

ระบบกรอบราคาของประเทศซีจีกับความตกลงสินค้าเกษตรขององค์การการค้าโลก



นางสาวนิภาพัฒน์ วงศ์วัฒนเดชา

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-17-6862 -1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHILE - PRICE BAND SYSTEM AND THE WTO AGREEMENT ON AGRICULTURE



Miss Nipapat Wongwatthanadej

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic year 2004

ISBN 974-17-6862 -1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ระบบกรอบราคาของประเทศชิลีกับความตกลงสินค้าเกษตร
ขององค์การการค้าโลก
โดย นางสาวนิภาพัฒน์ วงศ์วิวัฒน์เดช
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ทัชชฌัย ฤกษ์สุต)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

..... กรรมการ
(อาจารย์กาญจนา สิงห์อำไพ)

..... กรรมการ
(อาจารย์อัญชญา วิทยาธรรมรัช)

..... กรรมการ
(อาจารย์สุชนา ชูเชิด)

นิภาพัทธน วงศ์วัฒน์เดชะ : ระบบกรอบราคาของประเทศชิลีกับความตกลงสินค้าเกษตรของ องค์การการค้าโลก. (CHILE - PRICE BAND SYSTEM AND THE WTO AGREEMENT ON AGRICULTURE) อ. ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล, 376 หน้า. ISBN 974-17-6862-1.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่า การใช้ระบบกรอบราคาของชิลีเพื่อ จำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงภายใต้กรอบ WTO หลายฉบับ โดยยกคดีพิพาทที่อาร์เจนตินาร้องเรียนต่อองค์กรระงับข้อพิพาทของ WTO เกี่ยวกับระบบ กรอบราคาของชิลีมาศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นมาตรการ ณ พรหมแดนที่คล้ายคลึงกับค่า ธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ดังนั้นการที่ชิลียัง คงไว้ซึ่งระบบกรอบราคาดังกล่าวจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 เซิงวรรค 1 ตามความตก ลงสินค้าเกษตร ที่ห้ามมิให้ประเทศภาคีคงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการใดๆประเภทซึ่งได้ถูก กำหนดให้เปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป และยังเป็น การไม่สอดคล้องกับมาตรา 11 ของ GATT 1994 ที่ห้ามมิให้มีการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าที่นอกเหนือจากภาษี นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีตาม ระบบกรอบราคาดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อหลักการห้ามเลือกปฏิบัติอันเป็นหลักการพื้นฐานของ GATT 1994 อีกด้วย ดังนั้นชิลีจึงต้องทำระบบกรอบราคาของตนให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลง สินค้าเกษตรและความตกลง GATT 1994 ภายใต้กรอบ WTO

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2547..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

#4486084434 : MAJOR LAWS

KEY WORD : CHILE - PRICE BAND SYSTEM/ AGREEMENT ON AGRICULTURE/ DISPUTE SETTLEMENT

NIPAPAT WONGWATTHANADEJ : CHILE - PRICE BAND SYSTEM AND THE WTO AGREEMENT ON AGRICULTURE. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. SAKDA THANITCUL, Ph.D. 376 pp. ISBN 974-17-6862-1.

The objective of the thesis is to study and analyze that the Chile - Price Band System employed to restrict the quantity of imported agricultural products is inconsistent with the WTO agreements by using the dispute relating to the Chile - Price Band System brought to the Dispute Settlement Body of WTO by Argentina to illustrate.

The results of study indicates that Chile - Price Band System is a border measure similar to a variable import levy and minimum import price other than ordinary customs duties. Consequently, the enforcement of Chile - Price Band System is inconsistent with Article 4(2) footnote 1 of the WTO Agreement on Agriculture which prohibits the WTO Members from maintaining, resorting to or reverting to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties. Chile - Price Band is also contrary to Article 11 of GATT 1994 which prohibits WTO members from maintaining the non - tariff barriers on the importation. In addition, the import duties under Chile - Price Band System is in conflict with the non - discrimination policy, which is a fundamental principle of the GATT 1994. Therefore, Chile is under the obligation to bring its Price - Band System into conformity with its obligations under the WTO Agreement on agriculture and the GATT of 1994 under the WTO Agreements.

Field of study.....LAWS.....Student's signature.....

Academic year.....2004.....Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธิติกุล เป็นอย่างสูงที่ได้ให้โอกาสผู้เขียนในการเป็นผู้ช่วยวิจัย และในความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมทั้งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ คำปรึกษา และข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนให้การสนับสนุนต่อผู้เขียนตลอดมาจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ในที่สุด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ทัชชฌาย์ ฤกษ์สุด เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ผู้เขียน พร้อมทั้งสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์กาญจนา สิงห์อำไพ ท่านอาจารย์อัญชญา วิทยารวมธัช และท่านอาจารย์สุชนา ชูเชิด ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมทั้งสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้เขียนซาบซึ้งในความเมตตาและความกรุณาของอาจารย์ทุกท่าน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณคุณพิทักษ์ อุดมวิชัยวัฒน์ คุณเกื้อกุล ไชยวัฒนาสราญสุข ที่ให้คำแนะนำ รวมทั้งข้อคิดเห็นที่มีประโยชน์อย่างมากต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณคุณชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์ คุณธีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล คุณนวกาล สิริราชานนท์ คุณชลาลัย บุญเปี่ยม คุณคึกฤทธิ์ สิงห์ คุณอมรวไล นิลพานิช คุณจิรวรัตน์ พุทธิรังษี คุณณัฐวิภา บริสุทธิชัย คุณญาดา กาศยปันนพันธ์ คุณรสิตา บุญวิสูตร คุณวรมน รามางกูร รุ่นพี่ เพื่อน และรุ่นน้องจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่คอยให้ความช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณพี่เจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกท่านที่คอยให้ความช่วยเหลือในการค้นคว้าหาข้อมูล จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา ผู้มีพระคุณอันเป็นที่รักและเคารพยิ่งของผู้เขียนที่ได้เอาใจใส่ ตลอดจนให้กำลังใจอย่างมากต่อผู้เขียนตลอดมา และขอขอบคุณพี่สาวของผู้เขียนที่คอยให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจต่อผู้เขียนตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตา แก่บุพการีและผู้มีพระคุณ รวมทั้งบูรพาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียน หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยมา ณ ที่นี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญรูป.....	ด
สารบัญกราฟ.....	ต
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	7
1.5 วิธีศึกษาวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	8
บทที่ 2 วิวัฒนาการและความเป็นมาของระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับ การค้าสินค้าเกษตร และการจำกัดปริมาณการนำเข้าภายใต้ WTO.....	9
2.1 วิวัฒนาการและความเป็นมาของการยกเว้นสินค้าเกษตรจากความตกลง GATT : มาตรา XVI, XXVIII.....	9
2.1.1 กฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกากับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร.....	14
2.1.2 กฎหมายภายในของสหภาพยุโรปกับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร.....	24
2.1.3 กฎหมายภายในของญี่ปุ่นกับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร.....	31
2.2 การเจรจาอบอุรุกวัยและการจำกัดปริมาณนำเข้าภายใต้ WTO.....	35
2.2.1 การเจรจาอบอุรุกวัยเกี่ยวกับสินค้าเกษตร.....	35
2.2.1.1 ความเป็นมาของการเจรจา.....	35
2.2.1.2 กลุ่มประเทศผู้เจรจาที่สำคัญเกี่ยวกับสินค้าเกษตร.....	45
(1) กลุ่มประเทศผู้ส่งออก.....	45

(2) กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว.....	47
(3) กลุ่มประเทศผู้นำเข้าอาหารสุทธิ.....	48
2.2.2 การจำกัดปริมาณนำเข้าภายใต้ WTO.....	49
2.2.2.1 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).....	51
(1) การผูกพันข้อลดหย่อนทางภาษีตามมาตรา 2.....	51
(1.1) หลักการผูกพันข้อลดหย่อนทางภาษี.....	52
(1.1.1) อำนาจภายในเขตรัฐ (National Jurisdiction).....	52
(1.1.2) กระบวนการผูกพัน (Process of Binding).....	52
(1.2) พันธะทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการผูกพัน ข้อลดหย่อนทางภาษี.....	54
(1.2.1) พันธกรณีตามมาตรา 2 และอัตราภาษีสูงสุด (The Tariff Maximum).....	55
(1.2.2) มูลค่าของข้อลดหย่อนทางภาษี (The Value of Tariff Concession).....	58
(1.2.3) การผูกขาดการนำเข้าและการอุดหนุน (The Import Monopoly and Subsidies).....	59
(2) การจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 11 และมาตรา 13.....	60
(2.1) หลักการและข้อยกเว้นการจำกัดจำนวน.....	62
(2.1.1) หลักการจำกัดจำนวน.....	62
(2.1.2) ข้อยกเว้นการจำกัดจำนวน.....	63
(2.2) เงื่อนไขของการจำกัดจำนวน.....	70
(2.3) กฎเกณฑ์การจำกัดจำนวน.....	71
(2.3.1) ข้อกำหนดเบื้องต้นในหลักการจำกัดจำนวน.....	71
(2.3.2) วิธีการจำกัดจำนวน (Quota).....	72
(3) มาตรการปกป้องตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947.....	74
(3.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้อง.....	77
(3.1.1) ปริมาณการนำเข้าของสินค้าประเภทใด ประเภทหนึ่งมีจำนวนพุ่งขึ้นสูง.....	79
(3.1.2) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้นเป็นผลมาจาก	

สถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้และเป็นผลมาจาก จากการปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT.....	81
(3.1.3) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงต้องก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรม ภายในประเทศ.....	83
(3.2) ลักษณะการใช้มาตรการปกป้อง.....	88
(3.2.1) การเพิ่มอัตราภาษีศุลกากร.....	89
(3.2.2) มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง.....	90
2.2.2.2 ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (Agreement on Safeguards).....	91
(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้อง.....	93
(1.1) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงไม่ว่าในเชิงปริมาณที่แท้จริง หรือโดยเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ.....	94
(1.2) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้นก่อให้เกิด หรือคุกคาม ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าซึ่งผลิต สินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรง กับสินค้านำเข้า.....	94
(2) ลักษณะการใช้มาตรการปกป้อง.....	108
(2.1) มาตรการปกป้องทั่วไป.....	108
(2.1.1) มาตรการทางภาษี.....	109
(2.1.2) การจำกัดปริมาณการนำเข้า.....	109
(2.1.3) การจัดสรรปริมาณการนำเข้า.....	109
(2.2) มาตรการปกป้องชั่วคราว.....	111
2.2.2.3 ความตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture).....	112
(1) การเปิดตลาด (Market Access) ตามมาตรา 4.....	116
(1.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการผูกพันการเปิดตลาด.....	116
(1.1.1) การเปิดตลาดในกรณีใช้มาตรการควบคุม การนำเข้าโดยภาษีศุลกากร.....	117

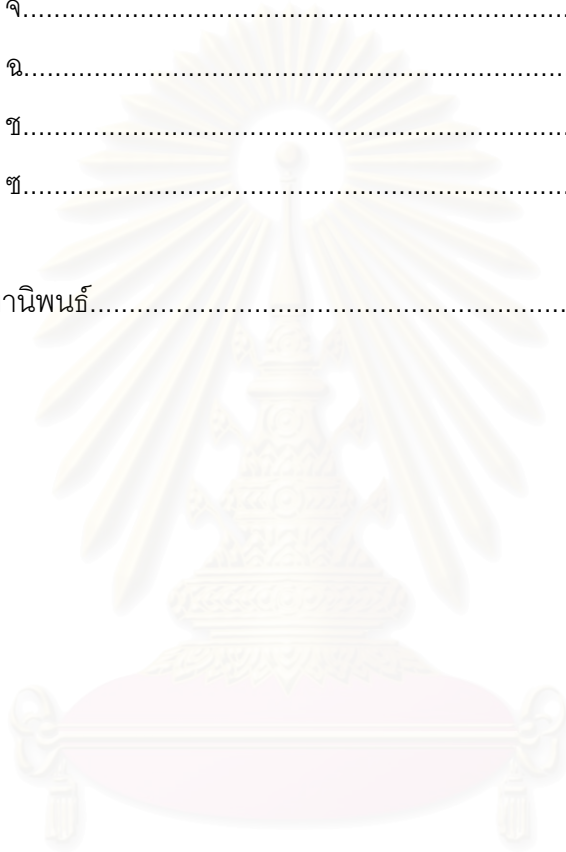
(1.1.2) การเปิดตลาดในกรณีใช้มาตรการควบคุม การนำเข้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร.....	118
(1.1.2.1) วิธีการปรับเปลี่ยนมาใช้อัตรา ภาษีศุลกากร (Tariffication Method).....	120
(1.1.2.2) การผูกพันและการเปิดโอกาส การนำเข้า (Current access opportunities and commitments).....	120
(1.1.2.3) การผูกพันและการเปิดโอกาส การนำเข้าโดยกำหนดปริมาณ การนำเข้าขั้นต่ำ (Minimum access opportunities and commitments).....	121
(2) มาตรการปกป้องพิเศษ หรือ SSG (Special Safeguard Measure) ตามมาตรา 5.....	123
(2.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ.....	125
(2.2) เกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ.....	125
(2.2.1) กรณีที่ใช้ปริมาณนำเข้าเป็นเกณฑ์ (Trigger Volume).....	125
(2.2.2) กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ (Trigger Price).....	128
(2.3) ลักษณะการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ.....	134
2.2.2.4 ข้อยกเว้นการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO ตามพิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัตรของสาธารณรัฐ ประชาชนจีน.....	134
2.2.2.5 ความแตกต่างระหว่างมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง มาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร และข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลง WTO..	139
บทที่ 3 ระบบกรอบราคาและประเด็นกฎหมายในคดีพิพาทระหว่างประเทศคดี กับประเทศอาร์เจนตินา.....	163

3.1	ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบกรอบราคา.....	163
3.1.1	ระบบกรอบราคาโดยทั่วไป (The Price Band System in General).....	164
3.1.1.1	การทำงานของกรอบราคา (How Price bands work).....	164
3.1.1.2	การรักษาราคาภายใต้ขั้นตอนการคำนวณกรอบภาษี (Keeping Price within the band - Tariff algorithm).....	165
3.1.1.3	การตั้งขั้นตอนการคำนวณกรอบราคา (Setting the Band - Price algorithm).....	167
3.1.2	ระบบกรอบราคาของประเทศชิลี (Chile - Price Band System).....	169
3.1.2.1	กรอบทางกฎหมายของระบบกรอบราคาของประเทศชิลี (Regulatory Framework of Chile - Price Band System).....	169
3.1.2.2	สินค้าที่อยู่ภายใต้ระบบกรอบราคาของประเทศชิลี (Products Subject to Chile - Price Band System).....	172
3.1.2.3	อัตราภาษีที่ใช้ (Total Applicable Duties).....	172
3.2	ประเด็นพิพาท คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคำตัดสิน ขององค์การอุทธรณ์ในคดีระบบกรอบราคาของประเทศชิลี.....	177
3.2.1	ประเด็นข้อโต้แย้งของคู่กรณี.....	178
3.2.1.1	ประเด็นข้อผูกพันทางภาษีตามมาตรา 2 วรรค1(b) ของ GATT 1994.....	178
3.2.1.2	มาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี ตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร.....	182
3.2.1.3	ความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นข้อผูกพันทางภาษี ตามมาตรา 2 วรรค 1 (b) ของ GATT 1994 กับมาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี ตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร.....	190
	- ประเด็นการตีความอื่นๆที่เกี่ยวกับมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร.....	191
	- ความตกลงว่าด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างชิลี กับ Mercosur ฉบับที่ 35.....	191
	- ความรู้แต่ดั้งเดิม ประวัติการเจรจา และแนวทางปฏิบัติที่ตามมา (Prior knowledge, negotiating history and subsequent practice)..	192

- คำแนะนำของเลขาธิการ (Secretariat's advice).....	195
3.2.2 คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	196
3.2.2.1 การแก้ไขมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่ 18.525 ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	196
3.2.2.2 ลำดับในการวิเคราะห์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Order of the Panel's analysis).....	197
3.2.2.3 ระบบกรอบราคาของซีดีกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร.....	198
(1) ระบบกรอบราคาของซีดีกับมาตรการที่ต้อง ปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป.....	198
(1.1) ระบบกรอบราคาของซีดีเป็นมาตรการ ณ พรมแดน (a border measure) ที่คล้ายคลึงกับที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 หรือไม่.....	200
(1.1.1) มาตรการ ณ พรมแดน (Border measure).....	200
(1.1.2) คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (a variable import levy) หรือราคา นำเข้าขั้นต่ำ (a minimum import price).....	200
(1.1.3) “นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป” (other than ordinary customs duties).....	205
(1.2) ระบบกรอบราคาของซีดีกับบทบัญญัติว่าด้วย ดุลย์การชำระเงิน หรือภายใต้บทบัญญัติอื่นทั่วไป ที่ไม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรภายใต้ GATT 1994 หรือความตกลงการค้าพหุภาคีอื่นในภาคผนวก 1A ของความตกลง WTO.....	207
(2) เครื่องมืออื่น ๆ ที่ใช้ในการตีความ (Other tools of interpretation).....	210
(2.1) แนวทางปฏิบัติของรัฐ (State practice).....	210
(2.2) มาตรา 24 ของความตกลงเกี่ยวกับการร่วมมือทาง เศรษฐกิจ ฉบับที่ 35 (the Chile - Mercosur Economic Commentarity Agreement No.35	

บทที่ 4 การวิเคราะห์ความสอดคล้องของระบบกรอบราคาของซีดีจากคำตัดสิน ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ ในคดีระบบกรอบราคาของประเทศซีดี.....	246
4.1 วิเคราะห์ประเด็นพิพาทจากคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์.....	247
4.1.1 ประเด็นและข้อโต้แย้งอุทธรณ์ที่สำคัญ.....	247
4.1.1.1 ลำดับในการวิเคราะห์ (Order of Analysis).....	247
4.1.1.2 มาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี ตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร.....	252
(1) การวิเคราะห์การตีความทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1.....	252
(2) การประเมินระบบกรอบราคาของซีดีตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1.....	260
(3) การตีความคำว่า“ภาษีศุลกากรทั่วไป” (ordinary customs duties) ที่ใช้ในมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร.....	286
4.1.1.3 ประเด็นข้อผูกพันทางภาษีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994.....	293
4.1.2 ประเด็นและข้อโต้แย้งอื่นๆ.....	297
4.1.2.1 มาตรา 24 ของความตกลงว่าด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ระหว่างซีดีกับ Mercosur ฉบับที่ 35 (the Chile - Mercosur Economic Commentarity Agreement No.35).....	297
4.1.2.2 การติดต่อของเลขาธิการ GATT กับรัฐภาคีแต่ละรัฐ.....	300
4.2 ระบบกรอบราคากับมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร.....	301
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	314
5.1 บทสรุป.....	314
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	316
รายการอ้างอิง.....	320

