นตามเงื่อนไขของหมายเหตุแนบท้ายที่ 1 (Footnote 1)¹⁷³ ดังนั้น หากไม่มีการให้เงินอุดหนุนการส่งออกโดยตรงตามคำโต้แย้งแล้ว ประเทศคู่กรณียังคงเชื่อว่า มีการอุดหนุนการส่งออกอื่น นอกเหนือจากการอุดหนุนการส่งออกที่สอดคล้องกับข้อตกลงว่าด้วย

¹⁷⁰ ชมเพลิน สุวรรณภานู, “ข้อเสนอสำหรับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา” ใน *Stiglitz Plan*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549)

¹⁷¹ World Trade Organization, “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR, Status Report by European Communities Addendum” in *WT/DS265/35/Add.1, WT/DS266/35/Add.1, WT/283/16/Add.1*, (June 2, 2006).

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ OECD, “Agricultural Policies in OECD Countries” in *Monitoring and Evaluation Year book 1960 – 1970*, (June, 2002).

การเกษตร ซึ่งการใช้มาตรการการอุดหนุนเหล่านี้เป็นการขัดต่อมาตรา 8 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร นอกจากนี้ ยังเป็นการใช้มาตรการที่นำไปสู่การหลีกเลี่ยงการผูกพันการลดการอุดหนุนซึ่งขัดต่อมาตรา 10.1 ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรอีกด้วย

ประเด็นที่สอง¹⁷⁴ ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายขาวเทียบเท่าการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบภายใต้โครงการการให้สิทธิพิเศษทางการค้าไม่สามารถยกเว้นการผูกพันการลดการอุดหนุนรายปีได้ มูลเหตุทั้งหมดเกิดจากการที่สหภาพยุโรปนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดจำนวนหนึ่งภายใต้โครงการการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (Preferential Import Arrangements)¹⁷⁵ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 1.2-1.4 ล้านตันต่อปี¹⁷⁶ เพื่อนำมาแปรรูปเป็นน้ำตาลทรายขาวและส่งออก โดยน้ำตาลทรายขาวปริมาณเทียบเท่าการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบภายใต้โครงการนี้ ได้รับการอุดหนุนการส่งออกในรูปกองทุนอุดหนุนการส่งออกต่อหน่วยเท่ากับน้ำตาลในโควตา A และโควตา B แต่หากระบุตามข้อตกลง ได้กำหนดให้ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายขาวเทียบเท่ากับปริมาณการนำเข้าภายในโควตาของโครงการการให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่ประเทศในกลุ่มแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก และอินเดียนี้ ไม่เป็นปริมาณการส่งออกที่ได้ประโยชน์จากการอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลงตามข้อตกลง

ประเด็นที่สาม¹⁷⁷ เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปที่สอดคล้องกับมาตรา 9.1(a) และมาตรา 9.1(c) ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร ซึ่งหากการส่งออกน้ำตาลในโควตา C ได้ประโยชน์จากการอุดหนุนการส่งออกที่สอดคล้องกับมาตรา 9.1(c) ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร และการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายขาวภายใต้โครงการให้สิทธิพิเศษทางการค้าสอดคล้องกับมาตรา 9.1(a) ของข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรนั้น จะทำให้ปริมาณการส่งออกที่ได้ประโยชน์จากมาตรการการอุดหนุนการส่งออก และงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดหนุนการส่งออก ต้องผูกพันการลดการอุดหนุนตามข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ ทรงศักดิ์ สายเชื้อ, แนวโน้มและกรอบแนวคิดต่างๆ ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศและในเอเชีย, (กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ: 2546).

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁷ World Trade Organization, “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR, Status Report by European Communities Addendum” in WT/DS265/35/Add.1, WT/DS266/35/Add.1, WT/283/16/Add.1, (June 2, 2006).

และในประเด็นสุดท้าย¹⁷⁸ คือ การใช้มาตรการการอุดหนุนการส่งออกของสหภาพยุโรปจัดต่อข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ร้องเรียนต่อคณะพิจารณาข้อพิพาทว่าการใช้มาตรการการอุดหนุนการส่งออกที่ให้แก่น้ำตาลในโควตา C และการใช้มาตรการการอุดหนุนการส่งออกที่ให้แก่การส่งออกน้ำตาลทรายขาวในปริมาณเทียบเท่าการนำเข้าภายใต้โครงการให้สิทธิพิเศษทางการค้าเป็นการกระทำที่ขัดต่อข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ โดยการพิจารณามาตรการการอุดหนุนการส่งออกที่สหภาพยุโรปใช้ อิงกับกรณี Canada-Dairy¹⁷⁹ พบว่า มาตรการการอุดหนุนการส่งออกนั้นสอดคล้องกับวรรค (d)¹⁸⁰ ของภาคผนวกที่หนึ่ง¹⁸¹ ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่โรงงานหีบหัวบีทนั้นยังสอดคล้องกับวรรค (a)¹⁸² ของภาคผนวกที่หนึ่งของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ เนื่องจากเป็นการให้เงินอุดหนุนโดยตรงที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันการส่งออกของผู้ผลิตภายในประเทศ

เมื่อมาตรการการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลในโควตา C และมาตรการการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายขาวของสหภาพยุโรป สอดคล้องกับตัวอย่างมาตรการการอุดหนุนการส่งออกตามภาคผนวกที่หนึ่งของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ ดังนั้นการใช้มาตรการการอุดหนุนการส่งออกจึงขัดต่อมาตรา 3.1(a) ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ และการคงไว้ซึ่งมาตรการการอุดหนุนการส่งออกเหล่านี้ย่อมขัดต่อมาตรา 3.2 ของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้

คณะพิจารณาใช้กรณีพิพาท Canada-Dairy เป็นตัวอย่างในการพิจารณา เนื่องจากมีความคล้ายคลึงกันกับกรณีพิพาทน้ำตาล โดยกรณีพิพาท Canada-Dairy มีการอุดหนุนการผลิตนมที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ทำจากนม (Dairy Product) ซึ่งคล้ายกับกรณีพิพาทน้ำตาลที่มีการอุดหนุนการผลิตหัวบีทในโควตา C ที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาลในโควตา C และผลจากการพิจารณาของคณะพิจารณาซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า การส่งออกน้ำตาลโควตา C ได้รับการอุดหนุน

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ ศีกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ World Trade Organization, “Canada — Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products” in WT/103/33, (May 9, 2003).

¹⁸⁰ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การเจรจาปรับปรุงกฎเกณฑ์ทางการค้า, (มกราคม, 2554).

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน.

การส่งออกตามคํานิยามของมาตรา 9.1(c) ของ ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร หรือไม่นั้น ต้องแยกพิจารณาเป็น 3 ประเด็น¹⁸³ ดังนี้

ประเด็นแรก¹⁸⁴ คือ เรื่องการให้เงินช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ผลิตหัวบีทในไคเวตา C สอดคล้องกับ มาตรา 9.1(c) ของ ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่า ราคาของหัวบีทในไคเวตา C มีได้สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของสินค้า คือมีการขายหัวบีทในไคเวตา C ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตให้แก่โรงงานหีบหัวบีทในไคเวตา C โดยส่วนต่างราคานี้ รัฐบาลรับเป็นผู้จ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ผลิตหัวบีทในไคเวตา C

ประเด็นที่สอง¹⁸⁵ คือ การจ่ายเงินเพื่อการสนับสนุนการส่งออก โดยการจ่ายเงินประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นการจ่ายเงินให้แก่สินค้าที่ส่งออกหรือขั้นตอนเพื่อการส่งออกโดยตรงเพียงอย่างเดียว อาจเป็นการจ่ายเงินใดๆ ก็ได้ที่ทำให้เกิดการส่งออก และแหล่งที่มาของเงินอุดหนุนก็ไม่จำเป็นต้องมาจากสินค้าที่ส่งออก และเมื่อพิจารณาถึงการจ่ายเงินชดเชยให้ผู้ผลิตหัวบีทในไคเวตา C คณะพิจารณาพบความเกี่ยวพันกันอย่างชัดเจนระหว่างหัวบีทในไคเวตา C กับปริมาณน้ำตาลในไคเวตา C โดยปริมาณผลผลิตหัวบีทจะขึ้นกับความต้องการวัตถุดิบของผู้ผลิต เนื่องจากหัวบีทในไคเวตา C ถูกกำหนดให้เป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตน้ำตาลในไคเวตา C เท่านั้น ดังนั้น คณะพิจารณาเห็นว่าการจ่ายเงินเพื่อให้ผู้ผลิตหัวบีทในไคเวตา C ขายสินค้าได้ในราคาต่ำกว่าต้นทุนย่อมเป็นไปเพื่อสนับสนุนโรงงานหีบหัวบีทในไคเวตา C ดังนั้น จึงสรุปว่า การจ่ายเงินสนับสนุนการผลิตหัวบีทในไคเวตา C นั้น จัดว่าเป็นการจ่ายเงินเพื่อการส่งออกประเภทหนึ่ง

ประเด็นที่สาม¹⁸⁶ คือ การจ่ายเงินอุดหนุนนั้นเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการข้อพิพาทได้พิจารณาจากข้อบังคับของคณะกรรมการสิทธิการยุโรป และพบว่าคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรปมีอำนาจในการควบคุมปริมาณการผลิตและการจัดการด้านการตลาดทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดปริมาณหัวบีทที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาล ตลอดจนการกำหนดราคาน้ำตาลภายใน

¹⁸³ European Communities, “Notification of an Appeal by the European Communities under paragraph 4 of Article 16 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)” in WT/DS283/6, (May 19, 2005).