	หน้า
ภาคผนวก.....	330
ภาคผนวก ก.....	331
ภาคผนวก ข.....	335
ภาคผนวก ค.....	338
ภาคผนวก ง.....	342
ภาคผนวก จ.....	345
ภาคผนวก ฉ.....	348
ภาคผนวก ช.....	363
ภาคผนวก ซ.....	367
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	376



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ตัวอย่างตารางข้อตกลงหย่อนทางภาษี	55
2. ปริมาณหมวดผลิตภัณฑ์ของสตรีและตัวหมวกที่นำเข้าสู่สหรัฐอเมริกา ระหว่างปีค.ศ.1937-1950.....	80
3. ปริมาณการผลิตหมวดสตรีภายในสหรัฐอเมริกา ระหว่างปีค.ศ.1948-1950.....	84
4. สถิติการลดปริมาณคนงานระหว่างปีค.ศ.1947-1949.....	85
5. ปริมาณการผลิตหมวดสตรีภายในสหรัฐอเมริกา ระหว่างปีค.ศ.1947-1950.....	86
6. เปรียบเทียบปริมาณการนำเข้าและปริมาณการผลิตภายในสหรัฐอเมริกา ระหว่างปีค.ศ.1948-1950.....	86
7. ตารางแสดงข้อผูกพันการลดอัตราภาษีในความตกลงสินค้าเกษตร.....	118
8. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ GATT1947 มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง มาตรการปกป้องพิเศษ ตามความตกลงสินค้าเกษตร และข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO ตามพิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัตรของสาธารณรัฐประชาชนจีน.....	140
9. ตารางเปรียบเทียบการทำงานของค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร ราคานำเข้าขั้นต่ำ และระบบกรอบราคาของซีดี.....	273
10. ตารางเปรียบเทียบความคล้ายคลึงระหว่างมาตรการปกป้องพิเศษ (กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์)และระบบกรอบราคาของซีดี.....	308

สารบัญรูป

รูปที่	หน้า
1. กระบวนการการทำงานของนโยบายเกษตรกรรมร่วม.....	28
2. การเปิดตลาด.....	123
3. เกณฑ์ในการคำนวณโดยใช้ปริมาณนำเข้าเป็นเกณฑ์.....	128
4. เกณฑ์ในการคำนวณโดยใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์.....	132
5. การรักษาราคาภายใต้ขั้นตอนการคำนวณกรอบภาษี.....	166



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญกราฟ

กราฟที่	หน้า
1 และ 2 กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์.....	133



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ลัทธิการคุ้มครองภาคการเกษตรยังคงมีบทบาทสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองภาคการเกษตรในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะการคุ้มครองภาคการเกษตรเกิดจากความเชื่อที่ว่าเกษตรกรเป็นคนยากจน ความเชื่อที่ว่าความมั่นคงของประเทศเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถผลิตอาหารได้อย่างเพียงพอ ตลอดจนความเชื่อที่ว่าภาคการเกษตรมีการปรับตัวได้ยากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น¹

ดังนั้นในการทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) ซึ่งได้ร่างขึ้นในปี ค.ศ. 1947 หรือเรียกสั้นๆว่า GATT 1947 เพื่อสร้างกติกการค้าเสรีสำหรับสินค้าอุตสาหกรรม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงผลักดันให้ภาคการเกษตรได้รับการยกเว้นจาก GATT ทำให้การค้าสินค้าเกษตรนับแต่ก่อตั้ง GATT เป็นต้นมาอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาโดยตลอด ประกอบกับการเจรจาในแต่ละรอบของ GATT ก็ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดกติกาเฉพาะในเรื่องสินค้าเกษตรแต่อย่างใด และการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT ก็มีการใช้ข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตาม GATT² มากมาย จากข้อยกเว้นดังกล่าวทำให้ประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มการคุ้มครองและอุดหนุนภาคการเกษตรอย่างมาก ผลที่ตามมา คือ การค้าและการผลิตสินค้าเกษตรทั่วโลกมีการบิดเบือนอย่างรุนแรง โดยการกีดกันอาจอยู่ในรูปของการใช้อัตราภาษีนำเข้าที่สูง การกำหนดโควตา การอุดหนุนสินค้าเกษตร การใช้กฎระเบียบด้านสุขอนามัยซึ่งส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบปัญหาอย่างมากในการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ ในที่สุดก็มาประสบผลสำเร็จในการเจรจารอบอุรุกวัย

¹นิพนธ์ พัวพงศกร, ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2539), หน้า 1.

²Michael J. Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, 2nd ed. (Routledge, 1999), p. 247.

(Uruguay Round) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเวลาของการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร³ เพื่อที่จะทำให้การค้าสินค้าเกษตรเข้าไปอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ GATT หลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้ผลักดันให้ GATT 1947 มีข้อยกเว้นหลายประการที่ทำให้สินค้าเกษตรหลุดพ้นจากกติกาของ GATT ไป ซึ่งในการเจรจาอบอุรุกวัยนี้ได้มีการจัดทำความตกลงที่สำคัญที่สุดฉบับหนึ่ง คือ ความตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture) ขึ้นมา ทำให้การค้าสินค้าเกษตรอยู่ภายใต้กฎระเบียบของ GATT และหลังจากการเจรจาอบอุรุกวัยก็ได้มีมติเอกฉันท์รับรองร่างกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ซึ่งเป็นระเบียบทางการค้าที่เป็นผลมาจากการเจรจาอบอุรุกวัย และยอมรับให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ขึ้นมาทำหน้าที่แทน GATT

อนึ่งภายใต้กฎระเบียบของ WTO ภาษีศุลกากรเป็นมาตรการ ณ พรหมแดนเพียงอย่างเดียวที่ประเทศกำลังพัฒนาสามารถนำมาใช้ได้เนื่องจากมาตรการของรัฐบาลที่มีจำกัด และการบีบคั้นทางการเงินที่จำกัดทางเลือกของนโยบายภายในประเทศ ภาษีศุลกากรจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรในสถานการณ์ที่มีการขึ้นลงของราคาตลาดโลก หรือกรณีที่มีการนำเข้าปริมาณมาก⁴ แต่เนื่องจากโดยลักษณะแล้วตลาดสินค้าเกษตรมีการหมุนเวียนและมีการขึ้นลงตลอดเวลาอันเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ การอุดหนุนการผลิต และการส่งออกสินค้าเกษตร ทำให้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและการไหลเวียนทางการค้า เพราะขณะที่ประเทศลดภาษีและผูกพันภาษีในระดับที่ต่ำ แต่กลับกลายเป็นการเพิ่มความไม่เสถียรภาพให้กับตลาดสินค้าเกษตรภายนอกประเทศ และการนำเข้าปริมาณมากก็สามารถทำลายการผลิตทางการเกษตรภายในประเทศที่กำลังดำเนินไปได้ด้วยดี⁵ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างกังวลกับปัญหาดังกล่าว

ดังนั้นจากการที่การค้าสินค้าเกษตรอยู่ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตรที่ทุกประเทศต้องปฏิบัติตามหากต้องการที่จะได้รับการคุ้มครอง ความตกลงสินค้าเกษตรจึงได้วางกติกาใหม่เกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ กติกาใหม่ที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การแปลงมาตรการคุ้ม

³Terence P. Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1998-1992) Volume I : Commentary (Deventer: Kluwer Law and Taxation, 1993), p.7.

⁴Tim Ruffer and Paolo Vergano, An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries (Oxford, 2002), p.8.

⁵Ibid., p.10.

ครองที่มีใช้ภาษีให้เป็นภาษีศุลกากร (Tariffication) ตามมาตรา 4 วรรค 2 การผูกพันให้สินค้าเกษตรทั้งหมดมีอัตราภาษีศุลกากรที่แน่นอน การเปิดตลาดขั้นต่ำให้กับสินค้าเกษตร ซึ่งเคยถูกห้ามนำเข้าหรือถูกจำกัดปริมาณนำเข้า (Minimum Access) การจำกัดการอุดหนุนภายในประเทศ การจำกัดการอุดหนุนการส่งออกโดยผูกพันวงเงินอุดหนุนและจำนวนสินค้าที่จะอุดหนุน⁶ เป็นต้น นอกจากนี้บทบัญญัติที่สำคัญอีกบทบัญญัติหนึ่งที่ทำให้ความคุ้มครองสินค้าเกษตรที่แปลงมาตรการคุ้มครองที่มีใช้ภาษีให้เป็นภาษีศุลกากร ก็คือ มาตรการปกป้องพิเศษตามมาตรา 5 ซึ่งเป็นข้อยกเว้นมาตรา 4 วรรค 2 โดยมาตรการปกป้องพิเศษนี้อาจเป็นทางเลือกที่ดีประการหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ จะใช้ในการคุ้มครองสินค้าเกษตรโดยการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมในกรณีที่สินค้าเกษตรที่เข้ามามีปริมาณมาก หรือราคานำเข้าที่เข้ามามีมูลค่ามาก

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรการปกป้องพิเศษสินค้าเกษตรส่วนใหญ่จะเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่จะใช้ และแม้ว่าความตกลง WTO จะมีมาตรการในการปกป้องทางการค้าอื่นๆ เช่น มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องก็ตาม แต่มาตรการปกป้องทางการค้าส่วนใหญ่ของ WTO ได้ออกแบบมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม และไม่คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของภาคเกษตรกรรม จึงทำให้ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ซึ่งบังคับใช้ข้อผูกพันในการลดภาษีที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น สร้างมาตรการขึ้นเพื่อรับมือกับปริมาณสินค้าที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวในรูปของการขึ้นภาษีโดยอยู่ภายในกรอบที่ผูกพัน หรือจัดเก็บค่าธรรมเนียมอื่นๆเพิ่มเติมในกรณีที่ภาษีที่ใช้นั้นต่ำกว่าระดับที่ผูกพันโดยใช้ในรูปของนโยบายกรอบราคา⁷ ดังจะเห็นได้จากคดีระบบกรอบราคา (Price-Band System) ของชิลี⁸ ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศชิลีกับอาร์เจนตินา(ต่อไปนี้จะขอเรียกคดีนี้ว่า คดีระบบกรอบราคาของประเทศชิลี) โดยชิลี

⁶นิพนธ์ พัวพงศกร, ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลกและภาคเกษตรของไทย, หน้า 4.

⁷ตัวอย่างเช่น นโยบายกรอบราคาในเปรู การคำนวณกรอบราคาในการจัดเก็บภาษีนำเข้าของโมร็อกโค และการเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในเคนยา (FAO, A Special Agricultural Safeguard(SAS) : Buttressing the Market Access Reforms of Developing Countries, (Rome, 2001),p.2. Available from <http://www.fao.org>)

⁸Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, WT/DS207/R, adopted on 3 May 2002. Unpagued. Available from www.wto.org/wto/dispute/distab/htm

ได้ใช้มาตรการที่เรียกว่า ระบบกรอบราคาในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตร ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวของซีลี ซีลีอ้างว่าเป็นการปกป้องสินค้าเกษตรภายในซีลี ทำให้เกิดปัญหาว่า มาตรการดังกล่าวของซีลีเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับความตกลงสินค้าเกษตรหรือไม่อย่างไร อาร์เจนตินาซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่สินค้าเกษตร อันได้แก่ ข้าวสาลี (Wheat) แป้งสาลี (Wheat Flour) และน้ำมันพืช (Edible Vegetable Oil) เข้าไปยังซีลีนั้นได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการดังกล่าว เพราะวัตถุประสงค์ของกรอบราคานั้นต้องการที่จะรักษาระดับราคาการขึ้นลงของ ข้าวสาลี แป้งสาลี น้ำมันพืช และน้ำตาลภายในประเทศ* อาร์เจนตินาจึงได้ร้องขอให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) เพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างอาร์เจนตินากับซีลีเกี่ยวกับการใช้ระบบกรอบราคา

ประเด็นปัญหา คือ อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า ระบบกรอบราคาของซีลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ภายใต้ GATT 1994⁹ เพราะซีลีจัดเก็บภาษีระบบกรอบราคาเกินไปกว่าที่ได้ผูกพันไว้ และยังไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร¹⁰ เพราะระบบกรอบราคาดังกล่าวเป็นมาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี

*ซึ่งในกรณีพิพาทนี้ไม่รวมถึงการนำเข้าน้ำตาล

⁹มาตรา 2 วรรค 1(b) ภายใต้ GATT 1994 บัญญัติไว้ว่า “The products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. Such products shall also be exempt from all other duties or changes of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.”

¹⁰มาตรา 4 วรรค 2 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติไว้ว่า “Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties, except as otherwise provide for in Article 5 and Annex 5.”

อย่างไรก็ดี ซิลีได้ตอบได้ว่า มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการปกป้องสินค้าเกษตรภายในประเทศซิลี ดังนั้นจะถือว่าระบบกรอบราคาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO ไม่ได้ เพราะมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่มีความโปร่งใส (Transparency) สามารถคาดเดาได้ (Predictability) และมาตรการที่เรียกว่า ระบบกรอบราคานี้ก็เป็นมาตรการทางภาษีซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนมาตรการดังกล่าวให้เป็นมาตรการทางภาษีอีกแต่อย่างใด ดังนั้นมาตรการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO ซิลีจึงร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่า ระบบกรอบราคาของซิลีนั้นสอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ภายใต้ GATT 1994 และมาตรา 4 วรรค 2 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการคุ้มครองสินค้าเกษตรได้เข้ามามีบทบาทอย่างมาก ประเทศกำลังพัฒนาพยายามที่จะใช้มาตรการที่ให้การคุ้มครองภาคการเกษตรของตนให้ได้มากที่สุด จนอาจทำให้กลายเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการค้าเสรีของ GATT ได้ จากคดีพิพาทนี้ก็เช่นกันคดีแรกที่ได้อินิจฉัยโดยตรงเกี่ยวกับระบบกรอบราคา และประเด็นเรื่องกรอบราคาเป็นประเด็นที่สำคัญ เนื่องจากประเทศภาคี WTO หลายประเทศมีการใช้ระบบกรอบราคา และระบบกรอบราคาก็นับได้ว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการลดความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ประการต่อมา คือ ผลทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบกรอบราคาทำให้เกิดประเด็นว่ามาตรการประเภทใดที่ต้องทำการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีภายใต้ความตกลงรอบอุรุกวัย ประการสุดท้าย จากคดีพิพาทนี้ทำให้เกิดประเด็นที่น่าสนใจ คือ ในเรื่องของการใช้อัตราภาษี การที่ระบบกรอบราคามีการผูกพันทางภาษีเหตุใดระบบกรอบราคาจึงได้รับการพิจารณาว่าเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกับมาตรการที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปอีก แม้ว่าระบบกรอบราคาของซิลีเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการลดความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร และเป็นเครื่องมือที่สามารถใช้แก้ปัญหาของการค้าสินค้าเกษตรในสถานการณ์ที่ราคานำเข้าต่ำมากได้เป็นอย่างดี แต่ลักษณะการทำงานของระบบกรอบราคาของซิลีมีความคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ นอกจากนี้ยังพบว่าระบบกรอบราคาเป็นมาตรการจำกัดจำนวนประเภทหนึ่งที่ไม่สอดคล้องกับความตกลง GATT และการจัดเก็บภาษีกรอบราคายังเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของ GATT ที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อสินค้านำเข้ามา จากคดีพิพาทนี้เหตุใดซิลีจึงไม่อ้างใช้มาตรการปกป้องพิเศษแทนระบบกรอบราคา หรือเนื่องจากมาตรการปกป้องพิเศษมีข้อจำกัดบางประการอันเป็นเหตุให้ซิลีไม่อาจอ้างมาตรการปกป้องพิเศษแทนระบบกรอบราคาได้ จากการศึกษาพบว่าแม้มาตรการปกป้องพิเศษ และระบบกรอบราคาต่างก็มีความคล้ายคลึงกัน เช่น มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยผู้ผลิตภายในประเทศจากสินค้านำเข้าที่เข้ามาก่อให้เกิดความเสียหาย สินค้าเกษตรที่อยู่ภายใต้มาตรการนั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนจากมาตรการที่มีใช้

ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษี และต้องมีการแจ้งสิทธิที่จะใช้ ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจะขึ้นอยู่กับ การขนส่งที่เยียวต่อเยียว และใช้ราคา c.i.f. ในการคำนวณ นอกจากนี้มาตรการมีความโปร่งใส และความคาดเดาได้ เป็นต้น แต่ก็มีใช้เหมือนกันทุกประการ เช่น ระบบกอบราคาที่มีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอีกประการหนึ่ง คือ เพื่อช่วยผู้บริโภคภายในประเทศเมื่อราคาระหว่างประเทศ ของสินค้านั้นสูงขึ้น ระยะเวลาที่ใช้ในการคำนวณไม่เหมือนกัน ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมตามมาตรการปกป้องพิเศษสามารถจัดเก็บได้เกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน แต่ภาษีเพิ่มเติมของกอบราคา และภาษีตามมูลค่าเมื่อรวมกันแล้วไม่สามารถที่จะจัดเก็บได้เกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันได้ ในเรื่อง ของความโปร่งใสและความคาดเดาได้ ระบบกอบราคาผิดพลาดที่ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการ ในการคำนวณราคานำเข้าไว้ กรอบเวลาที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีก็ไม่เหมือนกัน เป็นต้น ดังนั้น ซิลีจึงใช้ระบบกอบราคาเป็นทางออกในการแก้ปัญหา โดยการปรับเปลี่ยนระบบกอบราคาให้ คล้ายกับมาตรการปกป้องพิเศษ ซึ่งจะเป็นการง่ายสำหรับซิลีมากกว่าในการที่จะสามารถปกป้อง ผู้ผลิตภายในประเทศ และยังสามารถปกป้องผู้บริโภคภายในประเทศของตนได้ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาและวิเคราะห์คำตัดสินขององค์การระงับ ข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรการที่ซิลีใช้ในการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ WTO ในคดีพิพาทที่ ได้ยกขึ้นมาศึกษา นี้ และเพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ในการดำเนินนโยบายและกลยุทธ์ทางการค้าสินค้าเกษตรต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่ เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร
2. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของมาตรการปกป้องเกี่ยวกับสินค้าเกษตร และหลักกฎหมาย อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ WTO
3. เพื่อศึกษาหลักการ และการตีความกฎหมายมาตรการปกป้องพิเศษภายใต้ WTO และ หลักกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ WTO โดยพิจารณาจากกรณีพิพาทระบบกอบราคาของประเทศซิลี พร้อมทั้งนำเสนอประเด็นข้อพิพาท ดังกล่าวมาวิเคราะห์หาข้อสรุปว่าคำตัดสินของคดีถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่เพียงใด แล้วนำ ประเด็นแห่งคดีมาวิเคราะห์แล้วชี้ให้เห็นว่ามาตรการปกป้องเกี่ยวกับสินค้าเกษตรดังกล่าวสอดคล้อง

คล้องและเหมาะสมหรือไม่เพียงใดตามความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO พร้อมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการที่ใช้จำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรดังกล่าว เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย และกลยุทธ์ทางการค้าสินค้าเกษตรของประเทศไทยต่อไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

การใช้ระบบกรอบราคาของประเทศชิลีเพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงภายใต้กรอบ WTO หลายฉบับ

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาถึงแนวความคิด วิวัฒนาการ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO ตลอดจนหลักกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ WTO โดยพิจารณาจากกรณีพิพาทระบบกรอบราคาของประเทศชิลีเป็นหลัก เพื่อทราบถึงหลักการ ประเด็นข้อกฎหมาย และการตีความกฎหมายของ GATT แล้วนำประเด็นต่าง ๆ จากคำตัดสินของคดีมาวิเคราะห์หาข้อสรุปว่าคำตัดสินของคดีถูกต้อง และเหมาะสมหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งนำประเด็นสำคัญแห่งคดีมาวิเคราะห์ และชี้ให้เห็นว่ามาตรการปกป้องเกี่ยวกับสินค้าเกษตรดังกล่าวสอดคล้องและเหมาะสมหรือไม่เพียงใดตามความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO รวมทั้งการศึกษานี้จะเสนอแนวทางในการแก้ไขและข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย และกลยุทธ์ทางการค้าสินค้าเกษตรของประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนจะรวบรวมข้อมูลโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่มาจากเอกสาร (Documentary Research) เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศ ตำราบทความต่าง ๆ ในวารสารกฎหมายที่ได้รับการยอมรับ คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการนำเอาข้อมูลจากเอกสารเหล่านั้นมาวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร และหลักเกณฑ์ของมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร พร้อมทั้งหลักกฎหมายอื่นๆในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ WTO

2. เมื่อได้ศึกษาจากกรณีพิพาทระบบกบราคาของประเทศชิลี ทำให้ทราบถึงอุปสรรคทางกฎหมาย การตีความกฎหมายของ GATT และปัญหาในทางปฏิบัติของการใช้มาตรการปกป้องเกี่ยวกับสินค้าเกษตร

3. ทำให้ทราบและเข้าใจมาตรการในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรของประเทศชิลีว่าถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่เพียงใด และก่อให้เกิดผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าเกษตรหรือไม่อย่างไร

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงสินค้าเกษตรที่ถูกต้อง โดยศึกษาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์การอุทธรณ์ในคดีดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแนวทางดำเนินนโยบาย และกลยุทธ์ทางการค้าสินค้าเกษตรของประเทศไทยต่อไป

บทที่ 2

วิวัฒนาการและความเป็นมาของระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร และการจำกัดปริมาณการนำเข้า ภายใต้ WTO

ในบทนี้ผู้เขียนจะเสนอถึงความเป็นมาและลักษณะของระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร เพื่อแสดงถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้าเกษตรตั้งแต่ก่อนการเจรจาอบอุรุกวัย นอกจากนี้ผู้เขียนจะขออธิบายถึงการจำกัดปริมาณนำเข้าภายใต้ WTO โดยจะแบ่งออกเป็นข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) ตามมาตรา 2,11,13 และ 19 ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (Agreement on Safeguard) ความตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture) มาตรา 4 และ 5 และข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO ตามพิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัติของสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจำกัดปริมาณการนำเข้าที่มีผลต่อการนำเข้าสินค้าเกษตร ตลอดจนการตีความและการบังคับใช้มาตราดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจกับคดีข้อพิพาทที่ผู้เขียนได้นำมายกเป็นกรณีศึกษาซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

2.1 วิวัฒนาการและความเป็นมาของการยกเว้นสินค้าเกษตรจากความตกลง GATT : มาตรา XVI, XXVIII

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศถูกบิดเบือนอย่างมากจากประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ราคาสินค้าเกษตรไม่เป็นไปตามกลไกของอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) อย่างแท้จริง¹ โดยสาเหตุส่วนใหญ่มาจากลัทธิกีดกันทางการค้า (protectionism) ของประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งก็คือ ประเทศพัฒนาแล้วที่ต้องการจะปกป้องตลาด

¹ ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO) (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 77.

ภายในประเทศของตนจากการนำเข้าสินค้าเกษตรอันเกินควร² โดยการกีดกันนั้นอาจจะอยู่ในรูปของการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่สูง การกำหนดโควตาสินค้านำเข้า การอุดหนุนสินค้าเกษตร และการใช้กฎระเบียบด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ซึ่งส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรต้องประสบปัญหาอย่างมากในการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามนับแต่มีการก่อตั้ง GATT (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ในปีค.ศ.1947 การค้าสินค้าเกษตรยังคงเป็นส่วนที่อยู่นอกกรอบระเบียบของ GATT เนื่องจากกฏกติกาของ GATT ที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาโดยตลอด และการเจรจาการค้ารอบก่อนๆได้มีความพยายามผลักดันให้มีการนำสินค้าเกษตรเข้ามาเจรจาใน GATT แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ³ นอกจากนี้กฏกติกาของ GATT ในเรื่องสินค้าเกษตรก็มักอยู่ในรูปของข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตาม GATT⁴ เพราะประเทศพัฒนาแล้วต้องการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าและการอุดหนุนการส่งออก (Import Quota and Export Subsidies) ในการคุ้มครองสินค้าเกษตรของตนโดยไม่ขัดต่อกฎเกณฑ์ของ GATT ประกอบกับข้อพิพาทต่างๆที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรก็ประสบปัญหาอย่างมากในการตีความบทบัญญัติ GATT ที่เกี่ยวข้อง เพราะการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT มีการใช้ข้อยกเว้นมากมาย และประเทศภาคีต่างๆก็ใช้ข้อยกเว้นของบทบัญญัติ GATT มากกว่าบทบัญญัติทั่วไปของ GATT⁵

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า สินค้าเกษตรเป็นเสมือนกรณีพิเศษใน GATT เพราะแม้ว่าโดยหลักการ ข้อตกลง GATT จะใช้กำกับการค้าสินค้าเกษตรเหมือนสินค้าอุตสาหกรรม แต่ผู้ลงนามหลัก

²John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT (Michigan: Bobb - Merrill, 1969), p.717.

³Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary (Deventer: Kluwer Law and Taxation, 1993), p.7.

⁴Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, 2nd ed. (Rouledge, 1999), p.247.

⁵ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 77.

(major signatories) กลับร่วมมือกันเขียนข้อตกลงให้มีบทยกเว้นสำหรับภาคการเกษตร* โดยบทยกเว้นปรากฏในมาตราสำคัญ 2 มาตรา คือ มาตรา 11 ว่าด้วยการจำกัดการนำเข้า และมาตรา 16 ว่าด้วยการอุดหนุนการส่งออก มาตรา 11 ห้ามการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้า แต่ในมาตรา 11 วรรค 2(c) กลับมีข้อยกเว้นยินยอมให้มีการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรและสินค้าประมงได้ อย่างไรก็ตามหลักการสำคัญของการใช้มาตรการจำกัดจำนวน มาตรา 11 วรรค 2 ระบุว่า การจำกัดการนำเข้าจะต้องใช้ควบคู่ไปกับมาตรการที่ใช้กับสินค้าภายในประเทศเพื่อที่การใช้มาตรการนั้นจะได้ไม่เป็นการกีดกันสินค้านำเข้าโดยเฉพาะ นอกจากนั้นการใช้ข้อจำกัดการนำเข้าจะต้องไม่เป็นการลดการนำเข้าให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในกรณีที่ไม่มีข้อจำกัดนั้นเมื่อเทียบเคียงกับสัดส่วนการผลิตภายในประเทศ⁶ ซึ่งหลักการนี้ไม่สร้างความพอใจแก่ประเทศต่างๆ เพราะสินค้านำเข้ายังคงมีส่วนแบ่งการตลาดเท่าเดิมไม่ว่าจะมีการใช้มาตรการจำกัดจำนวนหรือไม่ก็ตาม นอกจากนั้นบทบัญญัตินี้ยังไม่เคยได้ผลในทางปฏิบัติ และยิ่งประเทศต่างๆ พยายามที่จะใช้บังคับบทบัญญัตินี้มากเท่าใด สหรัฐอเมริกาก็ชี้แจงว่าจะถอนตัวออกจาก GATT อยู่เสมอ จนในที่สุดเมื่อมีข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกา กับเนเธอร์แลนด์เกี่ยวกับสินค้านมเนย คณะทำงาน GATT พบว่า มาตรการจำกัดการนำเข้าที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ นั้นไม่ได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการจำกัดการผลิตวัตถุดิบของนมภายในประเทศ GATT จึงอนุมัติให้ใช้มาตรการตอบโต้ต่อสหรัฐอเมริกาได้ ผลของคำตัดสินนี้ทำให้สหรัฐอเมริกาชี้แจงว่าจะถอนตัวจาก GATT และนำมาซึ่งการที่ GATT ยินยอมที่จะให้สหรัฐอเมริกายกเว้นชั่วคราวอย่างไม่มีกำหนดจากพันธกรณีมาตรา 11 ในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร⁷ ยิ่งกว่านั้นประเทศภาคี GATT หลายประเทศต่างก็ละเลยเงื่อนไขการรักษาระดับการนำเข้าในกรณีที่มีการจำกัดการนำเข้า เช่น ประชาคมยุโรปได้ใช้มาตรการคุ้มครองเกษตรกรจนทำให้

* การที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกันร่างกฎข้อบังคับให้ยกเว้นภาคเกษตรจากกติกาการค้าเสรีของ GATT มีสาเหตุมาจากนโยบายคุ้มครองภาคเกษตรและสถานการณ์ในช่วงก่อนการก่อตั้ง GATT ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการค้าสินค้าเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วที่มีลักษณะของการกีดกันทางการค้า หรือเพราะสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองมีส่วนสำคัญทำให้ประเทศต่างๆ ใช้นโยบายการค้าสินค้าเกษตรแบบปกป้องคุ้มครอง

⁶ ตัวอย่างเช่น ประเทศ ก. กำหนดโควตาไก่ที่ผลิตในตลาดภายในประเทศ 10 ล้านตัวต่อปี หากไก่นำเข้าเคยมีส่วนแบ่งการตลาดภายในประเทศร้อยละ 60 กรณีที่ไม่มีการใช้โควตาดังกล่าวดังนั้นเมื่อมีการใช้โควตา ไก่นำเข้าก็ยังคงต้องมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 60 ซึ่งก็คือ 6 ล้านตัวต่อปี (ทัชชัมัย ฤกษ์สุต, แอกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 79.)

⁷ ทัชชัมัย ฤกษ์สุต, แอกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 79.

ประชาคมยุโรปเปลี่ยนสภาพจากประเทศผู้นำเข้าธัญพืชมาเป็นผู้ส่งออกธัญพืช นอกจากนี้ยังมี มาตรา 16 ว่าด้วยการอุดหนุน (ซึ่งไม่ผิดกฎหมายตราบดเคี้ยวที่การอุดหนุนไม่ทำให้ประเทศได้ส่วนแบ่งทางการค้าโลกอย่างไม่เป็นธรรม) ห้ามมิให้ประเทศภาคีใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออก แต่ยินยอมให้ใช้ได้ถ้าเป็นการอุดหนุนการส่งออกสินค้าขั้นปฐม⁸ มาตรา 16 ได้เปิดช่องโหว่ให้มีการอุดหนุนการส่งออกและปกป้องภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ GATT ไม่มีกติกาเฉพาะเรื่องการห้ามการอุดหนุนภายในสำหรับการค้าสินค้าเกษตร จึงเป็นนัยให้มีการอุดหนุนภายในประเทศได้อย่างเสรีถึงแม้จะมีข้อผูกพันให้รัฐบาลละเว้นจากการดำเนินนโยบายการค้าสินค้าเกษตรในประเทศที่ส่งผลเสียหายต่อผลประโยชน์โดยชอบของประเทศคู่ค้าก็ตาม เช่น สหภาพยุโรปก็มีนโยบายเกษตรกรรมร่วมในการจ่ายเงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการเมล็ดพืชน้ำมันและอาหารเลี้ยงสัตว์โปรตีน ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่สหรัฐอเมริกาที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากข้อตกลงย้อนทางภาษีตามมาตรา 2 ของ GATT ซึ่งสหภาพยุโรปได้เคยให้ไว้ ซึ่งแม้สหภาพยุโรปจะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบอุดหนุนเสียใหม่ ก็ยังคงก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหรัฐอเมริกา ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยว่าสหภาพยุโรปควรขจัดความเสียหายโดยการแก้ไขระบบการอุดหนุนเสียใหม่ หรือโดยการขอเข้าร่วมเจรจาใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อตกลงย้อนทางภาษีเกี่ยวกับเมล็ดพืชน้ำมันภายใต้มาตรา 28 วรรค 4 ของ GATT ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ามาตรา 28 ก็เป็นข้อยกเว้นอีกอย่างหนึ่งจากความตกลง GATT

นอกจากนี้ประเทศพัฒนาที่ส่งออกสินค้าเกษตรยังให้การปกป้องคุ้มครองและให้การอุดหนุนในด้านต่างๆ โดยเหตุผลที่ใช้อ้าง คือ เพื่อความมั่นคงของประเทศ (National Security) เนื่องจากอาหารเป็นสิ่งจำเป็นต่อประชาชนและยุทธปัจจัย ในอดีตพบว่าเมื่อเกิดสงครามโลกระบาดหรือความแห้งแล้ง ประเทศที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตรจะประสบปัญหาการขาดแคลนอาหารเพราะประเทศผู้ส่งออกอาหารใช้มาตรการจำกัดการส่งออกเพื่อให้มีอาหารบริโภคภายในประเทศอย่างเพียงพอ ดังนั้นแม้ว่าภายในประเทศจะไม่ได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)⁹ ในการผลิตสินค้าเกษตร แต่ก็มีควมจำเป็นที่ต้องผลิตอาหารหรือสินค้าเกษตรให้

⁸ John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Relation : Cases, Material and Text (St. Paul, Minn: West Publishing, 1977), p.982.

⁹ อธิบายไว้ว่า ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) หมายความว่า เป็นการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิตในเชิงสัมพัทธ์ ยกตัวอย่าง นาย ก เป็นผู้

เพียงพอต่อความต้องการบริโภคในขณะนั้น และให้มีสินค้าคงคลังในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการในประเทศ ส่วนเหตุผลอื่นที่อ้าง คือ สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีปัญหาเรื่องเสถียรภาพด้านราคาเพราะเป็นสินค้าที่ราคามีความผันแปรไม่แน่นอนเมื่อเทียบกับสินค้าอื่น (Price and Income Instability) เนื่องจากสภาวะอากาศหรือความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือเหตุผลที่อ้างว่าเป็นการรักษาไว้ซึ่งวิถีชนบทและสิ่งแวดล้อม (Preservation of the rural way of life/environment)¹⁰ เป็นต้น

ดังนั้นจากที่กล่าวมา ปัญหาสำคัญที่ผู้ผลิตสินค้าเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาจะต้องเผชิญ คือ การที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้มาตรการในการกีดกันการค้าสินค้าเกษตรมากขึ้นทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกไม่เป็นไปตามกลไกของตลาด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ผลิตสินค้าเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา ประเทศพัฒนาแล้วที่มีปกป้องคุ้มครองและใช้เงินงบประมาณในการอุดหนุนภาคเกษตรมากที่สุด ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น¹¹

ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาแม้จะใช้การจำกัดการนำเข้าและการอุดหนุนการส่งออกเป็นมาตรการหลักในการคุ้มครองสินค้าเกษตรของตนตลอดมา แต่สหรัฐอเมริกาดับเห็นว่ายกเว้นภายใต้ GATT (ที่ตนใช้สิทธิพลในการกำหนดไว้ใน GATT เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของตน) ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศของตน ดังนั้นในช่วงต้นค.ศ. 1955 สหรัฐอเมริกาจึงขอยกเว้นชั่วคราวจากพันธกรณีบางประการของ GATT ในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร

มีประสบการณ์และมีความสามารถทั้งในงานจัดการและงานพิมพ์ดีด (พิมพ์ได้นาทีละ 60 คำ) ส่วนนาย ข ไม่มีประสบการณ์ในงานจัดการ แต่พิมพ์ดีดได้นาทีละ 50 คำ ประสิทธิภาพในงานจัดการ *เปรียบเทียบ* กับงานพิมพ์ดีดของนาย ก จะสูงกว่านาย ข ในทางกลับกัน ประสิทธิภาพในงานพิมพ์ดีด *เปรียบเทียบ* กับงานจัดการของนาย ข จะสูงกว่านาย ก สรุปได้ว่านาย ก มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในงานจัดการ ส่วนนาย ข มีความได้เปรียบเปรียบเทียบในงานพิมพ์ดีด หากใช้แนวคิดนี้เป็นเกณฑ์ในการมอบหมายงานของหน่วยธุรกิจ ซึ่งในที่นี้สมมติว่าต้องการบุคลากรเพียง 2 คน นาย ก ก็ควรทำงานด้านกรจัดการ ส่วนนาย ข ควรทำงานด้านธุรการรวมทั้งงานพิมพ์ดีด (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 72.)

¹⁰Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, p.247.

¹¹John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.719.