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

สหภาพยุโรป¹⁸⁷ คณะพิจารณาซึ่งพบอีกว่า การดำเนินนโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรปนั้นก่อให้เกิดแรงจูงใจในการผลิตน้ำตาลในโควตา C กล่าวคือ เป็นการผลิตเพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาดน้ำตาลในโควตา A และ โควตา B ซึ่งแม้ว่าจะต้องขายในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนก็ตาม และคณะพิจารณาเห็นว่านโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรปยังสร้างแรงจูงใจในการปลูกหัวบีทให้กับน้ำตาลโควตา C อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อรองรับความต้องการการผลิตน้ำตาลในโควตา C โดยแรงจูงใจในการปลูกหัวบีทโควตา C นั้น เกิดจากการจ่ายเงินชดเชยของรัฐบาลที่จ่ายตามส่วนต่างของราคาหัวบีทที่ขายต่ำกว่าต้นทุน โดยเงินชดเชยส่วนนี้ ผู้ปลูกหัวบีทในโควตา C จะได้รับต่ำกว่าเงินชดเชยที่ผู้ปลูกหัวบีทในโควตา A และ โควตา B จะได้รับ เนื่องจากสหภาพยุโรปได้กำหนดราคาขั้นต่ำสำหรับการรับซื้อหัวบีทในโควตา A และ โควตา B ที่โรงงานหีบหัวบีทจะต้องรับซื้อเอาไว้เป็นการแน่นอนอยู่แล้ว ในขณะที่โรงงานหีบหัวบีทในโควตา C กลับต้องรับซื้อหัวบีทด้วยราคาที่ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำไปจากที่คณะกรรมการยุโรปได้กำหนดเอาไว้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ผลิตหัวบีทในโควตา C จึงเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรป ดังนั้นคณะพิจารณาจึงสรุปได้ว่าการจ่ายเงินที่เกิดขึ้นเป็นการดำเนินการเพื่อการอุดหนุนทางการเงินโดยรัฐบาลอย่างมีอาจปฏิเสธได้

เมื่อพิจารณาทั้งสามประเด็นแล้ว คณะพิจารณาจึงได้วินิจฉัยว่า โรงงานหีบหัวบีทในโควตา C ได้รับการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการส่งออกโดยผ่านการดำเนินการของรัฐบาล เพื่อให้สามารถซื้อหัวบีทในราคาต่ำกว่าต้นทุนการเพาะปลูก และจากมาตรา 10.3 ของ ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร คณะพิจารณาเห็นว่า สหภาพยุโรปมิได้พยายามชี้แจงหลักฐานเพื่อแสดงว่า ปริมาณการส่งออกน้ำตาลรายปีของสหภาพยุโรปเกินกว่าระดับที่ผูกพันรายปีตามตารางข้อผูกพันตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 และมากที่สุดในปี ค.ศ. 2000 / 2001 นั้น มิได้เป็นผลจากมาตรการการอุดหนุนการส่งออกแต่อย่างใด ดังนั้น คณะพิจารณาจึงยืนยันผลการวินิจฉัยว่า การส่งออกน้ำตาลในโควตา C ได้รับประโยชน์จากมาตรการการอุดหนุนการส่งออกที่สอดคล้องกับมาตรา 9.1(c) ของ ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร

ภายหลังจากการพิจารณาข้อพิพาทเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2004 คณะพิจารณาข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยดังนี้¹⁸⁸ ประการที่หนึ่ง งบประมาณการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล ปริมาณการ

¹⁸⁷ Commission Regulation (EC) No 1261/2001 of 27 June 2001 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1260/2001 as regards delivery contracts for beet and the price increases and reductions applicable to the price of beet [Online]. 2001. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1261:EN:HTML> [April 23, 2012].

¹⁸⁸ Appellate Body Report, European Communities – Export Subsidies on Sugar, 162, WT/DS283/AB/R (Apr. 28, 2005).

ส่งออกน้ำตาลที่ได้ประโยชน์จากการอุดหนุน ที่ผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร และการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลภายใต้หมายเหตุที่ 1 ของข้อผูกพันของสหภาพยุโรป นั้น คณะพิจารณาวินิจฉัยให้ไม่มีผลบังคับใช้ และสหภาพยุโรปไม่มีสิทธิกำหนดระดับการผูกพัน นอกเหนือจากข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร ประการที่สอง คณะพิจารณาวินิจฉัยว่า ปริมาณการส่งออกและงบประมาณการอุดหนุนการส่งออกที่สหภาพยุโรปผูกพันตามมาตรา 3.3 และมาตรา 8 นั้น ชัดและแย้งต่อข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร

ภายหลังการประกาศผลการวินิจฉัยของคณะพิจารณาข้อพิพาท สหภาพยุโรปมีสิทธิตามมาตรา 16(4) ของกระบวนการระงับข้อพิพาท ที่ต้องขออุทธรณ์ภายใน 60 วัน ก่อนที่จะมีการประชุมองค์การระงับข้อพิพาท เพื่อรับรองคำวินิจฉัยของคณะพิจารณาข้อพิพาท แต่เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ประเทศคู่กรณีทั้ง 4 ประเทศ ได้ร้องขอให้องค์การระงับข้อพิพาทเลื่อนการประชุม เป็นวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 2005 แทน และสหภาพยุโรปได้ยื่นคำอุทธรณ์ภายในวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 2005 โดยมีประเด็นโต้แย้งการวินิจฉัยของคณะพิจารณาว่ามีความผิดพลาดในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประเด็นแรก สหภาพยุโรปโต้แย้งว่า สมาชิกไม่จำเป็นต้องแสดงหลักฐานการผูกพันการลดการอุดหนุน ทั้งในส่วน of ปริมาณการส่งออกและงบประมาณที่ใช้อุดหนุน ประเด็นที่สอง คือ หมายเหตุแนบท้ายที่ 1 ของตารางข้อผูกพัน ส่วนที่ 2 ภาคที่ 4 ไม่ใช่ส่วนที่ผูกพันเพื่อจำกัดการอุดหนุน และไม่มีหลักฐานใดแสดงให้เห็นถึงการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก และอินเดีย แล้วส่งออกใหม่เป็นน้ำตาลทรายขาว และประเด็นสุดท้าย คือ การส่งออกน้ำตาลในโควตา C ไม่ได้รับการอุดหนุนการส่งออกจากจ่ายเงินอุดหนุน โดยรัฐบาล และไม่ถือว่าการอุดหนุนน้ำตาลในโควตา C เป็นการอุดหนุนไขว้*

อย่างไรก็ตาม คณะองค์การการค้าโลกก็มีคำตัดสินขั้นสุดท้าย¹⁸⁹ ให้โจทก์ร่วมชนะคดีและตัดสินให้สหภาพยุโรปลดการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลไม่เกินกว่า 1.274 ล้าน

* การอุดหนุนไขว้ หมายถึง การจ่ายเงินแก่ผู้ผลิตหัวบีทในโควตา C เพื่อให้ขายวัตถุดิบในราคาต่ำกว่าทุนแก่ผู้ผลิตน้ำตาลในโควตา C เพื่อให้ผู้ผลิตน้ำตาลในโควตา C มีต้นทุนการผลิตต่ำ สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้

¹⁸⁹ Appellate Body Report, European Communities – Export Subsidies on Sugar, 162, WT/DS283/AB/R (Apr. 28, 2005).

ตัน¹⁹⁰ และจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออกได้แค่ 499.10 ล้านยูโร / ปี¹⁹¹ โดยให้เริ่มดำเนินการภายในวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งต่อมาสหภาพยุโรปได้ออกระเบียบยุติการออกใบอนุญาตส่งออกน้ำตาล (C Sugar) เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งภายหลังจากการสิ้นสุดการพิจารณา สหภาพยุโรปได้ยื่นขออุทธรณ์ข้อพิพาททางการค้า กรณีอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป ซึ่งผลก็คือ คณะพิจารณาข้อพิพาทได้ยื่นตามคำตัดสินเดิม คือ สหภาพยุโรปจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำตัดสินโดยการลดการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล ตามตารางข้อผูกพันที่ได้ให้ไว้กับองค์การการค้าโลกและอนุญาโตตุลาการ (Arbitrator) ในข้อพิพาทนี้ได้แก่ Mr. A.V. Ganesan (หัวหน้าคณะพิจารณา) ซึ่งผู้ที่ลงนามในข้อตกลงนี้ ได้แก่ Mr. Bruce Gosper เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรออสเตรเลียประจำองค์การการค้าโลก Mr. Luiz Felipe de Seixas Correa เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรบราซิลประจำองค์การการค้าโลก นายพลเดช วรฉัตร อุปทูต (ปฏิบัติหน้าที่แทนเอกอัครราชทูต) ผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก และ Mr. Carlo Trojan เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรสหภาพยุโรป¹⁹²

จากกรณีพิพาทของ ไทย ออสเตรเลียและบราซิล นอกจากจะส่งผลกระทบต่อารส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อถึงผลประโยชน์จากโควตาการนำเข้าน้ำตาลจากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก ของสหภาพยุโรป ซึ่งมีการตกลงไว้ในการเจรจาอบอูรุกวัย ปัจจุบันนอกจากสหภาพยุโรปจะเป็นผู้ส่งออกหลักของน้ำตาลแล้ว ยังเป็นผู้นำเข้ารายสำคัญอีกด้วย ในปี ค.ศ. 2001 สหภาพยุโรปนำเข้าน้ำตาลถึง 1.7 ล้านตัน¹⁹³ จากประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงจากการเจรจาอบอูรุกวัย ซึ่งสหภาพยุโรปนำเข้าน้ำตาลดิบจากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก และนำมาแปรรูปแล้วจึงส่งออก (Re - Export) ในรูปน้ำตาลทรายขาว ประเทศในกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก ส่วนใหญ่เป็นประเทศเล็กและเป็นผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกหลักสินค้าเพียงชนิดเดียว ต่างจากไทย ออสเตรเลียและบราซิล ซึ่งเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าเกษตรหลากหลายชนิด ซึ่งหากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและ

¹⁹⁰ สัมภาษณ์และเอกสารประกอบการสัมภาษณ์, อภิรดี ต้นตราภรณ์, ประธานบริหารสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, วินิจฉัย แจ่มแจ้ง, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 9 กันยายน 2554.

¹⁹¹ เรื่องเดียวกัน

¹⁹² Panel Report, European Communities – Export Subsidies on Sugar, WT/DS265/R, WT/DS266/R, and WT/DS283/R (Oct. 15, 2004); Appellate Body Report, European Communities – Export Subsidies on Sugar, WT/DS265/R, WT/DS266/R, and WT/DS283/AB/R (Apr. 28, 2005).

¹⁹³ European Court of Auditor, “HAS THE REFORM OF THE SUGAR MARKET ACHIEVED ITS MAIN OBJECTIVES?” in *Special Report No 6 // 2010*, (ECA 6/2010), p. 43.

แปซิฟิก ศูนย์เสียโคเวตาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและประชาชนภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ข้อพิพาทนี้สร้างความเสี่ยงให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาผู้ได้ประโยชน์จากนโยบายน้ำตาลของสหภาพยุโรป จากการประชุมรอบอุรุกวัยทำให้กลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก แสดงออกซึ่งความไม่พอใจและไม่เห็นด้วยกับการกระทำของไทย ออสเตรเลียและบราซิลเป็นอย่างมาก

การลดการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปจะทำให้การส่งออกน้ำตาลน้อยลงประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลจะสามารถส่งออกเพิ่มขึ้นได้ถึงร้อยละ 10 หรือคิดเป็นมูลค่ามากกว่า 1 ล้านตัน¹⁹⁴ (ในช่วงปี ค.ศ. 2005) บราซิลในฐานะประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ที่สุด ย่อมได้รับผลประโยชน์จากส่วนแบ่งตลาดที่เพิ่มขึ้น ซึ่งแต่เดิมผลของการอุดหนุนอย่างไม่เป็นธรรมของสหภาพยุโรป ทำให้บราซิลส่งออกน้ำตาลได้เพียง 13.4 ล้านตัน จากปริมาณการผลิตทั้งหมด 23.6 ล้านตัน¹⁹⁵ คิดเป็นร้อยละ 16.6 ของมูลค่าการค้าน้ำตาลในตลาดโลก สหภาพการเกษตรเพื่อผู้ผลิตน้ำตาลแห่งเซาเปาโล (The Union Sugar Cane Agribusiness of Sao Paulo: UNICA) ระบุถึงการส่งออกของบราซิลที่เพิ่มขึ้นถึง 500–700 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อปี ถ้าหากสหภาพยุโรปยินยอมปฏิบัติตามข้อบังคับขององค์การการค้าโลกที่ได้ตัดสินโดยองค์กรระงับข้อพิพาท โดยในด้านการส่งออกน้ำตาลทรายขาวของสหภาพยุโรปไปยังตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือได้ลดลงหลังการปฏิรูปตามระเบียบน้ำตาลฉบับใหม่ปี ค.ศ. 2006 ของสหภาพยุโรป จาก 3.36 ล้านตัน¹⁹⁶ ในปี ค.ศ. 2000 เหลือ 0.786 ล้านตัน¹⁹⁷ ในปี ค.ศ. 2008 ขณะที่การค้าระหว่างบราซิลกับตะวันออกกลางแอฟริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ได้เพิ่มสูงขึ้น โดยการส่งออกน้ำตาลทรายขาวของบราซิลไปยังตะวันออกกลางและแอฟริกา ในปี ค.ศ. 2008 สูงถึง 4.7 ล้านตัน¹⁹⁸ หรือร้อยละ 28 ของการค้าน้ำตาลในตลาดโลก นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังได้เพิ่มสัดส่วนการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวจากร้อยละ 50 ของการค้าน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลก ในช่วงปี ค.ศ. 2000 - 2002 และเพิ่มเป็นร้อยละ 59 ของการค้าน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลก ระหว่างปี ค.ศ. 2006 - 2008 และจากการวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเอง พบว่ามูลค่าการส่งออกที่จะเพิ่มขึ้นภายหลัง

¹⁹⁴ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การเจรจาลินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก, (กรุงเทพมหานคร: 2552).

¹⁹⁵ เรื่องเดียวกัน

¹⁹⁶ สำนักอเมริกาและแปซิฟิก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, แนวโน้มสถานการณ์น้ำตาล, (กุมภาพันธ์ 2555). หน้า 2.

¹⁹⁷ เรื่องเดียวกัน

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน

จากการลดการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปจะอยู่ที่ประมาณ 5,000 กว่าล้านบาท¹⁹⁹ ซึ่งจะส่งผลให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยก้าวขึ้นเป็นอันดับสองของโลกได้ในที่สุด

4.5 บทบาทพันธมิตรในกรณีข้อพิพาทการอุดหนุนน้ำตาลของสหภาพยุโรป

ตามที่ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ได้เป็นผู้ร่วมฟ้องสหภาพยุโรปในกรณีการอุดหนุนน้ำตาลนั้น ประเทศทั้งสามถือเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลกและได้รับผลกระทบจากนโยบายของสหภาพยุโรป เริ่มจากบราซิลซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่ที่สุดของโลกและเป็นประเทศผู้ผลิตที่มีต้นทุนการผลิตต่ำที่สุดในโลกอีกด้วย ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากบราซิลมีสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการปลูกอ้อยมากกว่าพืชชนิดอื่นๆ โดยเฉพาะในภูมิภาคตอนกลางและตอนใต้ของบราซิลซึ่งมีสภาพพื้นที่และอากาศร้อนเหมาะแก่การเพาะปลูกอ้อย และการผลิตน้ำตาลในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าบราซิลจัดเป็นผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลที่มีศักยภาพสูงที่สุดในตลาดโลก²⁰⁰ ดังนั้นการลดการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป จะทำให้บราซิลได้ตลาดส่งออกที่มีขนาดใหญ่และมีมูลค่าการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศในปริมาณที่มหาศาล

รัฐบาลบราซิลจึงให้ความสำคัญกับภาคการผลิตนี้เป็นอย่างมาก การกำหนดนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อย น้ำตาลทรายและเอทานอล* ของรัฐบาลบราซิลมีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับกระทรวง ถึงสี่กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าต่างประเทศ กระทรวงเหมืองแร่

¹⁹⁹ สัมภาษณ์และเอกสารประกอบ รัชวิชญ์ ปิยะปราโมทย์, นักวิชาการพาณิชย์ระดับเชี่ยวชาญ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, เศรษฐ์ สุขสังข์, นักวิชาการพาณิชย์ระดับชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 1 กุมภาพันธ์ 2555.

²⁰⁰ Sergey Gudoshnidov, "The World Sugar Surplus – How Big and Where Is It Going To Go?" in *The Sugaronline Sugar and Ethanol Conference*, (19-20 March 2008).

* เอทานอล (Ethanol) หรือ เอทิลแอลกอฮอล์ (Ethyl alcohol) เป็นเชื้อเพลิงเหลวที่ได้จากการย่อยสลายแป้งและน้ำตาลด้วยเอนไซม์ ในการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงในเครื่องยนต์เบนซินต้องทำการกลั่นเอทานอลจนมีความบริสุทธิ์สูงถึงร้อยละ 99.5 จึงสามารถนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในเครื่องยนต์เบนซินได้ สำหรับประเทศไทยวัตถุดิบที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการเอทานอลแห่งชาติว่า มีความเหมาะสมที่จะนำมาผลิตเอทานอลมีเพียง 3 ชนิดเท่านั้น ได้แก่ อ้อย กากน้ำตาล และมันสำปะหลังสด

และพลังงาน และกระทรวงการคลัง ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวมีความสอดคล้องและมี
คุณภาพ

ดังนั้นการเพิ่มการค้าน้ำตาลในตลาดโลกและการดึงราคาน้ำตาลให้สูงขึ้นย่อมส่งผลดีต่อ
บราซิล เนื่องจากบราซิลมีศักยภาพการผลิตและส่งออกอย่างล้นเหลือ ราคาขายปลีกน้ำตาลใน
ประเทศเดือนกันยายน ค.ศ. 2010 อยู่ที่ 7.7 เซนต์ต่อปอนด์ ขณะที่ราคาขายปลีกน้ำตาลของ
สหรัฐอเมริกาอยู่ที่ประมาณ 40 เซนต์ต่อปอนด์ การอ่อนค่าลงของสกุลเงินบราซิลโดยประมาณร้อยละ
65 เมื่อเทียบกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 2009 ได้เพิ่มความสามารถด้าน
การแข่งขันการส่งออกน้ำตาลของบราซิล แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบราซิลจะส่งออกน้ำตาลมากเป็น
อันดับหนึ่งของตลาดโลก แต่การส่งออกนี้ถือเป็นเพียงหนทางระบายน้ำตาลอ้อยออกสู่ตลาดโลก
เนื่องจากอุตสาหกรรมหลักในการแปลงสภาพอ้อยของบราซิลคือการผลิตเอทานอลจากน้ำตาลและ
ใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภคภายในประเทศเอง น้ำตาลอ้อยเพียงครั้งเดียวเท่านั้นที่จะนำไปใช้ผลิต
น้ำตาลทราย ส่วนอีกครึ่งหนึ่งจะนำไปใช้ในการผลิตเอทานอลเพื่อใช้เป็นน้ำมันเชื้อเพลิง ปริมาณ
การผลิตน้ำตาลทรายและการผลิตเอทานอลจะเป็นตัวกำหนดปริมาณน้ำตาลอ้อย ซึ่งขึ้นอยู่กับ
ภาวะการณ์ตลาดและนโยบายของรัฐบาล

การผลิตน้ำตาลควบคู่กันกับเอทานอล ทำให้บราซิลมีความยืดหยุ่นในการผลิตและสามารถ
สนองต่อสภาวะความต้องการของตลาด อีกทั้งยังทำให้เกิดความสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน
น้ำตาลในตลาดโลก โดยหากเมื่อใดมีผลผลิตอ้อยสูงและเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด ก็จะนำอ้อยไป
ผลิตเอทานอลมากขึ้น และหากเมื่อใดน้ำตาลมีราคาดี ให้ผลตอบแทนสูง ก็จะนำอ้อยไปผลิตน้ำตาล
มากขึ้นจากศักยภาพและความยืดหยุ่นในการผลิตของบราซิล ทำให้อุตสาหกรรมอ้อย น้ำตาลทราย
และเอทานอลของประเทศดังกล่าวในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่สมดุล สามารถที่จะปรับตัวและแข่งขัน
กับทุกประเทศในโลก

หากน้ำตาลทรายทั้งหมดของบราซิลถูกนำไปแปรรูปเป็นน้ำตาลทรายขาว ปริมาณและการ
ผลิตจะเพิ่มจากเดิมถึงสองเท่า (ประมาณ 18.5 ล้านตัน) และส่วนใหญ่จะผลิตเพื่อการส่งออก
รัฐบาลบราซิลพยายามผลักดันนโยบายเชื้อเพลิงชีวภาพมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 – 1979 เนื่องจากมี
ความห่วงใยเรื่องความพอเพียงของปริมาณปิโตรเลียมเป็นอย่างมาก นโยบายนี้ รวมทั้งการให้สิทธิ
ประโยชน์ด้านภาษีและการให้เงินอุดหนุนโดยตรงต่อการผลิตและการใช้เอทานอล การควบคุม
ราคาน้ำตาล และการจำกัดการส่งออกน้ำตาล ราคาปิโตรเลียมที่ลดต่ำลงในช่วงปี ค.ศ. 1980 – 1989
นำไปสู่การลดการอุดหนุนเอทานอล และการยกเลิกมาตรการควบคุมการส่งออกและการควบคุม
ราคา โดยเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1990 ส่วนมาตรการการควบคุมอื่นเริ่มผ่อนปรนลงในระหว่างปี ค.ศ.
1990 – 1999 โดยปริมาณการส่งออกน้ำตาลได้เพิ่มขึ้น 1.5 ล้านตันในปีการตลาด ค.ศ. 2003 / 2004

รวมปริมาณการส่งออกทั้งหมดเป็นจำนวน 11.3 ล้านตัน ซึ่งทำให้บราซิลกลายเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของโลก มาตรการการอุดหนุนการผลิตและการใช้เอทานอลบางอย่างยังคงอยู่และในอนาคตคาดว่า การอุดหนุนดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อการแบ่งสรรน้ำตาลอ้อยเพื่อผลิตเอทานอลหรือน้ำตาลทราย ประกอบกับสถานการณ์ราคาน้ำตาลทรายในตลาดปีการผลิตปัจจุบัน (ค.ศ. 2011 / 2012) มีราคาที่สูงถึง 23.1 เซนต์ต่อปอนด์ มากกว่าปีการผลิตที่แล้วถึง 7.2 เซนต์ต่อปอนด์²⁰¹ บราซิลจึงได้ขยายกำลังการผลิตน้ำตาลให้สูงขึ้น (ตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 ตารางแสดงปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวของบราซิล

(หน่วย: เมตริกตัน)

รายการ	กรกฎาคม 2010	มิถุนายน 2011	กรกฎาคม 2011
น้ำตาลทรายดิบ	2,048,000	1,848,000	2,292,000
น้ำตาลทรายขาว	852,200	639,500	769,700
รวม	2,900,200	2,487,500	3,061,700

ที่มา: The Brazilian-American Chamber of Commerce, Inc., *Sugar Statistic 2012*, (2012).

ออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่สามารถผลิตและส่งออกน้ำตาลได้มากติดอันดับต้นๆ ของผู้ผลิตน้ำตาลทั่วโลก (อันดับ 3 ในปี ค.ศ. 2010) เนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลของออสเตรเลียนี้อาศัยพื้นฐานในระยะยาวที่มั่นคง และมีผลผลิตอ้อยต่อไร่อยู่ในระดับสูง (ผลผลิตของออสเตรเลียนอยู่ที่ประมาณ 13-15 ตัน / ไร่ เมื่อเทียบกับไทยที่ผลิตได้เพียง 7 – 10 ตัน / ไร่)²⁰² ภายใต้การกำกับของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรของออสเตรเลียน (ABARE) ออสเตรเลียนมีแหล่งผลิตอ้อยและน้ำตาลที่ใหญ่ที่สุด อยู่ในรัฐควีนส์แลนด์หรือประมาณร้อยละ 94 ของปริมาณผลผลิตน้ำตาลทั้งหมด ส่วนแหล่งผลิตอื่นๆ ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐออสเตรเลียตะวันตก ซึ่งมีการผลิตน้ำตาลประมาณร้อยละ 5 และร้อยละ 1 ตามลำดับ อุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมหลักที่มีความสำคัญเป็นลำดับที่ 5 ของประเทศ ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตเนื้อสัตว์ ข้าวสาลี ขนแกะ และผลิตภัณฑ์นม เป็นต้น โดยอุตสาหกรรมน้ำตาลมีมูลค่าประมาณร้อยละ 5 ของสินค้าเกษตรที่ส่งออกทั้งหมด และในทศวรรษที่ผ่านมา อุตสาหกรรมนี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็น

²⁰¹ สำนักอเมริกาและแปซิฟิก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, *แนวโน้มสถานการณ์น้ำตาล*, (กุมภาพันธ์ 2555), หน้า 4.

²⁰² กองนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, *สภาวะการณ์อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของออสเตรเลียน* (พฤษภาคม 2554).

อย่างมาก โดยเฉพาะในแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้อุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ยังได้รับประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของอุตสาหกรรมน้ำตาลด้วย เช่น ระบบสถานีส่งออกน้ำตาลช่วยให้เกิดการพัฒนาระบบขนส่งทางรถไฟและทางเรือเข้าด้วยกัน ซึ่งช่วยเพิ่มความสะดวกในการขนส่งสินค้าอื่นๆ

การผลิตน้ำตาลของออสเตรเลียมีประสิทธิภาพสูงเมื่อเทียบกับประเทศผู้ผลิตและส่งออกรายใหญ่อื่นๆ ที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน เนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต ซึ่งเป็นผลจากการสนับสนุนของรัฐในด้านการวิจัยและพัฒนา ทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี ค.ศ. 2006 - 2010 ออสเตรเลียมีการผลิตน้ำตาลเฉลี่ยประมาณปีละ 5.13 ล้านตัน โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ปริมาณการผลิตน้ำตาลของออสเตรเลียได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 4.42 ล้านตัน เป็น 5.61 ล้านตัน ในปี ค.ศ. 2009 อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 2010 ออสเตรเลียได้ผลผลิตที่อ้อยลดลงเนื่องจากประสบปัญหาสภาพอากาศแห้งแล้ง จึงสามารถผลิตน้ำตาลได้เพียง 5.32 ล้านตัน (ตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 4.6 ตารางแสดงปริมาณการผลิต การบริโภค การส่งออกและนำเข้า
น้ำตาลทรายดิบของออสเตรเลีย

(หน่วย: ล้านตัน Raw value (RV))

ปีการผลิต (ค.ศ.)	2006	2007	2008	2009	2010
การผลิต	5.513	4.42	4.77	5.61	5.32
บริโภค	1.005	1.05	1.07	1.10	1.10
ส่งออก	4.185	3.87	3.55	3.89	4.09
นำเข้า	0	0.005	0.005	0.005	0.01

ที่มา : International Sugar Organization (ISO), Quarterly Report, (Dec, 2010).

การส่งออกน้ำตาลของออสเตรเลียมีจำนวนประมาณร้อยละ 80 ของผลผลิตทั้งหมด การส่งออกส่วนใหญ่เป็นน้ำตาลทรายดิบซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 78 โดยในช่วงปี ค.ศ. 2006 - 2010 ออสเตรเลียมีการส่งออกน้ำตาลได้เฉลี่ยปีละประมาณ 3.92 ล้านตัน (ตารางที่ 4.6) และมีตลาดส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ มาเลเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ซาอุดีอาระเบีย แคนาดา นิวซีแลนด์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเงินดอลลาร์ออสเตรเลียที่แข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐอเมริกาทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลของออสเตรเลียที่พึ่งพาการส่งออกเป็นหลักต้องประสบปัญหาในการแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลอื่นๆ แต่ทั้งนี้หากสหภาพยุโรปลดการส่งออกน้ำตาลสู่ตลาดโลกตาม

พันธกรณีที่ต้องปฏิบัติ ตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลกในกรณีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล จะทำให้บราซิลครองตลาดน้ำตาลแทนสหภาพยุโรปในตะวันออกกลาง แอฟริกาเหนือ และจะไม่ส่งออกน้ำตาลมายังเอเชีย จึงเป็นโอกาสทองของออสเตรเลียที่จะขยายตลาดน้ำตาลในเอเชียให้มากขึ้น (ตารางที่ 4.7) หากออสเตรเลียสามารถครองตลาดในเอเชียได้สำเร็จ ก็จะสามารถเพิ่มปริมาณการส่งออกน้ำตาลเฉลี่ยถึง 3.2 ล้านตัน / ปี ภายใต้นโยบายเปิดเสรีให้แข่งขันกันด้วยกลไกทางการตลาด ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลออสเตรเลียให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศด้วยระดับที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับผู้ผลิตและส่งออกรายอื่นๆ เนื่องจากมีความได้เปรียบเรื่องระยะทางและค่าขนส่ง อีกทั้ง อุตสาหกรรมน้ำตาลของออสเตรเลียเองก็มีประสิทธิภาพการผลิตสูง โดยเฉพาะในเรื่องความก้าวหน้าด้านการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต

ไทยอยู่ในฐานะผู้ส่งออกอันดับสี่ ด้วยมูลค่าการส่งออกสุทธิ 3.6 ล้านตัน²⁰³ (ระหว่างปี ค.ศ. 2011) โดยภายหลังจากที่สหภาพยุโรปออกมาตรการกำหนดโควตาและภาษีการนำเข้า อีกทั้งยังขยายโควตาการผลิตน้ำตาลในรูปแบบของโควตา ก.* โควตา ข.** และโควตา ค.*** เพื่อเพิ่มการส่งออก รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดนโยบายด้านภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจกระตุ้นให้เกิดการส่งออกน้ำตาล นอกจากนี้ยังสนับสนุนด้านสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการ โรงงานและผู้ส่งออก อัตราภาษีโควตาภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตรขององค์การการค้าโลกในปี ค.ศ. 1999 มีอัตราประมาณร้อยละ 65²⁰⁴ สำหรับโควตาน้ำตาลนำเข้า และร้อยละ 99²⁰⁵ สำหรับน้ำตาลนอกโควตา ไทยเป็นประเทศที่มี

²⁰³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.), รายงานประจำปี 2551 (กรุงเทพมหานคร, 2551).

* น้ำตาลโควตา ก. คือ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ และน้ำตาลชนิดอื่นๆ ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้ผลิตสำหรับบริโภคภายในประเทศ สำหรับปีการตลาด 2011 / 2012 กำหนดไว้ที่จำนวน 19 ล้านกระสอบ (กระสอบละ 100 กิโลกรัม)

** น้ำตาลโควตา ข. คือ น้ำตาลทรายดิบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้ผลิตเพื่อส่งมอบให้กับบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ส่งออกและจำหน่ายไปยังต่างประเทศ จำนวน 8 แสนตันเพื่อใช้ทำราคาในการคำนวณราคาน้ำตาลส่งออก

*** น้ำตาลโควตา ค. คือ ปริมาณน้ำตาลที่ต้องส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ โดยเป็นส่วนที่เหลือจากการหักน้ำตาลโควตา ก และ โควตา ข ออกจากปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ทั้งหมด และสำหรับน้ำตาลโควตา ค. นั้น ห้ามขายในตลาดภายในประเทศอย่างเด็ดขาด

²⁰⁴ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, อัตราภาษีโควตา [Online] 2002. Available from: <http://www.kasikomresearch.com/TH/K-EconAnalysis/Pages/ViewSummary.aspx?docid=9415>. [April 24, 2012].