รวมทั้งน้ำตาล ถั่ว(peanuts) และสินค้านมเนย(dairy products)¹² ส่วนประชาคมยุโรปก็ใช้นโยบายเกษตรกรรมร่วมในการกีดกันการค้าสินค้าเกษตร และใช้วิธีขัดขวางการลงมติรับรองคำตัดสิน (block adoption) ของ GATT หรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสินของ GATT ถ้าคำตัดสินดังกล่าวเป็นการขัดต่อนโยบายเกษตรกรรมร่วมของตน (Common Agricultural Policy : CAP)¹³ ส่วนญี่ปุ่นก็มีการใช้การจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรเช่นกัน

ดังนั้นในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะแบ่งศึกษาออกเป็น 3 ตอน ตอนที่ 1 ว่าด้วยกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกากับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร ตอนที่ 2 ว่าด้วยกฎหมายภายในของสหภาพยุโรปกับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร ตอนที่ 3 ว่าด้วยกฎหมายภายในของญี่ปุ่นกับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร เพื่อให้ทราบว่าประเทศมหาอำนาจเหล่านี้มีกฎหมายภายในในการอุดหนุนและคุ้มครองภาคการเกษตรของตนอย่างไรจึงทำให้เป็นบทยกเว้นในความตกลง GATT

2.1.1 กฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกากับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร

ปัญหาของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับเศรษฐกิจภาคการเกษตรนั้น ถ้ามองย้อนกลับไปในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 จะพบว่าราคาสินค้าเกษตรภายในสหรัฐอเมริกาทดต่ำเป็นอย่างมาก และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาก็ประสบปัญหาสินค้าเกษตรล้นตลาด สหรัฐอเมริกาจึงได้ตรากฎหมายรัฐบัญญัติการปรับตัวทางการเกษตร ค.ศ.1933 (The Agricultural Adjustment Act 1933) ซึ่งต่อไปผู้เขียนจะเรียกว่า The Agricultural Adjustment Act เพื่อเป็นแม่บทในการกำหนดนโยบายทางการเกษตรของสหรัฐอเมริกา โดยออกมาเพื่อคุ้มครองตลาดภายในจาก

¹² ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, เกษตรและองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 77.

¹³ นโยบายเกษตรกรรมร่วม (Common Agricultural Policy) เป็นนโยบายและแผนการของประชาคมยุโรป เพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกรโดยการโอนเงินจากประชาชนนอกภาคเกษตรไปสู่ภาคเกษตรกรรมผ่านนโยบายพยุงราคา (price support) สร้างเสถียรภาพให้ตลาดผลผลิตการเกษตร และประกันอุปทานในด้านอาหาร นโยบายเกษตรกรรมร่วมมีมาตรการใหญ่ 2 ประการ (1) ภาษีผันแปร (variable levy) ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บจากสินค้าเข้าเป็นจำนวนเท่ากับผลต่างของราคาเป้าหมาย (target price) ของสินค้าเกษตรในประชาคมยุโรป กับราคาตลาดที่ต่ำที่สุดของสินค้าเกษตรนำเข้า (2) การจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สินค้าออกซึ่งเป็นผลผลิตเกษตรที่ไม่สามารถส่งออกได้ตามราคาเป้าหมาย (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 70.)

การนำเข้าสินค้าเกษตรและจะมีการพิจารณาแก้ไขทุกๆ 5 ปี¹⁴

ทางสภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้ตราบทบัญญัติที่ 22 ของ The Agricultural Adjustment Act เกี่ยวกับโควตาการนำเข้าสินค้าเกษตร¹⁵ตามโครงการพยุงราคาภายในประเทศ (domestic price support program) ออกมา¹⁶ เพื่อวางแนวทางการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการภายในประเทศ และรักษาราคาให้อยู่ในระดับที่จะประกันให้เกษตรกรมีรายได้ที่ดี

ต่อมาในปีค.ศ.1935 สหรัฐอเมริกาต้องการที่จะทำการถ่ายเทผลผลิตที่ล้นตลาด สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการเพิ่มบทบัญญัติที่ 32 ของ The Agricultural Adjustment Act โดยกำหนดให้รัฐบาลให้การอุดหนุนเพื่อที่จะส่งออกผลผลิตที่ล้นตลาด และภายใต้บทบัญญัตินี้เกษตรกรจะได้รับเงินอุดหนุนเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาภายในประเทศกับราคาตลาดโลก โดยให้รัฐมนตรีว่าการเกษตร (The Secretary of Agriculture) จ่ายเงินเพื่ออุดหนุนการส่งออกร้อยละ 30 ของรายรับภาษีของรัฐบาลทั้งหมด¹⁷ ดังนั้น การคงไว้ซึ่งราคาภายในประเทศควบคู่ไปกับการใช้โควตาจำกัดการนำเข้าและการอุดหนุนการส่งออกเพื่อถ่ายเทผลผลิตที่ล้นตลาดนั้นยังคงเป็นหลักการสำคัญของนโยบายทางเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกา

ในปีค.ศ. 1948 หลังจากที่ GATT เพิ่งมีผลบังคับใช้ สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้แก้ไขบทบัญญัติที่ 22 ของ The Agricultural Adjustment Act แต่ก็ได้เพิ่มบทบัญญัติที่สงวนความสอดคล้องระหว่างกฎหมายฉบับดังกล่าวและ GATT ไว้ โดยบทบัญญัตินี้กำหนดไว้ว่า¹⁸

¹⁴ ภิญญา หิรัญย์วัฒนพงศ์ และไพศาล มหาพัฒน์ภรณ์, "FARM ACT 1985 : ข้อคิดข้อต่อสู่ของไทย," วารสารกฎหมาย 10(กรกฎาคม 2529) : 139.

¹⁵ John H.Jackson, "The General Agreement on Tariffs and Trade in United States Domestic Law", Michican Law Review 66 (1967): 266.

¹⁶ Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.134.

¹⁷ Ibid., p.143.

¹⁸ John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.733.

- (f) ไม่มีประกาศใดๆภายใต้บทบัญญัตินี้ที่จะมีผลใช้บังคับโดยฝ่าฝืนสนธิสัญญาใดๆ หรือความตกลงระหว่างประเทศอื่นซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นหรือหลังจากนี้จะเป็นคู่สัญญา¹⁹

ดังนั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่ามาตรา 11 จะเป็นข้อยกเว้นของ GATT ซึ่งออกแบบมาเพื่อรองรับกฎหมายภายในเกี่ยวกับสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกา แต่ในเวลาที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกากลับพบว่าแผนการเกี่ยวกับสินค้าเกษตร (agriculture program) ขัดกับ GATT ทางสถานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการแก้ไขโดยการบัญญัติการจำกัดจำนวนการนำเข้า (quota) ใหม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรที่จะเข้ามาในสหรัฐอเมริกา แต่ระบุข้อความที่ห้ามการบังคับใช้บทบัญญัติในทางที่ขัดกับ GATT หรือความตกลงอื่นที่คล้ายคลึงกันได้²⁰

ซึ่งทางสถานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมายมาดังนี้²¹

- (f) ไม่มีประกาศภายใต้บทบัญญัตินี้ที่จะมีผลใช้บังคับในทางที่ฝ่าฝืนสนธิสัญญาใดหรือความตกลงระหว่างประเทศอื่นใด ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นหรือหลังจากนี้จะเป็นคู่สัญญา แต่ไม่มี ความตกลงระหว่างประเทศหรือการแก้ไขความตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่ใดหลังจากนี้ที่สหรัฐอเมริกาจะทำได้โดยไม่ได้รับอนุญาตตามบทบัญญัตินี้...²²

¹⁹(f) No proclamation under this section shall be enforced in contravention of any treaty or other international agreement to which the United States is or hereafter becomes a party.

²⁰ John H.Jackson, Legal Problems of International Economic Relation : Cases, Material and Text, p.982.

²¹ John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.734.

²²(f) No proclamation under this section shall be enforced in contravention of any treaty or any other international agreement to which the United States is or hereafter becomes a party; but no international agreement or amendment to an existing international agreement shall hereafter be entered into which does not permit the enforcement of this section with respect to the Articles and countries to which such an agreement or amendment is applicable to the full extent that the general agreement on tariffs and trade, as heretofore entered into by the United States, permit such

ท้ายที่สุดในปีค.ศ.1951 สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้แก้ไขบทบัญญัติที่ 22 ของ The Agricultural Adjustment Act อีกครั้งหนึ่งดังต่อไปนี้²³

(f) ไม่มีความตกลงทางการค้าใดหรือความตกลงระหว่างประเทศอื่นก่อนหน้าหรือหลังจากนี้ที่สหรัฐอเมริกาได้ทำจะนำมาใช้บังคับในรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของบทบัญญัตินี้²⁴

สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงการใช้และการแก้ไขกฎหมายในปีค.ศ.1951 ว่า การแก้ไขใหม่นี้อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้สหรัฐอเมริกาละเมิด GATT ดังนั้นต่อมาในสมัยการประชุมทบทวน (Review Session) ของ GATT ในปีค.ศ.1954-1955 สหรัฐอเมริกาจึงได้ขอยกเว้นชั่วคราว (waiver) จากพันธกรณีของ GATT (ตามมาตรา 25) เพราะสหรัฐอเมริกาเห็นว่าขอยกเว้นภายใต้ GATT ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศของตน ซึ่งภาคีของ GATT ก็ยอมรับการขอยกเว้นชั่วคราวดังกล่าว²⁵

การยกเว้นชั่วคราวนี้กำหนดให้สหรัฐอเมริกาต้องรายงานการกระทำใดๆต่อ GATT และสงวนไว้โดยชัดแจ้งซึ่งสิทธิของคู่สัญญาในการปรึกษาหารือและในการกระทำที่เหมาะสมภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 23 การยกเว้นชั่วคราวนี้ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถใช้บทบัญญัติที่ 22 ได้เต็มที่ เพราะการยกเว้นชั่วคราวนี้ไม่มีการจำกัดเวลา และไม่ได้กำหนดให้สหรัฐอเมริกาต้องปรึกษาประเทศภาคีก่อนที่จะใช้การจำกัดดังกล่าว²⁶

อนึ่งจากการจำกัดการนำเข้าตาม The Agricultural Adjustment Act สหรัฐอเมริกาได้บรรจบบทบัญญัติจำนวนมากที่จำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรตามข้อตกลงที่จำกัดการส่งออกโดย

enforcement with respect to the Articles and countries to which such general agreement is applicable...

²³ John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.734

²⁴ (f) No trade agreement or other international agreement heretofore or hereafter entered into by the United States shall be applied in a manner inconsistent with the requirements of this section

²⁵ John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.734.

²⁶ Jarrod Wiener, Making Rules in the Uruguay Round of the GATT, p. 65.

สมัครใจ (voluntary restraint agreement)²⁷ ต่อดินค้าประเภทเนื้อสัตว์ (meat) สเตอร์เบอร์รี่ มะเขือเทศ และเห็ดที่นำเข้ามายังสหรัฐอเมริกา และยังมีความตกลงที่จำกัดสินค้าประเภทกาแฟ และโกโก้อีกด้วย

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้าเกษตรที่มีการรวบรวมไว้มีดังนี้²⁸

- พระราชบัญญัติว่าด้วยน้ำตาล ค.ศ.1948 (Sugar Act of 1948) ตามที่ได้มีการแก้ไขแล้ว เนื่องจากผลผลิตน้ำตาลภายในประเทศต้องทำการแข่งขันกับสินค้าน้ำตาลที่นำเข้ามา ดังนั้นตั้งแต่มีการลดภาษีศุลกากรแก่สินค้าน้ำตาลในปีค.ศ.1934 จึงมีการใช้ระบบโควตาในการกำหนดปริมาณการนำเข้าที่จำเป็นสำหรับการบริโภคภายในประเทศ ตาม Sugar Act นี้ผู้ผลิตภายในประเทศได้มีการจัดจำหน่ายน้ำตาลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 55 ในตลาดในสหรัฐอเมริกา และตั้งแต่ปีค.ศ.1962 พื้นที่เพาะปลูกหัวบีท (beet) อ้อย(cane) ก็ได้ให้ผลผลิตร้อยละ 65 ตามความต้องการในการบริโภค ระหว่างช่วงปีค.ศ. 1964-1970 ค่าธรรมเนียมการนำเข้าที่จัดเก็บกับโควตาการนำเข้าของสหรัฐอเมริกาจะอยู่ระหว่าง 3.6 และ 5.2 ตัน นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการเกษตรอาจจะจำกัดการนำเข้าน้ำตาลที่อยู่ในรูปของสินค้าได้ ดังเช่นในปีค.ศ.1972 การนำเข้าลูกกวาด(confectionery) และช็อกโกแลตหลายชนิดก็อยู่ภายใต้ระบบโควตาเช่นกัน

- พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับการตลาดสินค้าเกษตร ค.ศ. 1973 (Agricultural Marketing Agreement Act of 1973) ตามที่ได้มีการแก้ไขแล้ว

ข้อตกลงทางการตลาดแบบเป็นขั้นตอน (marketing order program) สำหรับสินค้าประเภทผลไม้และผักบางชนิดก็อยู่ภายใต้ The Agricultural Marketing Agreement Act of 1973

²⁷ Voluntary Export Restriction (VER) เป็นเครื่องมือของลัทธิการปกป้องแบบใหม่ (new protectionism) ที่มีใช้ภาษีศุลกากร (non - tariff barriers) เป็นเครื่องมือที่ประเทศพัฒนาแล้วนิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย เพื่อเป็นการหลบเลี่ยงหลักการและกฎเกณฑ์ของ GATT รัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าจะส่งเจ้าหน้าที่ไปเกลี้ยกล่อม ชักชวน ไน้มน้าว ชักจูง ล่อหลอก ตลอดจนข่มขู่ผู้เจรจาว่า หากไม่ยอมทำข้อตกลง VER ประเทศคู่เจรจาจะต้องเผชิญมาตรการปกป้องที่รุนแรงยิ่งขึ้น (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 291.)

²⁸ John H.Jackson, Legal Problems of International Economic Relation : Cases, Material and Text, pp. 989-990.

การจำกัดนี้จะใช้ในการจำกัดขนาด (size) ชนิด (grade) หรือคุณภาพ (quality) ของสินค้าภายในประเทศซึ่งอาจจะอนุญาตให้มีการนำไปขายได้ (marketed) ชั้นตอน (ordered) ดังกล่าวอาจจะไม่มีการประกาศ(issued) จนกว่าจะมีการแจ้งต่อสาธารณะ(public notice) และเปิดโอกาสให้มีการรับฟังโดยบุคคลผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อการจำกัดดังกล่าวได้มีการนำมาใช้บังคับกับตลาดภายในประเทศ การจำกัดอย่างเดียวกันนั้นอาจจะนำมาใช้กับสินค้านำเข้าได้ด้วย ซึ่งต่อมาในปีค.ศ.1972 เงื่อนไขในการนำเข้านี้ก็ได้มีการนำมาใช้บังคับกับสินค้าทั้งหมด 11 รายการด้วยกัน

ในช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นยุคทองของการเกษตรในสหรัฐอเมริกา และเป็นช่วงที่มีการเพิ่มการส่งออกผลิตผลทางการเกษตรของสหรัฐอเมริกา ตลาดสินค้าเกษตรโลกก็ได้รับเอาผลผลิตที่ล้นตลาดของสหรัฐอเมริกาเข้ามาเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันราคาโลกสำหรับสินค้าทั้งหลายก็ได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นการส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกาก็เติบโตขึ้นทุกปีจากปีค.ศ.1969 จนถึงค.ศ.1981 ซึ่งในช่วงปีค.ศ.1977 และค.ศ.1981 ก็ได้มีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเกษตร (Farm bills) ออกมา²⁹ เพื่อเพิ่มระดับราคาอุดหนุน และราคาเป้าหมาย (target prices)³⁰

ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ตลาดการส่งออกของสหรัฐอเมริกาทดต่ำลงอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากนโยบายพยุงราคาดังกล่าวทำให้พืชผลการเกษตรของสหรัฐอเมริกามีราคาสูงและสูงกว่าราคาตลาดโลก สหรัฐอเมริกาจึงไม่สามารถส่งสินค้าเกษตรเข้าสู่ตลาดโลกได้ รัฐบาลจึงต้องรับภาระในการเก็บสินค้าเกษตรเหล่านั้นไว้ สถานการณ์เช่นนี้ดำเนินเรื่อยมาทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาจำนวนมากประกอบกับสภาพทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาทดต่ำลง สหรัฐอเมริกาเริ่มขาดดุลการค้าในช่วงค.ศ.1982-1985 นอกจากนี้การที่ค่าเงินดอลลาร์มีความแข็งตัวมากก็ทำให้ราคาพืชผลเกษตรสูงตามไปด้วย ประกอบกับการตอบสนองต่อการบริหารของเรแกน(the Reagan Administration) ในการลดระดับการอุดหนุนทางราคาและเงินชดเชยส่วนต่าง

²⁹Food and Agricultural Act 1977 และ Agriculture and Food Act 1981

³⁰Hathaway, Agriculture and the GATT (1987), p.82 cited in Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary (Deventer: Kluwer Law and Taxation,1993), p.143.

(deficiency payments)³¹ โดยการกำหนดราคาเฉลี่ยที่แน่นอน ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องประสบกับวิกฤตทางการเกษตร เกษตรกรจำนวนมากซึ่งได้กู้ยืมเงินในช่วงปลายทศวรรษ1970 ต่างก็พบว่าตัวเองมีหนี้สินหรือล้มละลาย จากสถานการณ์ต่างๆที่กล่าวมาทำให้สหรัฐอเมริกาเกิดความเคลื่อนไหวในการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรซึ่งรัฐบัญญัติฉบับใหม่ คือ The Food Security Act of 1985-1990³² มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปจากเดิมมาก โดยการลดการประกันรายได้เกษตรกรลง ทำให้ราคาใกล้เคียงตลาดโลกและยังใช้มาตรการลดพื้นที่เพาะปลูก รวมทั้งส่งเสริมการส่งออกภายใต้มาตรการอุดหนุนต่างๆเพื่อมุ่งแข่งขันในตลาดโลก นอกจากนี้ยังได้มีโครงการใหม่ๆในการคงไว้ซึ่งรายได้ทางการเกษตร เพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรและเพื่อจำกัดหรือลดระดับค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนสินค้าเกษตร³³

มาตรการหลักๆที่สำคัญของ The Food Security Act of 1985 ได้แก่ ราคาเป้าหมาย (Target Price) อัตราดอกเบี้ย (Loan Rate) และมาตรการส่งเสริมการส่งออก ในเรื่องของราคาเป้าหมาย (Target Price) สหรัฐอเมริกามีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในการให้การประกันราคาสินค้าเกษตรอยู่เหมือนเดิม หมายความว่า หากเกษตรกรขายได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาเป้าหมาย รัฐบาลก็จะจ่ายเงินชดเชยให้ ส่วนอัตราดอกเบี้ย (Loan Rate) มาตรการนี้ยังคง

³¹เงินชดเชยส่วนต่าง (Deficiency Payments) หมายถึง จำนวนเงินที่รัฐบาลชดเชยให้แก่เกษตรกรในกรณีที่ราคาพืชผลในตลาดอยู่ในระดับต่ำกว่าราคาเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นวิธีการหนึ่งในการประกันราคาขั้นต่ำ โดยคำนวณเงินชดเชยจากส่วนต่างระหว่างระดับราคาตลาดภายในประเทศกับระดับราคาเป้าหมายนั้นๆ การชดเชยเฉพาะส่วนต่างทำให้รัฐบาลใช้งบประมาณน้อยกว่าในกรณีที่รัฐบาลรับซื้อพืชผลเกษตรเองในราคาประกัน การช่วยเหลือเกษตรกรโดยใช้เงินชดเชยส่วนต่างนี้เป็นวิธีที่นักเศรษฐศาสตร์หลายกลุ่มสนับสนุนให้ใช้แทนวิธีการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรแบบอื่นๆ อันได้แก่ การรับซื้อพืชผลตามราคาประกันโดยรัฐบาล การเก็บภาษีสินค้าเกษตรนำเข้า และการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรด้วยวิธีต่างๆ ซึ่งมักใช้กันในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 97.)

³²กัญญา หิรัญย์วัฒนพงศ์ และไพศาล มหาพัฒน์ภรณ์, “FARM ACT 1985 : ข้อคิดข้อต่อสู่ของไทย,” วารสารกฎหมาย 10 : 142-143.

³³Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.144.

เป็นมาตรการที่สหรัฐอเมริกาบังคับไว้ เพื่อเป็นประกันราคาสินค้า ซึ่งแต่เดิมมีอัตราสูงเกษตรกรจึงถือสิทธิตามระบบ non-recourse* ที่จะไม่ไถ่ถอนคืน ทำให้สุดท้ายรัฐเองก็เป็นผู้ซื้อเก็บไว้ ในรัฐบัญญัติ 1985 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราการกู้หรือรับจำนำใหม่ กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐจะต้องจ่ายเงินชดเชยนั้น รัฐสามารถจ่ายเป็นข้าวจากสต็อกในจำนวนร้อยละ 50 ของเงิน และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการเกษตรในการลดอัตราการไถ่ถอนคืน กล่าวคือ สามารถไถ่ถอนคืนในราคาตลาดมิใช่ตามอัตราที่กู้ไว้ นอกจากสหรัฐอเมริกาจะกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขกลไกภายในประเทศในด้านการประกันรายได้ของเกษตรกรแล้ว สหรัฐอเมริกายังมีโครงการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อเพิ่มการส่งออก เช่น โครงการส่งเสริมการส่งออก (the Export Enhancement Program หรือ EEP)** การให้ความช่วยเหลือการส่งออกให้เป็นไปตามเป้าหมาย (targeted Export Assistance) การให้การประกันสินเชื่อ (credit guarantees) โดยให้การประกันเงินกู้ระยะสั้น (2 ปี หรือต่ำกว่านั้น) โครงการ Payment in Kind (PIK) ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลให้เปล่าสินค้าเกษตรที่เหลือขายกับผู้ส่งออกเพื่อตอบโต้การค้าที่ไม่เป็นธรรม และโครงการอาหารเพื่อสันติภาพ (the Food for Peace Program) ซึ่งรู้จักกันในนาม P.L.480 หรือที่เรียกว่า the Agricultural Trade Development and Assistance Act (Public Law 480) โครงการเหล่านี้คล้ายกับการอุดหนุนการส่งออกที่เสนอโดยประชาคมยุโรปและประเทศอื่นๆ ซึ่งจะทำให้สินค้าที่ส่งออกมีราคาต่ำอันส่งผลกระทบต่อตลาดโลก³⁴

นอกจากนั้นนโยบายทางการเกษตรของสหรัฐอเมริกาที่บางครั้งอาจมองข้ามไปก็คือ โครงการเร่งรัดในการให้การสนับสนุนทางด้านอาหารแก่ผู้ขาดสน โครงการเหล่านี้ เช่น Food Stamps การให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่เด็กอาศัยอยู่ (Aid to Families with Dependent Children หรือ AFDC) และโครงการอาหารกลางวัน (the School Lunch Program) ที่ดำเนินการโดยกระทรวง

* การกู้เงินภายใต้ระบบ “non-recourse” เป็นการที่รัฐดำเนินการโดย CCC (Commodity Credit Cooperation) ให้เงินกู้แก่เกษตรกรโดยมีสินค้า เช่น ข้าว เป็นประกันเงินกู้นั้น โดยที่เกษตรกรมีสิทธิที่จะปล่อยให้ข้าวเป็นกรรมสิทธิ์ของ CCC ได้ ซึ่ง CCC ไม่มีอำนาจบังคับให้เกษตรกรต้องมาไถ่คืน ก็เสมือนรัฐรับซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาที่ประกัน

** เป็นการให้เงินโบนัสแก่ผู้ส่งออกที่สามารถส่งออกไปตลาดเป้าหมาย และเพื่อให้สามารถแข่งขันกับสหภาพยุโรปที่ให้การอุดหนุนการส่งออกในตลาดดังกล่าว

³⁴ John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Relation : Cases, Material and Text, p.990.

เกษตร (The Department of Agriculture) ความมุ่งหมายเริ่มแรกของโครงการเหล่านี้ก็เพื่อชดเชยผลกระทบต่อคนยากจนที่ต้องบริโภคสินค้าในราคาที่สูงอันเป็นผลมาจากโครงการอุดหนุนราคาภายในประเทศ³⁵

ดังนั้นจากที่กล่าวมา หากมองย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่าสหรัฐอเมริกาใช้นโยบายกีดกันการค้าสินค้าเกษตรเพื่อคุ้มครองเกษตรกรของตน ซึ่งส่งผลทำให้บทบัญญัติ GATT เกี่ยวกับสินค้าเกษตรนี้ไม่มีประสิทธิภาพ โดยสหรัฐอเมริกาจะใช้มาตรการพยุงราคาควบคู่ไปกับการจำกัดการผลิต และสหรัฐอเมริกามักอ้างเสมอว่า มาตรการเหล่านี้มีผลเป็นการกีดกันน้อยกว่านโยบายเกษตรกรรมร่วมของประชาคมยุโรป³⁶ เนื่องจากมาตรการพยุงราคาเพื่อทำให้ราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้นที่กระทำควบคู่ไปกับการจำกัดการผลิตนั้นมิได้ทำให้มีการผลิตเพิ่มมากขึ้นจนเกิดส่วนเกินประกอบกับในช่วงกลางของทศวรรษ 1980 สหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จะลดการผลิตสินค้าเกษตรลงอย่างถาวรด้วยการจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรที่เลิกทำการเกษตร และเพื่อมิให้ราคาสินค้าเกษตรสูงอย่างไม่แท้จริง (artificially high) ในสินค้าเกษตรบางประเภท สหรัฐอเมริกาได้จ่ายส่วนต่างระหว่างราคาตลาด (they can get on market) กับราคาเป้าหมายที่กำหนด (target price) ซึ่งเป็นราคาที่เกษตรกรจะคุ้มทุน (break even) ให้แก่เกษตรกร³⁷ แม้สหรัฐอเมริกาจะอ้างว่า การอุดหนุนการส่งออกของสหรัฐอเมริกาคือเป็นการตอบโต้ในการแข่งขันกับมาตรการของประชาคมยุโรป และมาตรการของประเทศอื่นๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วการอุดหนุนนี้มีการใช้มานานก่อนนโยบายเกษตรกรรมร่วมของประชาคมยุโรปเสียอีก โดยในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 การใช้การอุดหนุนการส่งออกของสหรัฐอเมริกามีการลดลง จนกระทั่งปี 1985 ก็เริ่มมีการใช้การอุดหนุนอันใหม่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมเพื่อตอบโต้ในนโยบายเกษตรกรรมร่วมของประชาคมยุโรป³⁸

³⁵Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.145.

³⁶Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, p. 247.

³⁷ทัชชมัย ฤกษ์สุต, แอกต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 83.

³⁸Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, p. 256.

ในปีค.ศ.1990 สหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมาย Food, Agriculture Conservation and Trade Act 1990 (Farm Act 1990) โดยหลักการส่วนใหญ่ของกฎหมายการเกษตรปี 1990 ยังคงอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายการเกษตรปีค.ศ.1949 และ Farm Act 1985 โดยมีผลใช้บังคับ 5 ปีตั้งแต่ค.ศ.1991-1995 ในปีค.ศ.1996 สหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายการเกษตร The Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 (Fair Act 1996) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นให้เกษตรกรลดการพึ่งพาเงินสนับสนุนจากรัฐบาลลงและมีรายได้ตามกลไกการตลาดให้มากขึ้น โดยได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการความช่วยเหลือเกษตรกรตามกฎหมายการเกษตรของสหรัฐอเมริกาปีค.ศ.1990 แต่เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่ใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกตกต่ำเป็นอย่างมาก ทำให้มีการวิจารณ์กันว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่เอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรของสหรัฐอเมริกา อีกทั้งโครงการความช่วยเหลือภายใต้กฎหมายนี้มุ่งเน้นที่ฟาร์มขนาดใหญ่ ไม่ได้ให้การช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยเท่าที่ควร³⁹

ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ขึ้น Farm Act 2002 โดยปรับปรุงจาก Fair Act of 1996 ซึ่งจะมีอายุใช้บังคับ 6 ปี (ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2545 ถึง 30 กันยายน พ.ศ.2551) โดยกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรภายใต้โครงการอุดหนุนต่างๆรวม 10 โครงการ เช่น การอุดหนุนการผลิตภายในสินค้าเกษตร การอนุรักษ์พื้นที่การเกษตร การค้า การช่วยเหลือด้านอาหาร การให้สินเชื่อการเกษตร การพัฒนาชนบท การวิจัยด้านการเกษตร ป่าไม้ พลังงาน และอื่นๆ โดยสินค้าที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ ข้าว ข้าวสาลี ข้าวโพด ข้าวโอ๊ต ข้าวฟ่าง (Sorghum) ถั่วเหลือง ฝ้าย พืชน้ำมัน ถั่วลิสง แอปเปิ้ล นมและผลิตภัณฑ์นม น้ำตาล น้ำผึ้ง ถั่วเขียว (chickpeas) ถั่วแขก (lentils) และถั่วตากแห้ง (dry peas)⁴⁰

มาตรการอุดหนุนต่างๆที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรภายใต้กฎหมายฉบับนี้ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การให้การอุดหนุนภายในที่ปิดเบือนตลาดสำหรับสินค้าเกษตร ซึ่งจะมีการอุดหนุนด้านรายได้ การพยุงราคา และการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรอื่นๆ

³⁹กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, "ร่างกฎหมายการเกษตรของสหรัฐอเมริกาฉบับใหม่," วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 32(กันยายน-ตุลาคม 2544) : 8.

⁴⁰สำนักการเจรจาการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, มาตรการอุดหนุนของสหรัฐภายใต้กฎหมาย Farm Act 2002 (กรกฎาคม 2545). Available from <http://www.moc.go.th>

การให้การอุดหนุนภายในที่ไม่บิดเบือนตลาด ซึ่งจะมีโครงการภายใต้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาชนบท การวิจัยและการพัฒนา และการช่วยเหลือด้านอาหาร ประเภทสุดท้ายคือ การอุดหนุนการส่งออก กฎหมายฉบับใหม่ยังคงโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการค้าและการส่งออกในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก โครงการส่งเสริมการส่งออก โครงการตลาดใหม่ โครงการส่งออก เป็นต้น รวมทั้งได้ปรับปรุงวงเงินภายใต้โครงการต่างๆเพิ่มเติม อาทิ โครงการเพื่อการเข้าสู่ตลาด โครงการความร่วมมือด้านการพัฒนาตลาดต่างประเทศ แผนการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ต่างประเทศในรูปแบบของสินเชื่อระยะยาว ดอกเบี้ยต่ำภายใต้ PL 480 โครงการ Food for progress โดยกำหนดวงเงินและปริมาณสินค้า การอุดหนุนค่าขนส่งต่างประเทศ หรือช่วยเหลือคนในการชำระสินค้าเป็นเงินตราต่างประเทศ⁴¹

ดังนั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการพุงราคาควบคุมไปกับการจำกัดการผลิตเป็นนโยบายในการกีดกันการค้าสินค้าเกษตรเพื่อคุ้มครองเกษตรกรของตน ซึ่งส่งผลทำให้ทบสัญญา GATT เกี่ยวกับสินค้าเกษตรนี้ไม่มีประสิทธิภาพ

2.1.2 กฎหมายภายในของสหภาพยุโรปกับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร

ในทศวรรษ 1930 สหภาพยุโรปก็เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่มีการปกป้องสินค้าเกษตรโดยให้การอุดหนุนภาคการเกษตร กล่าวคือ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศในประชาคมยุโรปต่างประสบปัญหาภัยภาวะการขาดแคลน⁴² รัฐบาลจึงกระตุ้นให้มีผลผลิตทางการเกษตรออกมาเพื่อบรรเทาภาวะการขาดแคลนดังกล่าว ดังนั้นปัญหาที่รัฐบาลต้องทำการแก้ไข คือ การให้มีอาหารที่พอเพียงด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม⁴³ รัฐบาลของสหภาพยุโรปจึงเห็นพ้องต้องกันว่า สินค้าเกษตรควรที่จะได้รับการปกป้องเป็นกรณีพิเศษ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² Terence P. Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.145.

⁴³ Jarrod Wiener, Making Rules in the Uruguay Round of the GATT, p.66.

ดังนั้นเมื่อประชาคมได้ตั้งขึ้นมาในปีค.ศ.1958* จึงส่งผลให้มีการขจัดมาตรการ อนุกรมแดนระหว่างรัฐสมาชิกออกไป⁴⁴ โดยนโยบายซึ่งประชาคมได้คิดขึ้นมาที่รู้จักกันในนามว่า นโยบายเกษตรกรรมร่วม(Common Agricultural Policy : CAP) ซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายของสนธิสัญญาโรม มาตรา 39⁴⁵ กล่าวคือ เพื่อประกันมาตรฐานการครองชีพสำหรับประชาคมเกษตรกรรม เพื่อให้ตลาดสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพ และเพื่อให้ผู้บริโภคได้สินค้าในราคาที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันนโยบายเกษตรกรรมร่วมก็มีจุดมุ่งหมายที่จะให้สินค้าของประชาคมได้รับสิทธิพิเศษมากกว่าชาติอื่นๆ⁴⁶

* ก่อนที่จะมาเป็นสหภาพยุโรป (European Union : EU) เดิมทีในปีค.ศ.1957 ได้มีการลงนามสนธิสัญญาโรม (The Treaty of Rome) ซึ่งก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community : EEC หรือที่เรียกว่า องค์การตลาดร่วมยุโรป) โดยมีฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก ลงนามตกลงยอมรับการรวมตัวทางเศรษฐกิจ (integration) ต่อมาในปีค.ศ.1968 สถาบันทางการปกครองของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้มีการรวมตัวกับประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (The European Coal and Steel Community : ECSC) ซึ่งตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาปารีสในปีค.ศ.1951 และประชาคมคลังปรมาณูยุโรป (The European Atomic Energy Community : EAEC หรือที่เรียกว่า Euratom) หลังจากนั้นก็ได้มีการกล่าวถึงประชาคมทั้ง 3 นี้ว่าเป็นองค์กรเพียงหนึ่งเดียว ซึ่งแท้จริงแล้วก็คือประชาคมยุโรป (European Community : EC) โดยมีสมาชิกดั้งเดิม 6 ประเทศ ประกอบด้วย สหราชอาณาจักร เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ รวมเป็น 9 ประเทศเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1973

⁴⁴Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.146.

⁴⁵Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, p. 254.

⁴⁶สนธิสัญญาโรม มาตรา 39 ระบุว่า นโยบายเกษตรกรรมร่วมจะมีการจัดตั้งขึ้นและมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บรรลุผลสำเร็จ คือ

“(a) to increase agricultural productivity by developing technical progress and by ensuring the rational development of agriculture and the optimum utilization of the factors of production, particularly labor;

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1958 ในการประชุม Stresa ได้มีการเพิ่มเนื้อหาลงไปในรอบดั้งเดิมของนโยบายเกษตรกรรมร่วม หลักการของการประชุมนี้ก็คือ การต้องการความเท่าเทียมกันในราคาสินค้าเกษตรระหว่างรัฐสมาชิก การที่ประชาคมสามารถเลี้ยงตัวเองได้ทางการเกษตรมิได้เป็นความมุ่งหมายตามแนวทางดังกล่าว แต่ความมุ่งหมายที่แท้จริง คือ ความมุ่งหมายในการที่จะปรับปรุงท่าทีของประชาคมยุโรป ในขณะที่เดียวกันก็ปกป้องอนาคตของเกษตรกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1960 สภาคณะรัฐมนตรี (The Council of Ministers) จึงได้นำเอาหลักการพื้นฐานเพื่อให้ตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศดำเนินการเป็นหนึ่งเดียวและมีกฎเกณฑ์ร่วมกันมาใช้ ณ พรหมแดน⁴⁷ ต้นทศวรรษ1960 รัฐสมาชิกจึงเริ่มทำการสร้างแผนการตลาด (market plan) สำหรับกลุ่มสินค้าในแต่ละประเภท⁴⁸ โดยกฎข้อบังคับฉบับแรกของนโยบายเกษตรกรรมร่วมได้มีผลในปีค.ศ.1962 และครอบคลุมสินค้าประเภทเมล็ด (grains) เนื้อไก่ (poultry) ไช้ และผักผลไม้⁴⁹ นอกจากนี้ยังมีกฎข้อบังคับสำหรับเนื้อวัว (beef) นม (milk) และข้าว (rice) ในปีค.ศ.1964 ไขมันและน้ำมันในปีค.ศ. 1966 และ1967 ตามลำดับน้ำตาลในปีค.ศ.1967 และ 1968 และสินค้าประเภทยาสูบ (tobacco) ไวน์ (wine) พืชที่ใช้ปลูกเบียร์ (hops) เมล็ดพืช (seeds) ปอ (flax) ไหม (silk) และปลา (fish)⁵⁰ และในช่วงทศวรรษ 1960 ถึงทศวรรษ 1970 ประชาคมยุโรปได้ดำเนินนโยบายเกษตรกรรมร่วมในหลายแนวทาง เช่น การประกันราคาและการขาย (price and sales guarantee) การอุดหนุน และการช่วยเหลือ

(b) to ensure thereby a fair standard of living for the agricultural population, particularly by the increasing of the individual earnings of persons engaged in agriculture;

(c) to stabilize markets;

(d) to guarantee regular supplies;

(e) to ensure reasonable prices in supplies to consumers.”

⁴⁷Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.146.

⁴⁸Ibid., p.147.