²⁰⁵ เรื่องเดียวกัน

การคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในค่อนข้างสูง ทั่วๆ ที่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่อ่างออสเตรเลีย ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากปัจจัยทางด้านราคาของแรงงานและต้นทุนในการเพาะปลูกอ้อยที่อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ ดังนั้นการคุ้มครองอุตสาหกรรมที่สูงภายใต้ต้นทุนการผลิตที่ต่ำจึงทำให้การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลของไทยเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีปริมาณการส่งออกเพิ่มสูงขึ้นถึงสามเท่าภายในสองทศวรรษที่ผ่านมา

ตารางที่ 4.7 ตารางแสดงตลาดส่งออกน้ำตาลของออสเตรเลียปีการตลาด ค.ศ. 2006 – 2010

(หน่วย: ล้านตัน Raw value (RV))

ปีการผลิต (ค.ศ.)	2008	2009	2010
มาเลเซีย	769,275	793,519	1,044,247
ญี่ปุ่น	651,289	735,009	683,241
แคนาดา	568,132	302,844	366,267
เกาหลีใต้	527,287	717,201	830,075
ซาอุดีอาระเบีย	226,771	179,444	235,974
นิวซีแลนด์	220,220	266,180	237,451
จีน	213,593	395,302	106,730
ไต้หวัน	150,309	131,952	139,047
ประเทศอื่นๆ	218,608	372,113	443,895
การส่งออกรวม	3,545,484	3,893,564	4,086,927

ที่มา : International Sugar Organization (ISO), Quarterly Report, (Dec, 2010).

นอกจากการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกแล้ว ไทย ออสเตรเลียและบราซิลยังได้เข้าร่วมกลุ่มพันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้าน้ำตาลของโลก (Global Alliance for Sugar Trade Reform and Liberalisation: GSA) โดยผลงานสำคัญของกลุ่มพันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้าน้ำตาลของโลก คือ การสนับสนุนประเทศสมาชิกได้แก่ ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ในการนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาขององค์การการค้าโลกเพื่อเรียกร้องให้สหภาพยุโรปยุติการให้เงินอุดหนุนการส่งออกที่เกินกว่าข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้เป็นผลสำเร็จ กลุ่มพันธมิตรนี้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปลายปี ค.ศ.1999 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับการประชุมองค์การการค้าโลก ที่เมืองซีแอตเติล สหรัฐอเมริกา โดยเริ่มแรกมีการออกแถลงการณ์ร่วมระหว่างผู้แทนภาคเอกชนของบราซิล ออสเตรเลีย แคนาดา โคลัมเบีย ชิลี สมาคมอุตสาหกรรมน้ำตาลอเมริกากลาง (นิการากัว กัวเตมาลา เอล ซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส

คอสตาริกา และปานามา) และอินเดีย เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน ค. ศ. 1999 สำหรับสมาชิกกลุ่ม พันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้ำน้ำตาลของโลก ในออสเตรเลียประกอบไปด้วยสมาชิกสามองค์กร ได้แก่ Australian Sugar Milling Council, Cane - growers, Australian Cane Farmer's Association, and Queensland Sugar Ltd. ในบราซิลประกอบไปด้วยสมาชิกสี่องค์กร ได้แก่ The Union Sugar Cane Agribusiness of Sao Paulo, Copersucar, Crystalsev, and Cosan และในไทยประกอบไปด้วย สมาชิกสององค์กร ได้แก่ บริษัท ไทยชูการ์ มิลเลอร์ จำกัด และบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

ปัจจุบันกลุ่มพันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้ำน้ำตาลของโลกประกอบด้วย ผู้แทนจาก ภาคอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศผู้ส่งออก และประเทศผู้นำเข้าน้ำตาล ได้แก่ บราซิล โคลัมเบีย ชิลี อินเดีย ออสเตรเลีย กัวเตมาลา แคนาดา แอฟริกาใต้ และไทย กลุ่มพันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้ำ น้ำตาลของโลกมีความเห็นที่พ้องกันในเรื่องการค้ำน้ำตาลของโลกว่า การค้ำน้ำตาลของโลกไม่ได้ เป็นไปโดยเสรีอย่างแท้จริง แต่ยังมีกรกีดกันด้วยมาตรการอันเกิดจากนโยบายที่บิดเบือนทั้งใน ประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ทำให้มีผลกระทบต่อการผลิต การบริโภคและการค้ำน้ำตาลระหว่าง ประเทศ เพราะมาตรการการอุดหนุนได้ทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศมีราคาสูงและการผลิต ภายในประเทศมีการขยายตัว ส่งผลต่อราคาน้ำตาลในตลาดโลก จึงมีเป้าหมายที่จะให้มีการปฏิรูป นโยบายการค้ำน้ำตาลอย่างจริงจังและสร้างสรรค์ เพื่อสร้างเสถียรภาพของราคาน้ำตาลและ สนับสนุนการค้ำน้ำตาลของโลกให้เป็นไปโดยเสรีด้วยมาตรการต่างๆ อาทิเช่น ยกเลิกการอุดหนุน การส่งออกทุกชนิด ยกเลิกการอุดหนุนภายในที่มีลักษณะเป็นการบิดเบือนการค้าทุกชนิดเปิดตลาด น้ำตาลในประเทศต่างๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น สนับสนุนให้จัดระเบียบการค้าโลกเป็นรายสินค้าซึ่ง รวมทั้งสินค้าน้ำตาล และประการสุดท้ายคือมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการผลิตอันเนื่องมาจากการ บิดเบือนตลาด เป็นต้น

ในช่วงที่ผ่านมากลุ่มพันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้ำน้ำตาลของโลกได้พยายามใช้ข้อตกลงของ องค์กรการค้าโลกผลักดันสู่การปฏิรูปการค้ำน้ำตาลในตลาดโลกให้ไปในทิศทางที่เสรีมากขึ้น ปลอดภัยจากมาตรการกีดกันทางการค้า กล่าวคือ เร่งขจัดการอุดหนุนการส่งออก (export subsidy) เพิ่ม การเปิดตลาด (market access) และลดมาตรการการอุดหนุนภายใน (domestic subsidy) โดย กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการและรอบระยะเวลาเพื่อให้เกิดผลผูกพันที่ชัดเจน การดำเนินงานกลุ่ม พันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้ำน้ำตาลของโลกจะร่วมมือกับกลุ่มแครีนส์ หรือกลุ่มประเทศผู้ส่งออก สินค้าน้ำตาล จำนวน 19 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย อาร์เจนตินา โบลิเวีย บราซิล แคนาดา ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา กัวเตมาลา อินโดนีเซีย มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปารากวัย เปรู

ฟิลิปปินส์ อูรุกวัย แอฟริกาใต้และไทย โดยมีออสเตรเลียและแคนาดาเป็นแกนนำ²⁰⁶ ในการผลักดันให้มีการปฏิรูประบบการค้าสินค้าเกษตรให้เป็นระบบตลาดเสรีตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลกฉบับใหม่

นอกจากนี้กลุ่มพันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้าน้ำตาลของโลกยังประสานงานกับหน่วยงานในระดับประเทศและกลุ่มประเทศ ได้แก่ รัฐบาลของประเทศสมาชิกกลุ่มพันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้าน้ำตาลของโลก รัฐบาลและสมาชิกรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ขององค์กรภายในสหภาพยุโรป เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ขององค์การการค้าโลก องค์กรกลุ่มตัวแทนผู้ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชนต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปถือเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในระดับโลก การอุดหนุนดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายภายในผ่านทางนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป และนโยบายภายนอกต่อความสัมพันธ์กับประเทศที่เคยเป็นอดีตอาณานิคมของประเทศในสหภาพยุโรปเดิม ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้สหภาพยุโรปกลายเป็นผู้อุดหนุนน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของโลกและสร้างผลกระทบต่อการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลที่สำคัญอย่าง ไทย ออสเตรเลียและบราซิล ได้พยายามติดตามในประเด็นดังกล่าวนี้ จนนำไปสู่การนำประเด็นการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรปเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท และท้ายที่สุด ฝ่ายโจทก์ร่วมคือ ไทย ออสเตรเลียและบราซิลก็ได้เป็นฝ่ายชนะในครั้งนี้ สิ่งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทขององค์การการค้าโลกและกลไกในการระงับข้อพิพาทที่เอื้อประโยชน์ให้ประเทศที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของฝ่ายไทยที่มีขนาดและศักยภาพทางเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วอย่างออสเตรเลีย และประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดอย่างบราซิล นอกจากนี้ยังช่วยขยายผลให้กับประเทศที่สามซึ่งเป็นประเทศที่เข้าร่วมคดีในภายหลัง ให้ได้รับประโยชน์จากการตัดสินข้อพิพาทดังกล่าวด้วย เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการทั้งหลายของกลไกระงับข้อพิพาทเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สหภาพยุโรปต้องทำการทบทวนนโยบายการเกษตรร่วม และปฏิรูประเบียบการค้าน้ำตาลของตนให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

²⁰⁶ THE CAIRNS GROUP, Introduction [Online] 2012. Available from:

<http://cairnsgroup.org/Pages/Introduction.aspx#coal> [April 24, 2012].

บทที่ 5 บทสรุป

ไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ด้วยเพราะเห็นประโยชน์หลายประการจากสถาบันการค้าระหว่างประเทศ โดยประโยชน์ที่คาดหวังในอันดับแรก คือ การส่งออกสินค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตรและสินค้าวัตถุดิบอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับอัตรากำไรรายได้จากประเทศคู่ค้า ในอัตราที่ต่ำ เนื่องจากไทยยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา จึงจะได้สิทธิพิเศษบางประการเพื่อการพัฒนาประเทศ ผลประโยชน์ข้อที่สอง คือ ไทยจะได้รับการจัดสรรโควตาส่งออกของตลาดโลก ในฐานะที่ไทยเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ผลประโยชน์ข้อที่สาม คือ การได้รับความคุ้มครองทางการค้าจากมาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าและการอุดหนุนการส่งออกจากประเทศสมาชิกที่เป็นคู่ค้า โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจอย่าง สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปและญี่ปุ่น ซึ่งมักมีการใช้มาตรการดังกล่าวข้างต้นในการคุ้มครองภาคการเกษตรภายในประเทศ ซึ่งน้ำตาลเองก็เป็นหนึ่งในสินค้าเกษตรที่ได้รับการปกป้องอย่างมาก เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหว

ส่วนเหตุผลที่ไทยจำเป็นต้องพึ่งพิงองค์การการค้าโลกก็เป็นด้วยเพราะเหตุผลสามประการ กล่าวคือ ประการแรก ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีสินค้าส่งออกส่วนหนึ่งเป็นสินค้าเกษตร และในตลาดโลกเองก็มีประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรอยู่มากมาย ทั้งที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีเทคโนโลยีการเกษตรอยู่ในระดับสูง เช่น ออสเตรเลียและญี่ปุ่น เป็นต้น โดยประเทศพัฒนาแล้วนั้นมีศักยภาพในการเพาะปลูกสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาอยู่หลายขุม โดยเฉพาะปริมาณผลผลิตต่อไร่ ซึ่งแตกต่างกันเกือบเท่าตัว ยกตัวอย่างเช่น ปริมาณผลผลิตพืชประเภทอ้อยของออสเตรเลียจะอยู่ที่ประมาณ 13-15 ตัน / ไร่ เมื่อเทียบกับไทยที่สามารถผลิตได้เพียง 7 – 10 ตัน / ไร่²⁰⁷ เป็นต้น อีกทั้งผลจากการวิจัยพันธุ์พืชชนิดต่างๆ ภายใต้เทคนิคทางพันธุวิศวกรรม* ทำให้ได้รับพันธุ์พืชชนิดต่างๆ ที่ให้ผลผลิตสูง มีความทนทานต่อโรคและศัตรูพืช รวมทั้งความทนทานต่อสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ

สำหรับประเทศคู่แข่งที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ที่มีพื้นที่การเพาะปลูกสูง รวมทั้งแรงงานทางด้านเกษตรที่มีต้นทุนต่ำ ประกอบกับปัจจัยทางด้านภูมิประเทศและภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อ

²⁰⁷ กองนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, สถานการณ์อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของออสเตรเลีย (พฤษภาคม 2554).

* พันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) หรือความรู้ที่ได้จากการศึกษาชีววิทยาระดับโมเลกุล (Molecular Biology) จนทำให้สามารถประยุกต์ใช้ในการปรับเปลี่ยน เคลื่อนย้าย หรือตรวจสอบสารพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) และผลิตภัณฑ์ของสารพันธุกรรม (อาร์เอ็นเอและโปรตีน) ได้

การเพาะปลูก ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยทำให้สามารถแข่งขัน ทั้งในด้านการผลิตและการส่งออกกับไทยได้อย่างง่ายดาย ทั้งนี้เป็นเพราะสินค้าเกษตรไม่ใช่สินค้าที่สามารถผูกขาดตลาดได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่ง อีกทั้งผลจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีการขนส่งและโลจิสติก (Logistic) ในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีส่วนช่วยให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตร สามารถเลือกนำเข้าจากประเทศผู้ผลิตได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น ดังนั้นสถานะความเป็นสมาชิกภาพของไทยในองค์การการค้าโลก จะเป็นการกีดกันถึงแหล่งตลาดที่ไทยจะได้รับจากการจัดสรรด้วยมาตรการทางโควตา รวมไปถึงการนำเข้าภายใต้อัตราภาษีที่ต่ำ ซึ่งช่วยลดต้นทุนการส่งออกให้กับไทยได้เป็นอย่างดี

ประการที่สอง ไทยจำเป็นต้องพึ่งพิงองค์การการค้าโลก เนื่องด้วยเพราะไทยไม่มีความตกลงหรือสายสัมพันธ์ใด ที่ช่วยสนับสนุนด้านการค้าในเวทีระหว่างประเทศ เหตุเพราะไทยไม่ได้มีรูปแบบลักษณะของการรวมกลุ่มทางการค้าเหมือนกับสหภาพยุโรป แม้จะมีความพยายามรวมกลุ่มประเทศในอาเซียนให้เข้าไปในลักษณะเดียวกันก็ตาม แต่ถึงกระนั้นก็ยังห่างไกลอยู่อีกมาก และความเป็นเอกราชของไทยนับตั้งแต่สมัยสงครามโลกทั้งสองครั้ง ได้ส่งผลให้ไทยไม่มีสายสัมพันธ์กับประเทศใดในฐานะรัฐได้แน่ชัด สิ่งนี้แม้จะเป็นความภาคภูมิใจของชาวไทย แต่ก็ทำให้เกิดความเสียเปรียบในด้านการค้าระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งแตกต่างจากรัฐที่เคยเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก และอินเดีย ซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสมาก่อน ก็จะได้รับโควตาการนำเข้าชนิดพิเศษจากกลุ่มสหภาพยุโรป เช่น โควตาการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจำนวน 1.6 ล้านตัน²⁰⁸ เข้าสู่ตลาดของสหภาพยุโรปด้วยราคาตลาดภายในซึ่งสูงกว่าราคาในตลาดโลกประมาณสามเท่า²⁰⁹ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิทธิพิเศษที่ไทยไม่มีทางจะได้รับ อีกทั้งยังทำให้ไทยต้องสูญเสียโอกาสในการขยายตลาด รวมไปถึงการส่งออกสินค้าเกษตรได้ในราคาที่สูงกว่าราคาในตลาดโลก

ประการที่สาม และนับเป็นประการที่สำคัญที่สุด คือ ‘ไทยจำเป็นต้องหาระเบียบบระหว่างประเทศที่มีพลังและอำนาจมากพอที่จะคุ้มครองประโยชน์ทางการค้าให้กับไทยได้’ เนื่องจากไทยยังเป็นประเทศกำลังพัฒนาและไม่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เข้มแข็งพอ ที่จะทำการตอบโต้ (Retaliation) ทางการค้ากับประเทศมหาอำนาจ และอาจรวมถึงประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่มีศักยภาพสูงกว่าไทยอย่างในกรณีของบราซิล จีน อินเดียและรัสเซีย ดังนั้นหากไทยถูกละเมิดข้อตกลงทางการเกษตรและการค้าในเรื่องต่างๆ องค์การการค้าโลกจึงนับว่าเป็นเสมือน ‘ท้าว

²⁰⁸ Kim, Hyun Chong, “The WTO Dispute Settlement Process: a Primer” in *Journal of International Economic Law*, (September 1999), p. 457-476.

²⁰⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานสถานการณ์น้ำตาลประจำปี 2545 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2545).

มาลีวราช²⁰⁰ ที่คอยว่าความและรักษาผลประโยชน์ให้กับไทยและประเทศสมาชิก โดยอาศัยกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีมาตั้งแต่ข้อตกลงแกตต์และได้พัฒนามาอย่างต่อเนื่องจนถึงองค์การการค้าโลก

กระบวนการระงับข้อพิพาทนั้น ได้แสดงประสิทธิภาพในการปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้าให้กับไทยมาหลายต่อหลายครั้ง ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ไทยนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกรวมทั้งสิ้น 61 กรณีพิพาท²¹⁰ โดยเป็นประเทศผู้ฟ้อง (Complainant) 13 กรณีพิพาท²¹¹ เป็นประเทศผู้ถูกฟ้อง (Respondent) 3 กรณีพิพาท²¹² รวมไปถึงกรณีการเข้าร่วมในฐานะประเทศฝ่ายที่สาม (Third Party) อีก 45 กรณีพิพาท ซึ่งคิดจากกรณีที่ไทยเป็นผู้ฟ้องทั้งหมด 13 คดีนั้น ไทยชนะถึง 8 คดี แพ้เพียง 1 คดีเท่านั้น (อีก 4 คดีผลการพิจารณายังไม่ถึงที่สุด) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกได้ช่วยปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้าในเวทีระหว่างประเทศให้กับไทยได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

สำหรับข้อพิพาทที่ยกมาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่ กรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป เนื่องจากกรณีพิพาทนี้เป็นกรณีพิพาทเพียงไม่กี่คดีของไทย ที่ได้ดำเนินขั้นตอนไปตามกระบวนการระงับข้อพิพาทจนเสร็จสิ้นทั้งกระบวนการ ซึ่งการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลภายในสหภาพยุโรป ด้วยวิธีการจ่ายเงินชดเชยต้นทุนการเพาะปลูกหัวบีทให้กับเกษตรกร และการจ่ายเงินประกันการส่งออกให้กับผู้ผลิตและผู้ส่งออกในภาคอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยคณะกรรมการยุโรป รวมไปถึงการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียน และแปซิฟิก และอินเดีย เพื่อแปรรูปและส่งออกใหม่ (Re - Export) ไปยังตลาดน้ำตาลโลก ซึ่งการกระทำทั้งหมดนี้ก่อให้เกิดอุปทานน้ำตาลล้นตลาดจนเป็นผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์อันเนื่องมาจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งยังเกิดการสูญเสียแหล่งตลาดส่งออกน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปอีกด้วย

จากกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ไทยได้ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก ภายใต้อำนาจร่วมมือทั้งจากภายในประเทศ อันได้แก่ ภาครัฐ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) และภาคเอกชน (บริษัทและสมาคมน้ำตาลต่างๆ) ซึ่งให้ความร่วมมือในส่วนของข้อมูลและตัวเงิน) จากภายนอกประเทศ อันได้แก่ กลุ่มแครีนส์ WTO

²¹⁰ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรณีพิพาทที่เสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว (มกราคม 2555), หน้า 1.

²¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

²¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

- G20 พันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้าน้ำตาลของโลก (Global Sugar Alliance) ประกอบกับความร่วมมือระหว่างโจทก์ร่วม (ออสเตรเลียและบราซิล) ภายใต้ยุทธวิธีต่างๆ เพื่อผลักดันให้สหภาพยุโรปยอมรับในคำตัดสินและเป็นปัจจัยผลักดันส่วนหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการปฏิรูประเบียบการค้าน้ำตาลของสหภาพยุโรปในที่สุด

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า องค์การการค้าโลกมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อไทย โดยเฉพาะในเรื่องของการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งนับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรายละเอียดของสินค้าและบริการได้มีความซับซ้อนและมีประเด็นปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากการค้ามาเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น ดังนั้นความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และจะเกิดการร้องเรียนข้อพิพาทในประเด็นด้านการค้าระหว่างประเทศจนเป็นเรื่องปกติสามัญ ดังนั้นแล้วความพร้อมของไทยในการใช้กระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาติจากการค้าระหว่างประเทศ รวมไปถึงการสร้างและแสวงหาพันธมิตรที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการเจรจาต่อรอง จึงจะเห็นได้ว่าองค์การการค้าโลกเป็นที่พึ่งหรือระเบียบระหว่างประเทศที่สำคัญ ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศกำลังพัฒนาในการต่อรองกับประเทศที่มีอำนาจการต่อรองมากกว่าประเทศตน