⁴⁹John H.Jackson, Legal Problems of International Economic Relation : Cases, Material and Text , p.982.

⁵⁰Ibid., p.992.

เกษตรกรในด้านต่างๆ ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคงโดยไม่ได้รับผลกระทบจากกลไกตลาด (market force) แต่อย่างไรได้⁵¹

หลักการของนโยบายเกษตรกรรมร่วม คือ (1) ค่าธรรมเนียมผันแปร (variable levy) (2) การจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สินค้าส่งออกซึ่งเป็นผลผลิตเกษตรที่ไม่สามารถส่งออกได้ตามราคาเป้าหมาย กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมผันแปร (variable levy) เป็นภาษีนำเข้าซึ่งผันแปรไปตามความแตกต่างระหว่างราคานำเข้าและกรอบราคาที่กำหนดไว้ (administered threshold price) ค่าธรรมเนียมผันแปรจะจำกัดผลกระทบของการกดราคา (the price - suppressing effects) และโดยทางอ้อมก็จะจำกัดปริมาณสินค้านำเข้าด้วย ดังนั้นเพื่อให้ราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ได้ผลแน่นอน ประชาคมยุโรปจึงห้ามมิให้นำเข้าสินค้าเกษตรในราคาที่ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนด ดังนั้นอัตราภาษีที่จัดเก็บกับสินค้านำเข้าจะเท่ากับราคาที่แตกต่างกันระหว่างราคาตลาดโลกกับราคาภายในประชาคมยุโรป ณ ขณะนำเข้าสินค้านั้น⁵² ส่วนการจ่ายเงินชดเชยให้แก่สินค้าส่งออก (export restitution payments) มีผลต่อการอุดหนุนการส่งออกซึ่งขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างราคาตลาดโลกและราคาตลาดภายในประชาคม เพื่อให้แน่ใจว่าเกษตรกรของประชาคมจะได้เงินที่ได้จากการส่งออกดังเช่นที่เขาควรได้ถ้าเขาได้ขายสินค้านั้นภายในประชาคม มาตรการทั้งหมดนี้ นำมาใช้ด้วยกันเพื่อให้ราคาภายในประชาคมมีเสถียรภาพ⁵³ ซึ่งพิจารณาได้จากกรอบกระบวนการทำงานของนโยบายเกษตรกรรมร่วมดังต่อไปนี้

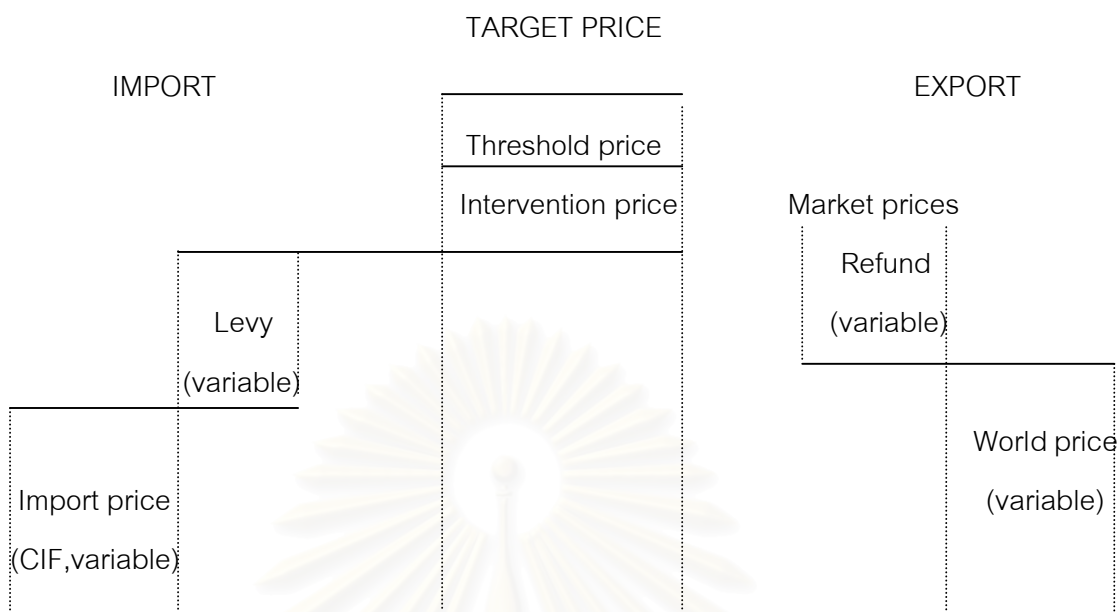
สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵¹ ทัชชมัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 81.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-82.

⁵³ Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.147.

รูปที่ 1 กระบวนการการทำงานของนโยบายเกษตรกรรมร่วม



ที่มา : Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992)
Volume I : Commentary (Deventer : Kluwer Law and Taxation, 1993), p.148.

ในทางปฏิบัตินั้นการทำงานร่วมกันของค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และการจ่ายเงินชดเชยการส่งออกมีความซับซ้อนมาก เช่น ในการคำนวณค่าธรรมเนียม กรณีที่สินค้ามีเป็นจำนวนมาก ก็จะมีจุดราคาที่ใช้การคำนวณแตกต่างกันออกไป โดยจะคำนวณตามฐานรายวัน (daily basis) ส่วนการจ่ายเงินชดเชยการส่งออก เป็นมาตรการที่ดำเนินการทั้งด้านการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนและด้านภาษี กล่าวคือ ในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนทางการเกษตร (Green Rate) จะถูกกำหนดโดยราคาเป้าหมายซึ่งอยู่ในรูปหน่วยการเงินของประชาคมยุโรป (European Currency Unit : ECU) แล้วคำนวณกลับไปเป็นเงินตราสกุลต่างๆของประเทศภาคีในตลาด ซึ่งจะมีความยุ่งยากในการคำนวณ เพราะอัตราการแลกเปลี่ยนแต่ละประเทศก็จะแตกต่างกันออกไป⁵⁴

ดังนั้นจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ประชาคมยุโรปก็เหมือนกับสหรัฐอเมริกาและชาติอื่นๆที่มีการให้การอุดหนุนทางการเงิน ตัวอย่างเช่น กรณีการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีนโยบายเกษตรกรรมร่วมของประชาคมยุโรป ทางประชาคมยุโรปได้ให้สิทธิประโยชน์ในการเจรจาการค้ารอบเคนเนดีโดยกำหนดให้มันสำปะหลัง(ซึ่งอยู่ในพิกัด 07.06A) มีภาษี

⁵⁴ Ibid., p.147.

ขาเข้าระดับร้อยละ 6 นอกจากนี้ประชาคมยุโรปก็ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองโดยให้มีการนำเข้าโดยไม่มีภาษีแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อประชาคมยุโรปมีนโยบายเกษตรกรรมร่วม จึงส่งผลให้ราคาธัญพืช เช่น ข้าวโพด ข้าวบาเลย์ นั้นสูงกว่าราคาตลาดโลกและทำให้ต้นทุนการทำอุตสาหกรรมอาหารสัตว์โดยใช้ธัญพืชนั้นสูง และมีผลให้การใช้ธัญพืชในการทำอุตสาหกรรมอาหารสัตว์นั้นลดลงอย่างมาก ทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในยุโรปหันมาใช้สิ่งทดแทน คือ มันสำปะหลังกับกากถั่วเหลือง เพราะสามารถนำเข้ามาด้วยอัตราภาษีที่ต่ำมาก โดยประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังเข้าสู่ประชาคมยุโรปเป็นอันดับ 1 ความสำเร็จในการค้ามันสำปะหลังของไทยนี้เองทำให้ประชาคมยุโรปต้องขอจำกัดจำนวนการส่งออกมันสำปะหลังของไทย นอกจากนี้การนำเข้ามันสำปะหลังราคาถูกจากไทยยังส่งผลต่อการเข้ามาตรึงการคุ้มครองเกษตรกรรมภายใต้นโยบายเกษตรกรรมร่วม กล่าวคือ ผลประโยชน์ในด้านงบประมาณของประชาคมยุโรปที่ได้รายได้น้อยลงจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือต้องจ่ายเงินในการอุดหนุนเพื่อชดเชยการส่งออกธัญพืชมากขึ้น เพราะเมื่อความต้องการธัญพืชน้อยลงก็มีธัญพืชเหลือค้างอยู่จำนวนมาก ทำให้ต้องส่งออกไปขายในตลาดโลกซึ่งราคาต่ำกว่า⁵⁵

หรืออย่างเช่นในคดีเมล็ดพืชน้ำมัน (Oilseed Case)⁵⁶ ซึ่งเป็นคดีระหว่างประชาคมยุโรปกับสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรปได้มีการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ผลิตเมล็ดพืชน้ำมันเพื่อที่จะชะลอผลกระทบจากการนำเข้าเมล็ดพืชน้ำมันดิบที่เข้ามาในอัตราภาษีเป็น 0 ภายใต้นโยบายเกษตรกรรมร่วม โดยในปี ค.ศ. 1989 สหรัฐอเมริกาได้ฟ้องร้องต่อ GATT ว่ากฎหมายของประชาคมยุโรปเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการและผู้ผลิตเมล็ดพืชน้ำมันและอาหารโปรตีนเลี้ยงสัตว์นั้นขัดกับกฎเกณฑ์ของ GATT โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่าการที่ประชาคมยุโรปให้การอุดหนุนแก่ผู้ใช้เมล็ดพืชน้ำมันเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 3 ของ GATT ที่มีวัตถุประสงค์ให้สินค้านำเข้าได้รับการปฏิบัติไม่ด้อยกว่าสินค้าประเภทเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศนำเข้า นอกจากนี้นโยบายการอุดหนุนผู้ผลิตเมล็ดพืชน้ำมันยังก่อให้เกิดการสูญเสียและเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 2 ของ GATT ที่จะได้รับผลประโยชน์จากข้อลดหย่อน

⁵⁵ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, “กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป,” วารสารนิติศาสตร์ 16 (ธันวาคม 2529) : 122-123.

⁵⁶ Report of Panel, European Economic Community-Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of oilseeds and Animal-Feed Proteins, L/6627-37S/86, adopted on 25 January 1990. Available from <http://www.wto.org>

ทางภาษีที่ประชาคมยุโรปได้ให้ไว้ในปีค.ศ.1962 ว่าจะอนุญาตให้นำเข้าเมล็ดพืชน้ำมันได้โดยไม่ต้องเสียภาษี อย่างไรก็ตามคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีการทบทวนเป็นครั้งที่สองตามคำร้องของสหรัฐอเมริกาที่ร้องเรียนว่า ถึงแม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบอุดหนุนเสียใหม่ แต่ก็ยังคงก่อให้เกิดความเสียหายต่อสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยว่า สหภาพยุโรปควรขจัดความเสียหายโดยแก้ไขระบบการอุดหนุนเสียใหม่หรือโดยการขอเข้าร่วมเจรจาใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อตกลงหย่อนทางภาษีรวมทั้งลดความเสียหายให้แก่ประเทศภาคีต่างๆตามมาตรา 28 วรรค 4 ของ GATT

นอกจากนี้ในกรณีสินค้าบางประเภท เช่น ไหม (silk) ป่าน (hemp) ดอกฮอปที่ใช้ปรุงเบียร์ (hops) หรือกรณีที่เกี่ยวข้องอยู่ในฐานะเสียเปรียบเช่น อยู่ในภาวะแห้งแล้ง ประชาคมยุโรปก็จะจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อให้เกษตรกรยังคงรักษาผลผลิตได้ต่อไปเช่นกัน⁵⁷

ดังนั้นจากที่กล่าวมาทั้งหมดสรุปได้ว่า สหภาพยุโรปใช้นโยบายเกษตรกรรมร่วมมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 โดยเครื่องมือหลักที่ใช้ คือ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร ซึ่งสามารถลดความได้เปรียบในราคาของคู่แข่งหรือผู้ประกอบการในต่างประเทศได้⁵⁸ แต่การดำเนินการเช่นนี้ของประชาคมยุโรปโดยที่ไม่ได้มีการจำกัดการผลิตภายในประเทศ ทำให้ผู้ผลิตในประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูงยังสามารถผลิตสินค้าได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งในที่สุดแล้วจะทำให้เกิดอุปทานล้นตลาดในประเทศ (surplus) สหภาพยุโรปจึงต้องให้ความช่วยเหลือผู้ผลิตอีกโดยการรับซื้อสินค้าเกษตรในราคาที่สูง แต่การทำเช่นนี้ทำให้ต้องใช้งบประมาณอย่างมาก จึงมีการแก้ปัญหาโดยการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างของราคาในสหภาพยุโรปกับตลาดโลกให้แก่ผู้ส่งออกอันเป็นการอุดหนุนการส่งออก และการใช้มาตรการดังกล่าวนี้ ประชาคมยุโรปอ้างว่าไม่เป็นการส่งผลกระทบต่อราคาตลาดโลก แต่การที่มีสินค้าจากสหภาพยุโรปเข้ามาสู่ตลาดโลกเพิ่มขึ้น จะทำให้ราคาสินค้าต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และการเก็บค่าธรรมเนียมผันแปรในอัตราที่สูงเพื่อให้ราคาสินค้านำเข้าเท่ากับราคาขั้นต่ำในสหภาพยุโรปก็ถือเป็นการกีดกันการนำเข้าถึงตลาดอย่างหนึ่งเช่นกัน*

⁵⁷ Terence P. Stewart, *The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary*, p.149.

⁵⁸ ศษชมัย ฤกษ์สุต, *กฏศตและองค์การการค้าโลก(WTO)*, หน้า 81-82.

* ระบบนี้คู่ค้าของประชาคมยุโรปทั้งหลายจึงมองว่าเป็นเสมือนการบิดเบือนอย่างมาก เพราะทำให้มีความสูญเสียส่วนแบ่งตลาดโลกแก่ประเทศที่เลือกที่จะไม่สู้กับ "การจ่ายเงินชดเชยการใช้การ

2.1.3 กฎหมายภายในของญี่ปุ่นกับการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตร

ญี่ปุ่นเป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ที่สุดของโลก ในปีค.ศ. 1989 ญี่ปุ่นนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐอเมริกาแต่เพียงผู้เดียว 8.2 พันล้านดอลลาร์ อย่างไรก็ตามจากมุมมองของผู้ส่งออกสินค้าเกษตร เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ญี่ปุ่นคงไว้ซึ่งอุปสรรคในการนำเข้าอย่างมาก ดังเช่นการนำเข้าข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักไม่มีโควตาในการนำเข้า และราคานำเข้าอยู่ที่ประมาณ 5 เท่าของราคาตลาดโลก นอกจากนี้เกษตรกรญี่ปุ่นยังได้รับการอุดหนุนทางการเงินโดยตรงจากรัฐบาลอีก⁵⁹

ลัทธิการคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตรในญี่ปุ่นมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สินค้าเกษตรในญี่ปุ่นมีการกำหนดกฎเกณฑ์ภายใต้อำนาจของพันธมิตร สัดส่วนของการนำเข้าต้องพอกับความต้องการภายในประเทศ จึงมีผู้เห็นว่าระบบเกษตรกรรมของญี่ปุ่นภายหลังสงครามนั้นเป็นการจำกัดการถือครองที่ดินและป้องกันการรวมตัวทางการเกษตร ตรงกันข้ามกับชาติอุตสาหกรรมอื่นๆในระบายนั้น ดังนั้นสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นยังคงขึ้นอยู่กับผู้ผลิตรายย่อยแทนที่จะมีความก้าวหน้าในการใช้เครื่องจักรกล ซึ่งนำไปสู่ความเข้มแข็งของผู้ถือหุ้นอย่างในประเทศอื่นๆ⁶⁰

ในปีค.ศ.1961 ญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายพื้นฐานทางการเกษตร ค.ศ.1961 (The Agricultural Basic Law of 1961) วัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายนี้คือ ให้มีอาหารที่พอเพียง สงวนรายได้ทางการเกษตรให้อยู่ในระบบที่สอดคล้องกับรายได้ในเมือง และเพื่อป้องกันการไหลออกของเงินทุนจากภาคเกษตรไปยังโรงงานการผลิตหรือไปยังภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้เข้ามา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่งออก” และการอุดหนุนอื่นๆของประชาคมยุโรป

⁵⁹Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, pp.151-152.

⁶⁰Ibid., p.152.

แทรกแซงและให้การอุดหนุนทางการเกษตร ดังเช่น ข้าวสาลี ปศุสัตว์ น้ำตาล และผัก ก็เป็นสินค้าที่ต้องอยู่ภายใต้การจำกัดการนำเข้า การกำหนดราคาและโควตา⁶¹

ตัวอย่างของการที่รัฐบาลญี่ปุ่นเข้ามาแทรกแซงในภาคการเกษตร ก็คือ นโยบายข้าว (the rice program) ข้าวเป็นพืชหลักที่สำคัญที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การช่วยเหลือด้านราคา และเข้าแทรกแซงด้วยการควบคุมการผลิตและการจำหน่ายข้าวภายใต้ระบบควบคุมสินค้าอาหาร (the food control system) นอกจากนี้มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นนำมาจำกัดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ คือ การห้ามนำเข้า ดังนั้นนอกจากกฎหมายพื้นฐานทางการเกษตร ค.ศ.1961 แล้ว ญี่ปุ่นยังมีกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายควบคุมอาหาร ค.ศ.1942 (Food Control Law 1942) ซึ่งมีลักษณะผูกขาดทางการค้า ซึ่งมีกลไกที่สำคัญ คือ การกำหนดราคาซื้อขายข้าว และการจำกัดจำนวนโดยการห้ามนำเข้าข้าว

ในเรื่องการกำหนดราคาซื้อขายข้าว รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงด้านราคาเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรในกรณีข้าวแตกต่างไปจากสินค้าอื่น ด้วยการที่รัฐเป็นผู้กำหนดราคาซื้อขายข้าว โดยตัวแทนจำหน่ายอาหารของรัฐบาลญี่ปุ่น (The Government's Food Agency) มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ค้าภายในประเทศทั้งหมด และยังมีอำนาจบังคับธุรกรรมทางการส่งออกเนื่องจากโควตาการนำเข้าที่เข้มงวดและสินค้าภายในประเทศมีมากเกินไป จึงมีการกำหนดราคาการผลิตเพื่อให้มีระดับรายได้ที่แน่นอนสำหรับผู้ผลิตข้าว ทางรัฐบาลจะซื้อสินค้าที่ล้นตลาดในราคาที่ควบคุมได้ และเอาไปเก็บไว้ แต่แม้จะมีโควตาการผลิตและแผนการต่างๆสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนข้าวไปเป็นพืชพันธุ์อื่นๆ* แต่ระดับราคาข้าวก็ยังคงสูงขึ้นในแต่ละปี ทำให้ต้นทุนของทั้งรัฐบาลและผู้บริโภคเพิ่มขึ้น⁶² ยอดการโอนเงินไปยังภาคการเกษตรสินค้าข้าวโดยรัฐบาลและผู้

⁶¹Fitchett, Agricultural Trade Protectionism in Japan 28 World Bank Discussion Papers 5 (1988) cited in Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.152.