ดังนั้น ถ้าไม่มีเวทีองค์การการค้าโลกซึ่งเป็นระเบียบระหว่างประเทศ (International Regime) ที่สำคัญ อำนาจต่อรองและการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาเรียกร้องสิ่งต่างๆ จากประเทศพัฒนาแล้วคงจะกระทำได้ยาก ยิ่งถ้ากระบวนการเป็นไปในลักษณะทวิภาคีที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power relationship) มีส่วนสำคัญในการกำหนดผลของการเจรจา ในระยะเวลาที่ผ่านมาผลจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศภายใต้ข้อตกลงแกตต์และองค์การการค้าโลก ได้มีการร้องเรียนและก่อให้เกิดข้อพิพาททางการค้าขึ้นในหลายกรณี อันส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาประเทศต่างๆ ต้องอาศัยกลไกข้อบังคับขององค์การการค้าโลกเพื่อเข้ามาไกล่เกลี่ย ในบางกรณี คู่กรณีสามารถเจรจาและหาทางออกของความขัดแย้งได้ก่อนเรื่องจะเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Understanding: DSU) แต่ในหลายกรณี ประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทยได้รับประโยชน์จากกระบวนการระงับข้อพิพาทและชนะคดี จากการที่ประเทศสมาชิกอื่นได้ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในหลายกรณี เช่น กรณีที่สหรัฐอเมริกาเรื่องการอนุรักษ์เต่าทะเลมาเป็นข้ออ้างในการกีดกันการนำเข้ากุ้ง (DS/58) ซึ่งไทยยกเรื่องขึ้นฟ้องในองค์การการค้าโลกและสามารถแก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป (DS/265/266/283) ซึ่งเป็นกรณีศึกษา ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากลไกกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกได้พัฒนาขึ้นมาจากข้อตกลงแกตต์ ซึ่งแต่เดิมเป็นลักษณะกฎหมายจารีตประเพณีและขาดประสิทธิภาพในการ

บังคับใช้ และข้อสังเกตสำคัญ คือ ไทยสามารถพึ่งพากลไกการระงับข้อพิพาทต่อสู้กับชาติมหาอำนาจต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อจัดการกับมาตรการปกป้องภาคเกษตรกรรมอย่างเข้มแข็งจากประเทศใหญ่ๆ อย่างเช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทยเป็นอย่างมาก

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย,สำนักงาน. รายงานประจำปี 2551. กรุงเทพมหานคร, 2551.

คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป. การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปกับการเจรจาการค้าพหุภาคี. กรุงเทพมหานคร, 2550.

จิตติมา เกรียงมหัคคี. “ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO” เอกสารข้อมูลหมายเลข 1 โครงการ WTO WATCH, หน้า 20 – 36. กรุงเทพมหานคร, มิถุนายน 2547.

จิตติมา เกรียงมหัคคี. ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศออสเตรเลีย บราซิลและไทย กับสหภาพยุโรป: กรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

จิตติมา เกรียงมหัคคี. ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO. เอกสารข้อมูลหมายเลข 1 โครงการ WTO WATCH, มิถุนายน 2547.

เจรจาการค้าระหว่างประเทศ,กรม. ไทยได้เฮ WTO สั่งปรับแพ้ EU อุดหนุนน้ำตาลเกินข้อผูกพัน, [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา: http://www.dtn.moc.go.th/web/62/566/13-sep-47.asp?g_id=3935 [25 เมษายน 2555]

เจรจาพหุภาคี,สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. องค์การการค้าโลก (WTO) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.dtn.go.th/dtn/tradeinfo/dtn_wto_obj.php [20 เมษายน 2555]

เจรจาสินค้าเกษตร,สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. ประวัติความเป็นมาของ WTO, 2555.

เจรจาสินค้าเกษตร,สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. ระบบน้ำตาลของสหภาพยุโรปหลังการปฏิรูป, 2549.

ชมเพลิน สุวรรณภาณุ. “ข้อเสนอสำหรับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา” Stiglitz Plan, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

เชษฐ สุขสังข์. นักวิชาการพาณิชย์ระดับชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2555.

ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ ราชิน แซลลี่. การค้าและการเจรจาระหว่างประเทศ: พลวัตและข้อคิด
สำหรับนโยบายการค้าไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาความสัมพันธ์
ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์. 10 ปี วิฤตเศรษฐกิจไทยกับประชาธิปไตยบนทาง 3 แพร่ง.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ เอเอ เปเปอร์ สเตชันเนอรี่, 2550.

ณัฐนันท์ คุณมาศ. “พาเหรดในการปกป้องสินค้าเกษตรไทยไปยังสหภาพยุโรป” การประชุม
รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 10, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2551.

ทรงศักดิ์ สายเชื้อ. แนวโน้มและกรอบแนวคิดต่างๆ ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระบบ
เศรษฐกิจระหว่างประเทศและในเอเชีย, กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, 2546.

ทิวรัตน์ ลาภวิไล. “การผลิตและการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ” ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ:
สินค้าเกษตร, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม. มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด: ข้อตกลงและประสบการณ์. เอกสาร
วิชาการหมายเลข 6 โครงการ WTO WATCH, มิถุนายน 2548.

นโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, กอง สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย.
สภาการณ์อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของออสเตรเลีย. พฤษภาคม, 2554.

นโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, สำนัก. รายงานการศึกษาเรื่องผลการสำรวจการค้า
น้ำตาลต่างประเทศ [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา
[http://oldweb.ocsb.go.th/uploads/contents/12
/attachfiles/F10425_Article1412255203.pdf](http://oldweb.ocsb.go.th/uploads/contents/12/attachfiles/F10425_Article1412255203.pdf) [15 เมษายน 2555]

นิพนธ์ พัวพงศกร และ สิริลักษณ์ คอมนันต์. การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร: ความไม่สมดุล
ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โตฮา). เอกสารวิจัยหมายเลข 1 โครงการ
WTO WATCH, พฤษภาคม 2548.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. “การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทย” WTO เอกสารวิชาการหมายเลข 13, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ปัทมาวดี โพชนุกูล. การจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

พรสวรรค์ วัฒนางกูร. สหภาพยุโรปวันนี้. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. สาระสำคัญความตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาท. มกราคม 2555.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. การเจรจาปรับปรุงกลไกระงับข้อพิพาทของ WTO. มกราคม 2555.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. กฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศที่สำคัญภายใต้ WTO. มกราคม, 2555.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. กรณีพิพาทที่เสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว. มกราคม 2555.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. กระบวนการทบทวนนโยบายการค้าภายใต้ WTO. มกราคม, 2555.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. การเจรจาสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก. กรุงเทพมหานคร: 2552.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. การเจรจาปรับปรุงกฎเกณฑ์ทางการค้า. มกราคม, 2554.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. วัตถุประสงค์และหลักการสำคัญของ WTO. มกราคม, 2555.

ยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. สาระสำคัญความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน. มกราคม, 2555.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ. ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ: มโนสาร. เอกสารข้อมูล
หมายเลข 7 โครงการ WTO WATCH, มิถุนายน 2548.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ. ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ: สินค้าเกษตร. เอกสารข้อมูล
หมายเลข 8 โครงการ WTO WATCH, มิถุนายน 2548.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. นวัตกรรมชีวภัณฑ์. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คืบไป, 2548.

รัชวิชัย ปิยะปราโมทย์. นักวิชาการพาณิชย์ระดับเชี่ยวชาญ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2555.

วิจัยเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ, สำนัก กรมเศรษฐกิจพาณิชย์. “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
และองค์การระหว่างประเทศของสหภาพยุโรป” นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปกับ
การเจรจาเกษตรรอบใหม่ (Common Agricultural Policy of European Union and A New
Round of Agricultural Negotiations), หน้า 5 – 7. กรุงเทพมหานคร: มิถุนายน, 2542.

วินิจฉัย แจ่มแจ้ง. ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.

วิมลวรรณ ภัทโรดม. สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 25 ประเทศสมาชิก. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส,
2549.

ศรีวงศ์ สุมิตร และ สาลีณี วรบัณฑิต. เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม กระทรวงพาณิชย์. คำแปลกรรมสารสุดท้าย รวบรวมผลการเจรจาการค้า
พหุภาคีรอบอุรุกวัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
, 2537.

สิทธิกร นิพนธ์. การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย. เอกสารวิชาการหมายเลข 4 โครงการ WTO
WATCH, พฤษภาคม 2548.

สิทธิพล วิบูลย์ชนากุล. การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา. เอกสารข้อมูลหมายเลข 4 โครงการ
WTO WATCH, พฤศจิกายน 2547.

อเมริกาและแปซิฟิก, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. แนวโน้ม
สถานการณ์น้ำตาล. กุมภาพันธ์, 2555.

อภิรดี ตันตราภรณ์. ประธานบริหารสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.

ภาษาอังกฤษ

Appellate Body Report. “European Communities – Export Subsidies on Sugar” WT/DS265/R, WT/DS266/R, and WT/DS283/AB/R, Apr. 28, 2005.

Australia, Brazil, Thailand and the European Communities (2004). European Communities – Export Subsidies on Sugar: Procedural Agreement between Australia, Brazil, Thailand and the European Communities regarding the Time-Period under Article 16.4 of the DSU. WT/DS283/5.

BBC NEWS. Q&A: Common Agricultural Policy, (August 6, 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4407792.stm>. [May 26, 2010]

BBC NEWS. EU sugar reform splits exporters, (June 22, 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4121554.stm>. [May 26, 2010]

BBC NEWS. Leaders hear subsidy reform call, (November 26, 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4472640.stm>. [May 26, 2010]

BBC NEWS. WTO sugar ruling sparks EU appeal, (October 15, 2004) [Online]. 2004. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3747416.stm>. [May 26, 2010]

Bianchi, Stefania. Ruling jolts EU sugar producers, (2004) [Online]. 2004. Available from: http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/FH06Dj01.html. [May 26, 2010]

Borrell, Brent, and David Pearce. Sugar : The Taste Test of Trade Liberalisation. Center for International Economics Report, September 1999.

Centre for International Economics (CIE), “Commission proposals would make EU sugar regime WTO – compatible” Agra Europe Analysis, September, 2004.

Centre for International Economics (CIE), Reductions in Sugar Protection: The US and Western Europe, 2000.