* โดยแท้จริงแล้ว ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 การผลิตข้าวของญี่ปุ่นเกินกว่าความต้องการภายในประเทศ ทำให้ส่วนล้นเกินมีการขายออกไปยังตลาดโลก ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการค้า

⁶²Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, pp.152-153.

บริโภคก็มีเป็นจำนวนมาก ในช่วงปีค.ศ.1982-1986 ยอดเงินทั้งหมด คือ 3,133 พันล้านเยน หรือประมาณ 14 พันล้านดอลลาร์ในขณะนั้น (160 เยน ต่อ 1 ดอลลาร์) สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงการอุดหนุนผู้ผลิตเท่ากับร้อยละ 88 โดยคิดจากมูลค่าข้าวทั้งหมด 3,549 พันล้านเยน^{63 64}

ส่วนการจำกัดจำนวนโดยห้ามนำเข้าข้าว เป็นกลไกประการที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้สนับสนุนมาตรการสนับสนุนด้านราคา โดยเฉพาะกรณีข้าวมีบทบัญญัติมาตรา 11 ภายใต้กฎหมายควบคุมอาหาร 1942 กำหนดไว้ว่า “นอกจากการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าและส่งออก กรณีของข้าว ข้าวบาร์เลย์ และข้าวสาลีจะทำได้โดยปราศจากความยินยอมของรัฐบาล และหากบุคคลดังกล่าวจะนำเข้าข้าว ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์โดยรับความยินยอมของรัฐบาล ต้องนำเข้ามาขายแก่รัฐบาล และรัฐเป็นผู้กำหนดราคาเอง” นอกจากนี้แล้ว บทบัญญัติของกฎหมายยังได้บัญญัติกรณีที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจรัฐบาลในการกำหนดมาตรการต่างๆ อีก เช่น มาตรา 11 วรรค 3 กำหนดว่า “ถ้ารัฐบาลเห็นสมควรเป็นการจำเป็น อาจจะไม่ห้ามหรือเข้มงวดการส่งออกหรือการนำเข้าอาหารหลักอื่นนอกเหนือจากข้าว ข้าวบาร์เลย์ และข้าวสาลี” หรืออย่างมาตรา 12 กำหนดว่า “ถ้ารัฐบาลเห็นสมควรจำเป็น อาจจะไม่เพิ่มหรือลดหรือห้ามนำเข้าอาหารหลัก ประเภทข้าวในช่วงระยะเวลาหนึ่ง” เป็นต้น

⁶³ibid., p.153.

⁶⁴ได้มีบางบทวิเคราะห์เขียนเกี่ยวกับเศรษฐกิจทางการเมืองของข้าวญี่ปุ่น โดยกล่าวว่า ญี่ปุ่นไม่เหมือนกับชาติอุตสาหกรรมใหญ่อื่นๆ แม้นคนในท้องถิ่นจะมีการอพยพไปอยู่ในเมืองกันมากก็ตาม แต่การแสดงออกทางการเมืองของคนท้องถิ่นซึ่งก็คือ เกษตรกร นั้นก็ยังมิมีสิทธิเสียมากในทางนิติบัญญัติมากกว่าคนในเมือง เช่น ผู้บริโภค ในทางตรงกันข้ามจากการศึกษาโดยธนาคารโลก (World Bank) สรุปว่าเกษตรกรที่ปลูกข้าวหลายคนแท้จริงแล้วเป็นเกษตรกรที่ไม่ได้ทำงานเต็มเวลา เพราะเขามีงานอื่นหรือแหล่งหารายได้อื่นอยู่แล้ว ดังนั้นการรวมตัวกันของเกษตรกรจะมีขึ้นในช่วงเวลาว่างเท่านั้น ก็หมายความว่าเกษตรกรญี่ปุ่นมิได้มีสิทธิเสียที่ตีมากกว่าคนในเมือง แต่มีบางคนตั้งข้อสังเกตว่า เกษตรกรที่เป็นกลุ่ม ง่ายที่จะรวมตัวทางการเมืองได้ดีกว่าผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากราคาที่สูงแต่ขาดเสียงที่เป็นหนึ่งเดียวที่จำเป็นต่อการได้มาซึ่งการปฏิรูปนโยบาย (Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, pp.153-154.)

นอกจากนี้สินค้าอื่นๆที่ได้รับผลกระทบจากการจำกัดการนำเข้าของญี่ปุ่น ก็คือ เนื้อวัว (beef) การบริโภคเนื้อวัวในญี่ปุ่นลดลงประมาณ 6 กิโลกรัมในแต่ละปี ภาชนะนำเข้าเนื้อวัวเกินกว่าร้อยละ 70 ของราคานำเข้า และการนำเข้าก็ถูกจำกัดโดยโควตา แต่ผลของการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเกี่ยวกับการจำกัดการนำเข้าของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นตกลงที่จะลดโควตาการนำเข้าไปเป็นภาษีในปี ค.ศ. 1991 และลดภาษีหลังจากนั้นจนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1993 หลังจากที่ได้จำกัดโควตาการนำเข้าแล้ว ในปีค.ศ. 1989 ญี่ปุ่นเพิ่มจำนวนโควตาเนื้อวัวร้อยละ 22 (ประมาณ 350,000 พันกิโลกรัม) และระบบการจำหน่ายเนื้อวัวในญี่ปุ่นยังป้องกันการเจาะตลาดของการนำเข้าเนื้อวัวอีกด้วย นอกจากนี้ภาษีการนำเข้าเนื้อวัวยังคงสูงอยู่ที่ระดับร้อยละ 50⁶⁵ ดังนั้นถือได้ว่าญี่ปุ่นยังคงไว้ซึ่งมาตรการในการจำกัดการนำเข้าอยู่

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ใช้มาตรการอุดหนุนภายในประเทศ เพื่อปกป้องสินค้าเกษตรโดยการใช้นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางด้านราคา (price stabilization) การควบคุมอุปทานด้วยการผูกขาดโดยรัฐหรือโดยองค์กรกึ่งรัฐ (control of supply by state or quasi-state monopolies) ควบคู่ไปกับโควตาการนำเข้า (import quotas) และการใช้อัตราภาษีที่สูง (high tariffs)⁶⁶ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็ไม่ใช่ผู้ส่งออกรายใหญ่ของผลิตภัณฑ์เกษตร ดังนั้นญี่ปุ่นจึงไม่มีความขัดแย้งเรื่องการอุดหนุนการส่งออกระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป⁶⁷

ที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้เราได้ทราบถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของระบบกฎหมายการค้าเกี่ยวกับสินค้าเกษตรตั้งแต่ก่อนการเจรจาอบอุรุกวัย ซึ่งเห็นได้ว่าประเทศมหาอำนาจไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นต่างก็มีกฎหมายภายในและนโยบายภายในประเทศในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรไม่ว่าโดยการอุดหนุนหรือการจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดแผนการต่างๆ เพื่อที่จะคุ้มครองตลาดสินค้าเกษตรของตนโดยอยู่นอกกฎระเบียบของ GATT ดังนั้นในหัวข้อต่อไปผู้เขียนจะกล่าวถึงการเจรจาอบอุรุกวัย และการจำกัดปริมาณการนำเข้าภายใต้ WTO เพื่อให้เห็นว่าหลังการเจรจาอบอุรุกวัย สินค้าเกษตรได้เข้ามาอยู่ภายใต้การจำกัดปริมาณการนำเข้าภายใต้ WTO ได้อย่างไร

⁶⁵Ibid., p.154.

⁶⁶Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, 2nd ed., p.256.

⁶⁷Ibid., p. 256.

2.2 การเจรจาอบอุรุกวัยและการจำกัดปริมาณนำเข้าภายใต้ WTO

2.2.1 การเจรจาอบอุรุกวัยเกี่ยวกับสินค้าเกษตร

ผู้เขียนจะกล่าวถึงความเป็นมาของการเจรจาสินค้าเกษตรรอบอุรุกวัย และกลุ่มประเทศผู้เจรจาสินค้าเกษตรที่สำคัญเกี่ยวกับสินค้าเกษตร

2.2.1.1 ความเป็นมาของการเจรจา

ตั้งแต่สิ้นสุดการเจรจาอบโตเกียวในปีค.ศ. 1979 เศรษฐกิจการค้าของโลกประสบกับอุปสรรคหลายประการ เช่น ภาวะเศรษฐกิจถดถอย การที่สินค้าเกษตรมีราคาตกต่ำทำให้ประเทศที่มีกำลังเงินแข่งขันกันในการให้การอุดหนุนการส่งออกเพื่อให้ภาคเกษตรนั้นยังคงอยู่ได้ ตลอดจนมาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆก็เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ปัญหาอีกประการคือการเจรจาอบโตเกียวนั้นไม่ได้เน้นเรื่องการเปิดตลาดอย่างเพียงพอ⁶⁸ นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังเสียเปรียบดุลการค้าอย่างรุนแรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับญี่ปุ่น จึงมีการกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดให้กับตนตลอดมา ทำให้หลายประเทศเริ่มเห็นตรงกันว่า หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นแบบนี้ต่อไปโดยไม่มีการเจรจาจัดระเบียบกันก็จะทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ⁶⁹ หนึ่งหลายประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับการค้าหลายเรื่องที่ไม่เคยเป็นหัวข้อในการเจรจามาก่อน เช่น การค้าบริการ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งมีผลสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาเสียเปรียบในทางการค้าหรือไม่สามารถที่จะถือเอาประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกาเองเห็นว่าตนมีสิทธิที่จะพึงมีได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบปัญหาจากการใช้ข้อยกเว้นในการค้าสินค้าเกษตรมาก ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรจึงมีความพยายามที่จะนำหัวข้อการเปิดเสรีทางการค้าสินค้าเกษตรขึ้นมาเป็นหัวข้อหนึ่งในการเจรจาการค้าพหุภาคี แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวตลอดมา เพราะขั้นตอนการเจรจามักมีปัญหา และเมื่อจบการประชุมผลมักไม่เป็นไปตามที่ตั้งไว้ในหัวข้อประชุม แต่ในที่สุดก็มาประสบความสำเร็จในการเจรจาอบอุรุกวัยเนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วต้องการ

⁶⁸Raj Bhala, International Trade Law : Theory and Practice, 2nd ed. (Lexis Publishing, 2001), p.193.

⁶⁹สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 121.

เรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดตลาดการค้าบริการ และคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้แก่ตน จึงยอมที่จะให้มีการเจรจาเพื่อเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรเป็นการแลกเปลี่ยน ประกอบกับความเข้มแข็งในการเรียกร้องของกลุ่มแคร์นส์ (Cairns) * ที่จะทำให้มีการเปิดเสรีและกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องสินค้าเกษตร⁷⁰

ในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรนั้นมี 2 ประเทศเจรจาหลักก็คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป โดยสหรัฐอเมริกาต้องการให้สหภาพยุโรปลดการอุดหนุนและลดการกีดกันการนำเข้า แต่เนื่องจากผู้แทนทางการค้าพิเศษแห่งสหรัฐอเมริกานาย Frederick B. Dent ก็รับรองผู้แทนการค้าพิเศษแห่งสหรัฐอเมริกานาย Clayton K. Yeutter และกรรมการแห่งประชาคมยุโรป นาย Wilhelm Haferkamp นาย Finn Gundelach และนาย Etienne Davignon ต่างยืนยันหนักแน่นในจุดยืนของตน ทำให้การเจรจายังไม่มีความคืบหน้าสัก แต่เมื่อถึงปีค.ศ.1977-1978 ผู้แทนการค้าพิเศษแห่งสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนเป็นนาย Robert Strauss ก็มีการอ่อนข้อในเรื่องเกษตรกรรมให้แก่สหภาพยุโรปบ้าง แต่อย่างไรก็ตามการเจรจาก็ยังไม่มีความคืบหน้าใดๆ ในส่วนของประเทศกำลังพัฒนานั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการเจรจาดังนั้น เนื่องจากการเจรจาส่วนใหญ่เป็นการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในการประชุม G7 เมื่อได้ผลสรุปแล้วจึงนำเสนอในการประชุม GATT แล้วทำให้เป็นข้อตกลงที่ประเทศต่างๆยอมรับกัน การเจรจาในครั้งนี้จบลงด้วยข้อตกลงเรื่องการค้าเนื้อวัวกับข้าวสาลี ซึ่งห่างไกลจากวัตถุประสงค์เริ่มแรกของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก⁷¹

ในที่สุดที่ประชุม GATT ได้มีการประชุมสมัยที่ 40 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1985 ลงมติให้มีการประชุมเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการการเจรจาการค้ารอบใหม่ (Preparatory Committee) ขึ้น โดยได้มีการประชุมครั้งแรกในเดือนมกราคม ค.ศ.1986 เพื่อพิจารณาจัดทำร่างปฏิญญารัฐมนตรีซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์

* สมาชิกประกอบไปด้วยอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา ชิลี โคลัมเบีย ฟิจิ ฮังการี อินโดนีเซีย มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ อูรุกวัย และประเทศไทย

⁷⁰ ทัชชชัย ฤกษ์สุต, แอกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 74.

⁷¹ จิตติมา เกรียงมหาคัด, “ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO,” เอกสารประกอบการประชุมโต๊ะกลมเรื่อง “รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจาการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาอย่างไร?”, 27-28 เมษายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ประสงค์ ลักษณะการเจรจา ตลอดจนเรื่องต่างๆที่จะเป็นหัวข้อในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่นี้ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปีค.ศ.1985 เป็นต้นมา ก็มีประเทศต่างๆได้ประชุมปรึกษาหารือกันถึงความจำเป็นและประเด็นที่จะนำมาบรรจุไว้เป็นหัวข้อในการเจรจาครั้งใหม่⁷²

เมื่อใกล้จะถึงเดือนกันยายน ค.ศ.1986 ซึ่งเป็นเวลาที่จะมีการเจรจกันว่าจะมีการเจรจาครั้งใหม่หรือไม่ จะมีประเด็นและหัวข้ออะไรในการเจรจาบ้าง ประเทศต่างๆก็ได้มีการรวมกลุ่มกันเสนอหัวข้อในการเจรจา โดยสรุปแล้วมีทั้งหมด 3 ร่างด้วยกัน คือ ร่างของกลุ่มสิบประเทศ (Group of 10 : G10) ร่างของกลุ่มกาแฟใส่นม (Café au lait)^{*} และร่างของอาร์เจนตินา

ร่างของกลุ่มสิบประเทศ (Group of 10 : G10) นำเสนอโดยประเทศบราซิล และมีประเทศใหญ่อย่างอินเดียสนับสนุนอยู่ ร่างฉบับนี้กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาว่าควรเปิดและปิดรอบการเจรจาเมื่อใด สำหรับเนื้อหาจะเป็นการต่อต้านการกีดกันทางการค้าของประเทศอุตสาหกรรม และเน้นให้ภาคี GATT ลงนามระบับการใช้มาตรการกีดกันใหม่ และยกเลิกการใช้มาตรการที่ใช้ในปัจจุบัน แต่ร่างฉบับนี้ไม่เปิดโอกาสให้มีการเจรจาในเรื่องใหม่ๆ เช่น การค้าบริการและทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (TRIPs) ซึ่งเป็นหัวข้อที่สหรัฐอเมริกาสนใจ หัวข้อที่ร่างฉบับนี้เสนอมีเพียง 4 หัวข้อ คือ การเกษตร สินค้าเขตร้อน ภาษีศุลกากร และสินทรัพย์ที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ⁷³

⁷²สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 122.

^{*}ร่างโดยประเทศกำลังพัฒนา 20 ประเทศ และได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสวีเดน เซอร์แลนด์ กลุ่มที่สนับสนุนร่างนี้ได้ค่อยๆขยายขึ้น จนในที่สุดมีสมาชิกกว่า 40 ประเทศ และในการร่างคำประกาศเปิดรอบนี้ แม้ว่าสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรปไม่ได้มีส่วนในการร่างโดยตรง แต่ก็มี การขอคำปรึกษาจากประเทศทั้ง 3 นี้บ้าง จึงทำให้ทั้ง 3 ประเทศนี้ค่อนข้างเห็นด้วยกับร่างนี้

⁷³พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์, สามมิติของการเจรจาอบอุรุกวัย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไฉไล, 2538), หน้า 38-39.

ร่างของกลุ่มกาแฟใส่นม (Café au lait)* เป็นร่างของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา 20 ประเทศ นำโดยโคลัมเบีย และสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งเข้ามาอาสาช่วยปรับปรุงร่างในเวลาต่อมา ร่างนี้ได้กำหนดหัวข้อการเจรจา 15 หัวข้อ และมีข้อผูกพันที่จะระงับการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าแบบใหม่และยกเลิกมาตรการเดิม ประเทศไทยได้สนับสนุนร่างนี้ ร่างของกลุ่มกาแฟใส่นมก็ได้้นำเรื่องการค้าบริการและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา “ใสวงเล็บ” เอาไว้ ซึ่งหมายความว่าไม่สนับสนุนเต็มที่เหมือนอย่างสหรัฐอเมริกาหรือประชาคมยุโรป แต่ไม่ถึงขนาดไม่ยอมรับอย่างเช่นร่างบราซิล⁷⁴

ส่วนร่างของอาร์เจนตินา เป็นร่างที่คล้ายกับร่างของกลุ่มกาแฟใส่นม แต่ไม่มีหัวข้อเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและมาตรการลงทุน ในส่วนของการเจรจาการค้าบริการให้ เป็นเพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจในหัวข้อนี้เท่านั้น แต่ร่างนี้ไม่ได้รับความสนใจเท่าใดนัก เนื่องจากภาคี GATT เกรงว่า ถ้าไม่มีหัวข้อเจรจาที่ประเทศพัฒนาสนใจก็อาจทำให้ไม่สามารถเจรจาในเรื่องการค้าสินค้าเกษตรไปด้วย⁷⁵

ในที่สุดก็ตกลงกันว่าจะมีการเจรจารอบใหม่ขึ้น โดยมีหัวข้อของการเจรจาเป็นไปตามร่าง “กาแฟใส่นม”

ขณะที่ขบวนการร่างคำประกาศเปิดรอบดำเนินการอยู่นั้นก็ได้มีการก่อตั้งกลุ่มแคร์นส์ (Cairns Group) โดยมีเป้าหมายระยะยาว คือ ให้ยุติสงครามกีดกันการค้า ส่วนเป้าหมายระยะสั้น คือ ให้มีการบรรจุเรื่องการเกษตรในวาระการประชุมรอบอุรุกวัย

ต่อมา GATT ได้เปิดการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ขึ้นเป็นรอบที่ 8 ที่เมืองปุลตาเดล เอสเต้ ประเทศอุรุกวัย ระหว่างวันที่ 15-20 กันยายน ค.ศ.1986 การเจรจาครั้งนี้เรียกว่าการ

* เรียกกันย่อๆตามอุตสาหกรรมหลักของประเทศโคลัมเบีย และสวิสเซอร์แลนด์

⁷⁴ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 123.