- Elliott, Larry (2004). "Washington and Brussels ordered to cut subsidies", The Guardian, Sep 9, 2004. [Online]. 2005. Available from:
<http://www.guardian.co.uk/wto/article/0,2763,1300406,00.html>. [May 26, 2010]
- Elliott, Larry. "European sugar subsidies are illegal, rules WTO", The Guardian, Aug 5, 2004. [Online]. 2005. Available from:
<http://www.guardian.co.uk/wto/article/0,2763,1276388,00.html>. [May 26, 2010]
- EU Business. EU Mull Options in WTO Sugar Dispute, Sep 08, 2004 [Online]. 2004. Available from: <http://www.eubusiness.com/afp/040908131112.jwie8727>. [May 26, 2010]
- EUROPA. EU Sugar Sector: Facts and Figures, (Jul 14, 2004) [Online]. 2004. Available from:
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/177&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. [May 26, 2010]
- EuropaWorld. WTO Dispute Settlement: WTO challenge against EU sugar will hurt developing countries, says European Commission, (July 11, 2003) [Online]. 2003. Available from:
<http://www.europaworld.org/week137/wto11703.htm>. [May 26, 2010]
- European Communities. "Notification of an Appeal by the European Communities under paragraph 4 of Article 16 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)", WT/DS283/6, Geneva: May 19, 2010.
- European Court of Auditor. "Has The Reform of The Sugar Market Achieved Its Main Objectives?" Special Report No 6 / 2010, ECA 6 / 2010.
- European Union. Special report No 20 / 2000 Concerning the Management of the Common Organization of the Market for Sugar, June, 2001.
- F.O. Licht's. "The EU Sugar Regime: Past, Present and Future" World Sugar Yearbook 2011, pp. 475 – 480. December, 2010.
- Facts and Figures. EU Trade in agricultural products: open to trade, open to developing [Online]. 2009. Available from: <http://Europa.Eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/296&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [April 22, 2012]

General Agreement on Tariffs and Trade. General Agreement on Tariffs and Trade : 40th anniversary Ministerial Round-Table Discussion, Geneva: 30 November 1987.

International Sugar Organization (ISO). SUGAR YEAR BOOK 2011 edition, 2011.

Judith L. Goldstein, Douglas Rivers, and Michael Tomz. "Institution in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade"
INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME III, Great Britain, 2010.

Keohane, Robert O.. "Governance in a Partially Globalized World: Presidential Address, American Political Science Association, 2000" INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME IV, Great Britain, 2010.

Keohane, Robert O.. "The Demand for International Regimes" INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME I, Great Britain, 2010.

Kim, Hyun Chong. "The WTO Dispute Settlement Process: a Primer" Journal of International Economic Law, September 1999.

Larson, Donald F and Brent Borrel. Sugar Policy and Reform [Online]. 2004, Available from: http://econ.worldbank.org/files/1724_wps2602.pdf [April 20, 2012]

Miller, Scott. "WTO to Rule on Sugar Subsidies", The Wall Street Journal, 4 August 2004, (2004).

Mitchell, Donald. "Sugar Policies: Opportunity for Change", World Bank Policy Research Working Paper 3222, The World Bank: February, 2004.

OECD – FAO, Agriculture Outlook 2011 – 2020. World Sugar Projections. 2011.

OECD, "Agricultural Policies in OECD Countries" Monitoring and Evaluation Year book 1960 – 1970. June, 2002.

Official Journal of the European Union. "The Common Organisation of The Markets in The Sugar Sector" COUNCIL REGULATION (EC) No 318/2006, February 20, 2006.

Oxfam, “The Great EU Sugar Scam: How Europe’s Sugar Regime is Devastating Livelihoods in the Developing World” Oxfam Briefing Paper No. 27, 2002.

Panel Report. “European Communities – Export Subsidies on Sugar” WT/DS265/R, WT/DS266/R, and WT/DS283/R, Oct. 15, 2004.

Report of the Panel. European Communities - Export Subsidies on Sugar Request for Consultations by Thailand. WT/ DS283/1, 2005.

Richard H. Steinberg, “In the Shadow of Law or Power? Consensus – Based Bargaining and Outcomes in the GATT / WTO” INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME IV, Great Britain, 2010.

Sally, Razeen. “Looking East: The European Union’s New FTA Negotiations in Asia”, Jan Tumlir Policy Essays. No.03, Brussels, Belgium: European Centre for International Political Economy.

Sapozhnikov, Leonid. “Who’s Ruling on Sugar Subsidies.”, Znet, (Aug 8, 2004). [Online]. 2004.
Available from: <http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?SectionID=13&ItemID=6003>. [July 8, 2010]

Sergey Gudoshnidov. “The World Sugar Surplus – How Big and Where Is It Going To Go?” The Sugaronline Sugar and Ethanol Conference, 19-20 March 2008.

Stephen D. Krasner. “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier” INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME II Great Britain, 2010.

Stephen D. Krasner. “Structural Causes and Regime Consequences” International Regimes, Stephen D. Krasner, ed., Ithaca: Cornell University Press, 1982.

UNDERSTANDING THE WTO. What we do. [Online]. 2010. Available from:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_we_do_e.htm [April 20, 2012]

UNDERSTANDING THE WTO. What we stand for. [Online]. 2010. Available from:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_stand_for_e.htm [April 20, 2012]

United Nations. “International Sugar Agreement 1968 CHAPTER XIX COMMODITIES”
Treaty Series vol. 654, 1969.

World Bank Group. WTO to Rule on Sugar Subsidies. [Online]. 2004. Available from:
[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,date:08-04-2004
~menuPK:34461~pagePK:34392~piPK:34427~theSitePK:4607,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,date:08-04-2004~menuPK:34461~pagePK:34392~piPK:34427~theSitePK:4607,00.html). [July 8, 2010]

World Trade Organization. “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON
SUGAR, Understanding between Australia and the European Communities”
WT/DS265/36,
June 9, 2006.

World Trade Organization. “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON
SUGAR, Understanding between Brazil and the European Communities” WT/DS266/36,
June 9, 2006.

World Trade Organization. “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON
SUGAR, Understanding between Thailand and the European Communities”
WT/DS283/17,
June 9, 2006.

World Trade Organization. “EUROPEAN COMMUNITIES – EXPORT SUBSIDIES ON
SUGAR, Status Report by European Communities Addendum”
WT/DS265/35/Add.1, WT/DS266/35/Add.1, WT283/16/Add.1, June 2, 2006.

World Trade Organization. Article 16: Adoption of Panel Reports [Online]. 2012. Available
from: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012]

World Trade Organization. Article 17: Appellate Review [Online]. 2012. Available from:
http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012]

World Trade Organization. Article 21: Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings [Online]. 2012. Available from: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012]

World Trade Organization. Article 22: Compensation and the Suspension of Concessions [Online]. 2012. Available from: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm
[April 27, 2012]

World Trade Organization. Article 4: Consultations [Online]. 2012. Available from: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm [April 27, 2012].

World Trade Organization. Dispute Settlement System Training Module Chapter 6 [Online]. 2012. Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s10p2_e.htm [April 27, 2012].

World Trade Organization. Goods Schedules Members' commitments [Online]. 2012. Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm
[April 27, 2012]

WTO Pressures. The 2003 CAP Reform: Accommodating [Online]. 2009. Available from: <http://www.palgrave-journals.com/cep/journal/v4/n1/abs/6110069a.html> [April 22, 2012]

WTO Thailand. EU Sugar Subsidies Declared Illegal in Interim WTO Ruling [Online]. 2004. Available from: www.wtothailand.or.th/news.php?trans_id=1285. [July 8, 2010]

WTO. The GATT years: from Havana to Marrakesh [Online]. 2010. Available from: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm [April 20, 2012].

Young, Oran R.. "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regime"
INTERNATIONAL INSTITUTIONS VOLUME I p. 163 – 178, Great Britain, 2010.

Young, Oran R.. "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment." International Organization 43(3), 1989.

ภาคผนวก

คำย่อ

AB	Appellate Body	องค์กรอุทธรณ์
ABARE	Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและทรัพยากรออสเตรเลีย
ACP	African Caribbean and Pacific Group of States	กลุ่มประเทศแอฟริกาแคริบเบียนและแปซิฟิก
ACWL	Advisory Centre on WTO law	ที่ปรึกษาด้านกฎหมายเกี่ยวกับองค์การการค้าโลก
AoA	Agreement on Agriculture	ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร
CAP	Common Agricultural Policy	นโยบายเกษตรร่วม
CIE	Centre for International Economics	สถาบันวิจัยเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ (ออสเตรเลีย)
CVD	Countervailing Duty	มาตรการภาษีเพื่อตอบโต้การอุดหนุนการส่งออก
DS	Dispute Settlement	ข้อพิพาท
DSB	Dispute Settlement Body	องค์กรระงับข้อพิพาท
DSU	Dispute Settlement Understanding	กลไกการระงับข้อพิพาท
EBA	Everything But Arms	ระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไปสำหรับสินค้าทุกอย่างยกเว้นอาวุธ
EC	European Community	ประชาคมยุโรป
EEC	European Economic Community	ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป
EFTA	European Free Trade Area	เขตการค้าเสรียุโรป
EPAs	Economic Partnership Agreements	ข้อตกลงว่าด้วยความสัมพันธ์มิตรทางเศรษฐกิจ
FTA	Free Trade Agreements	เขตการค้าเสรี
GATT	General Agreements on Tariffs and Trades	ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าหรือข้อตกลงเกตต์

GI	Geographical Indication	ข้อบังคับทางภูมิศาสตร์
GSA	Global Alliance for Sugar Trade Reform and Liberalisation	พันธมิตรเพื่อปฏิรูปการค้า น้ำตาลของโลก
GSP	Generalised System of Preferences	ระบบสิทธิพิเศษทางศุลกากร เป็นการทั่วไป
ISO	International Sugar Organization	องค์การน้ำตาลระหว่าง ประเทศ
MFN	Most Favored Nation	ประเทศที่ได้รับการ อนุเคราะห์ยิ่ง
NTB	Non Tariff Barrier	อุปสรรคทางการค้า ที่ไม่ใช่ภาษี
OECD	Organization for Economic Co – operation and Development	องค์การเพื่อความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (การปฏิบัติตามคำตัดสิน) ภายในระยะเวลาอันสมควร
RPT	Reasonable period of time	การปฏิบัติอันพิเศษ และแตกต่าง
S&D	Special and Different	ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน และมาตรการตอบโต้ น้ำตาลอันได้รับ การอนุเคราะห์
SCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures	พิธีสารชั่วคราวว่าด้วยน้ำตาล น้ำตาลอันได้รับการ อนุเคราะห์เป็นพิเศษยิ่ง
SP	Preference Sugar	การใช้ภาษีศุลกากรโดยทั่วไป
SP	Sugar Protocol	สหภาพการเกษตรเพื่อ ผู้ผลิตน้ำตาลแห่งเซาเปาโล
SPS	Special Preference Sugar	องค์การการค้าโลก
TB	Tariff Barrier	
UNICA	The Union Sugar Cane Agribusiness of Sao Paulo	
WTO	World Trade Organization	

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายภัทรพงศ์ สาลักษณ์ เกิดเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2527 จบการศึกษาจากคณะรัฐศาสตร์
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2550

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นักทรัพยากรบุคคล 3 ส่วนข้อมูลและประเมินผลบุคคล
กองบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล การประปานครหลวง กระทรวงมหาดไทย