⁷⁵ จิตติมา เกรียงมหาคัด, “ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO,” เอกสารประกอบการประชุมโต๊ะกลมเรื่อง “รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจาการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาอย่างไร?”, 27-28 เมษายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เจรจาอบอุรุกวัย* ในการประชุมที่เมือง บลูตา เดล เอสเต้ นี้ได้มีการจัดทำร่างปฏิญญารัฐมนตรี (Draft Ministerial Declaration) ขึ้น เท่ากับเป็นการให้คำมั่นต่อกันว่า นับจากนี้ไปจะให้มีการเจรจาการค้าพหุภาคี โดยประเด็นปัญหาสินค้าเกษตรถือเป็นประเด็นหลักของการเจรจาฉบับนี้ เพราะเป็นผลประโยชน์ทั้งในแง่ของประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา หนึ่งในปฏิญญารัฐมนตรีมีเป้าหมายที่จะทำให้การค้าสินค้าเกษตรเป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้น และเพื่อให้มาตรการทั้งหลายที่กระทบการเข้าสู่ตลาดและการแข่งขันการส่งออกได้เข้ามาอยู่ในกรอบระเบียบของ GATT ดังนั้นปฏิญญาจึงวางหลักไว้ว่า⁷⁶

“(1) ส่งเสริมการเปิดตลาดโดยการลดอุปสรรคการนำเข้า

(2) ส่งเสริมสภาวะการแข่งขันโดยการเพิ่มกฎระเบียบในการใช้มาตรการอุดหนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม และมาตรการอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อสินค้าเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการลดผลกระทบทางลบของมาตรการเหล่านี้ให้น้อยลงตามลำดับ และดำเนินการเพื่อแก้ไขสาเหตุของปัญหา

(3) ลดผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งเกิดจากระบบข้อบังคับและอุปสรรคทางด้านสุขอนามัย และสุขอนามัยพืชให้เหลือน้อยที่สุด โดยคำนึงถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย”⁷⁷

* จุดมุ่งหมายเพื่อเจรจาลดภาษีศุลกากรระหว่างกันและเจรจาเกี่ยวกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี ครอบคลุมทั้งการค้าสินค้าและบริการทั้งสิ้น 15 เรื่อง การเจรจาฉบับนี้เป็นการจัดระเบียบทางการค้าขึ้นใหม่ โดยมีการนำเอาเรื่องสินค้าเกษตร การค้าสิ่งทอ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าบริการเข้ามาอยู่ใน GATT

⁷⁶Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.171.

⁷⁷“(i) improving market access through, *inter alia*, the reduction of import barriers;

(ii) improving the competitive environment by increasing discipline on the use of all direct and indirect subsidies and other measures affecting directly or indirectly agricultural trade, including the phased reduction of their negative effects and dealing with their causes;

เมื่อเปิดการเจรจาอบอุรุกวัย การเจรจาการค้าในหัวข้อการค้าสินค้าเกษตรมีปัญหา ตั้งแต่เริ่มต้น และนำไปสู่ขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ในขั้นตอนการเลือกวงการค้าประกาศเปิดรอบจากทั้งสามร่างที่กล่าวข้างต้น สหภาพยุโรปยืนกรานที่จะไม่ยอมเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร ถ้ามีความพยายามทำให้สหภาพยุโรปตกเป็นจำเลยในประเด็นเกี่ยวกับการอุดหนุนนี้ และไม่ให้มีการนำหัวข้อการค้าสินค้าเกษตรมาเป็นหัวข้อในการเจรจากรณีด่วนพิเศษ (Fast Track) ในรอบอุรุกวัยตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา⁷⁸

แต่ดังที่กล่าวแล้วว่า ประเทศพัฒนาส่วนใหญ่ต้องการเจรจาให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดเสรีการค้าบริการและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และสหรัฐอเมริกาต้องการให้ภาคี GATT ทั้งหมดโดยเฉพาะสหภาพยุโรปยกเลิกการอุดหนุนสินค้าเกษตร กลุ่มแครนส์เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ ในขณะที่สหภาพยุโรปไม่ต้องการให้ลดการอุดหนุน แต่เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นเสียงส่วนน้อยจึงต้องยอมเจรจา และภาคี GATT ส่วนใหญ่มีความเห็นให้ใช้คำประกาศเปิดรอบของ “กลุ่มกาแพี่สนม” แต่ก็มีการประชุมประนีประนอมให้สหภาพยุโรป โดยไม่ระบุระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการลดการอุดหนุน เนื่องจากในการกำหนดเป้าหมายของการประชุมรอบใหม่ สหภาพยุโรปไม่ต้องการให้มีการกำหนดระยะเวลาการอุดหนุนสินค้าเกษตร

อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปมีความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อไม่ให้เกิดการค้าสินค้าเกษตรเป็นหัวข้อการเจรจาแยกต่างหากจากการเจรจาในหัวข้ออื่นๆ เนื่องจากเกรงว่า สหรัฐอเมริกาจะใช้เวทีนี้บีบให้สหภาพยุโรปต้องยอมลดการอุดหนุน และถ้าเป็นการเจรจาหัวข้อเดียวกัน อาจทำให้สหภาพยุโรปยกการเจรจาในหัวข้ออื่นมาต่อรองไม่ได้*

(iii) minimizing the adverse effects that sanitary and phytosanitary regulations and barriers can have no trade in agriculture, taking into account the relevant international agreements.”

⁷⁸จิตติมา เกรียงมหสัคดิ์, “ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO,” เอกสารประกอบการประชุมโต๊ะกลมเรื่อง “รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจาการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาอย่างไร?”, 27-28 เมษายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

*หัวข้อในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยในช่วงเปิดรอบประชุมช่วงมกราคม ค.ศ.1987 ถึงธันวาคม ค.ศ.1990 ประกอบไปด้วย 15 หัวข้อ

ดังนั้นในการเจรจาอบอุรุกวัยนี้ หัวข้อการค้าสินค้าเกษตรถือว่าเป็นหัวข้อที่มีการถกเถียงกันมากที่สุด และเป็นหัวข้อที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการเจรจามากที่สุดหัวข้อหนึ่ง เนื่องจากมีความต้องการที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างประเทศมหาอำนาจ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรป

ในการเจรจានี้สหรัฐอเมริกายอมประนีประนอมบ้างโดยข้อเสนอแรกๆของสหรัฐอเมริกาที่พยายามยกเลิกการอุดหนุนและการปกป้อง คือ เสนอให้มีการลดการอุดหนุนการส่งออกทั้งหมดภายใน 5 ปี และให้ยกเลิกกำแพงภาษี โควตา และการห้ามนำเข้าทั้งหมดภายใน 10 ปี หรืออย่างน้อยให้เหลือเป็นภาษีในอัตราที่ต่ำ⁷⁹ แต่เมื่อถึงข้อเสนอในเดือนตุลาคม ค.ศ.1990 ซึ่งเป็นการยื่นข้อเสนอเพื่อร่างข้อตกลงให้รัฐมนตรีพิจารณาในช่วงปลายปี ค.ศ.1990 สหรัฐอเมริกาเสนอให้ลดการอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 90 ลดภาษีนำเข้าลงร้อยละ 75 และลดการอุดหนุนภายในประเทศลงร้อยละ 75 แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการบิดเบือนทางการค้าไม่มากนักให้ลดลงร้อยละ 30 มาตรการนี้ขอให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี

สำหรับข้อเสนอในขั้นแรกของกลุ่มแครนส์คล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกา แต่กำหนดให้มาตรการกีดกันทางการค้าที่กำหนดหมดไปภายใน 10 ปี และเมื่อถึงข้อเสนอในช่วงปลายปี ค.ศ.1990 ได้เสนอให้การจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออกลดลงร้อยละ 90 ส่วนมาตรการอื่นๆลดลงร้อยละ 75

ส่วนข้อเสนอของสหภาพยุโรปที่เสนอในช่วงปีค.ศ. 1989-1990 คือ การลดการอุดหนุนภายในลงร้อยละ 30 และตรึงการสนับสนุนการเกษตรทั้งหมดไว้ไม่ให้เกินระดับการอุดหนุนในปีค.ศ.1986⁸⁰ และสหภาพยุโรปยินยอมแปลงโควตาการนำเข้าและการห้ามการนำเข้า

⁷⁹พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ, สามมิติของการเจรจาอบอุรุกวัย, หน้า 38-39.

⁸⁰สหภาพยุโรปเสนอ ค.ศ.1986 เป็นปีฐานโดยอ้างว่าเป็นปีที่เปิดการเจรจาอบอุรุกวัย แต่ประเทศอื่นๆเห็นว่าเป็นเพราะในปีนั้นราคาพืชผลในตลาดโลกตกต่ำมาก ทำให้สหภาพยุโรปต้องให้การอุดหนุนภาคเกษตรกรรมที่สูงมาก และเมื่อถึงการประชุมที่บรัสเซล (ค.ศ.1990) การอุดหนุนของสหภาพยุโรปลดลงไปแล้วถึงร้อยละ 15-24 ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปต้องลดการอุดหนุนลงเพียงเล็กน้อย สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์จึงเสนอให้ใช้ ค.ศ.1991 เป็นปีฐานแทน แต่ Dunkel เสนอให้ประนีประนอมกันโดยใช้ปี ค.ศ.1989 (พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ, สามมิติของการเจรจาอบอุรุกวัย, หน้า 70.)

ให้เป็นภาษีศุลกากรภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องมีสิทธิปรับสมดุล (Rebalance) คือ เพิ่มการกีดกันการนำเข้าและการอุดหนุนการส่งออกสำหรับสินค้าบางชนิดได้ และให้เก็บภาษีนำเข้าผันแปรเพื่อคุ้มกันภาคเกษตรกรรมจากความผันผวนทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน⁸¹

แต่ข้อเสนอเรื่องการปรับสมดุล (Rebalance) ด้วยการเก็บภาษีนำเข้าผันแปรนี้ กลุ่มแครนส์และสหรัฐอเมริกา เห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้สหภาพยุโรปเพิ่มภาษีศุลกากรได้โดยไม่ต้องผ่านการเจรจา จึงไม่ยอมรับข้อเสนอนี้ ส่วนกลุ่มประเทศผู้นำเข้าอาหารเรียกเรื่องเงินชดเชยในระยะสั้น ถ้ามีการลดหรือยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกแล้วทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องซื้ออาหารในราคาที่แพงขึ้น

การเจรจาการค้าสินค้าเกษตรยังคงยืดเยื้อและมองไม่เห็นหนทางแห่งความสำเร็จ เนื่องจากตัวเลขในข้อเสนอยังแตกต่างกันมาก ประกอบกับสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปไม่ยินยอมที่จะถอยห่างออกจากจุดยืนของตน แม้ว่าการประชุมที่บรัสเซลส์ในปี ค.ศ.1990 สหภาพยุโรปไม่ยินยอมที่จะยอมอ่อนข้อให้ในการเจรจา โดยนาย Mats Hellstrom ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการเกษตรสวีเดน และเป็นประธานกลุ่มย่อยในกลุ่มเกษตรเสนอว่า ที่ประชุมควรตกลงลดมาตรการการอุดหนุนภายใน การอุดหนุนการส่งออก และการกีดกันการนำเข้าทั้งหมดลงร้อยละ 30 ตั้งแต่ปี ค.ศ.1991 โดยใช้ระดับการอุดหนุนและการปกป้องตลาดในปี ค.ศ.1990 หรือเฉลี่ยปี ค.ศ.1988-1990 เป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการประนีประนอมในการเจรจาหัวข้อการค้าสินค้าเกษตร

จนกระทั่งปี ค.ศ.1991 สหรัฐอเมริกาส่งทหารบุกอิรัก ทำให้ความตึงเครียดทางการเมืองสูงมาก แต่การเจรจา GATT ก็ยังคงดำเนินต่อมา เอกสารการประชุมบันทึกว่า “ประเทศที่เข้าร่วมเจรจาดตกลงกันว่า จะเจรจาต่อไปเพื่อให้เกิดข้อผูกมัดที่เฉพาะเจาะจงสำหรับหัวข้อต่อไปนี้เป็นรายหัวข้อคือ การสนับสนุนภายใน การเข้าถึงตลาด และการแข่งขันการส่งออก”⁸² หลายประเทศยื่นข้อเสนอลดการใช้มาตรการต่างๆ แต่ก็ไม่ได้ข้อสรุปใดๆ จนกระทั่งหลังเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1991 การเจรจาเริ่มหยุดนิ่ง ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1991 นาย Arthur Dunkel เลขาธิการ GATT คนใหม่ประกาศให้ประเทศต่างๆ ร่วมกันเจรจาเพื่อให้ได้ข้อตกลง นาย Dunkel จึงต้องรวบรวมร่างกรรมสารสุดท้าย (Draft Final Act) ยื่นให้ที่ประชุมคณะกรรมการเจรจาการค้า ซึ่งต่อมา

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

เรียกว่า The Dunkel Text โดยเนื้อหา มาจากการเจรจาของประเทศต่างๆ ในช่วง 5 ปีของการเจรจาในหัวข้อการค้าสินค้าเกษตร เมื่อได้ร่างนี้แล้ว สหรัฐอเมริกา และกลุ่มแครนส์ต้องการให้ใช้ร่างนี้เป็นหลักในการเจรจา ในร่างฉบับนี้กำหนดเรื่องการเปิดตลาด การอุดหนุนภายในประเทศ และการอุดหนุนการส่งออก⁸³โดย

1. ลดการเก็บภาษีศุลกากรสินค้าเกษตรลงเฉลี่ยร้อยละ 36 และในแต่ละรายการสินค้าลดลงอย่างน้อยร้อยละ 12 โดยอัตราดังกล่าวนี้ให้ใช้กับภาษีศุลกากรที่แปลงมาจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรด้วย

2. ลดการอุดหนุนในประเทศลงร้อยละ 20 จากปีฐานค.ศ.1986-1988

3. ลดจำนวนเงินอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 36 และลดปริมาณสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 24 จากปีฐานค.ศ.1986-1990

แต่สหภาพยุโรปไม่ยอมรับ The Dunkel Text จนกระทั่งถึงความตกลงแบลร์เฮาส์ (Blair House Accord) ที่สหรัฐอเมริกาต้องการแก้ไขข้อพิพาทที่ยืดเยื้อมา 5 ปี ในเรื่องสหภาพยุโรปอุดหนุนเมล็ดพืชน้ำมัน (Oilseed Case) กล่าวคือสหรัฐอเมริกานำกรณีพิพาทนี้เข้าพิจารณาในคณะมนตรี (Council) ของ GATT* และเมื่อคณะพิจารณาข้อพิพาทตัดสินให้สหภาพยุโรปแพ้ ในปี ค.ศ.1989 สหภาพยุโรปจึงเปลี่ยนระบบการอุดหนุน แต่สหรัฐอเมริกายังไม่พอใจ จึงนำเรื่องกลับมาฟ้อง GATT ใหม่ โดยคณะพิจารณาข้อพิพาทตัดสินให้สหภาพยุโรปแพ้อีกครั้งในปี ค.ศ.1992 และสั่งให้สหภาพยุโรปยกเลิกการอุดหนุน รวมทั้งขดเซชสหรัฐอเมริกาด้วยมาตรการผ่อนผันสำหรับสินค้าอื่น แต่สหรัฐอเมริกาและผู้ปลูกเมล็ดพืชน้ำมันของสหรัฐอเมริกาไม่ยอมรับการขดเซช เมื่อสหภาพยุโรปไม่ยอมเปลี่ยนระบบการอุดหนุน สหรัฐอเมริกาจึงขอให้คณะมนตรี GATT ให้ความเห็นชอบการใช้มาตรการตอบโต้ของสหรัฐอเมริกา ด้วยการห้ามนำเข้าสินค้าจากสหภาพยุโรปในมูลค่ารวมหนึ่งล้านดอลลาร์อเมริกันซึ่งเป็นมูลค่าที่สหรัฐอเมริกาอ้างว่าเป็นความเสียหายที่ได้รับจากมาตรการการอุดหนุนของสหภาพยุโรป⁸⁴ ทำที่ที่สุดสหรัฐอเมริกาและสห

⁸³Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p.212.

* ในกรณีพิพาทนี้มีทั้งประเทศที่สนับสนุนสหรัฐอเมริกา ได้แก่ แคนาดา อาร์เจนตินา นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ก็มีประเทศที่ขอให้ทั้ง 2 ฝ่ายประนีประนอมกัน เช่น สวิสเซอร์แลนด์ และอาเซียน

⁸⁴พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ, สามมิติของการเจรจาอบอุรุกวัย, หน้า 86.

ภาพยุโรปยอมตกลงกัน โดยความตกลงดังกล่าวเรียกว่า ความตกลงแบลร์เฮาส์ (Blair House Accord) โดยสหภาพยุโรปยอมจำกัดการผลิตเมล็ดพืชน้ำมัน และจำกัดพื้นที่การเพาะปลูกน้ำมันอย่างถาวร

หลังจากข้อตกลงแบลร์เฮาส์ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง ข้อตกลงนี้กลับสร้างความกังวลให้แก่ประเทศอื่นๆนอกเหนือจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลีต้องตัดสินใจในเรื่องการค้าข้าวของตนนั้นจะเป็นไปในทิศทางใด ส่วนกลุ่มแครนส์ต้องพิจารณาว่าจะรับข้อเสนอซึ่งได้น้อยกว่าที่กลุ่มเสนออย่างมากนี้ หรือจะเจรจาใหม่ซึ่งอาจมีโอกาสนำข้อสรุปในเรื่องการค้าสินค้าเกษตรไม่มีทางเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีความกังวลว่า ข้อตกลงนี้จะเป็นการเปิดตลาดให้แก่สินค้าที่ทั้งสองประเทศต้องการส่งออกเท่านั้น ดังนั้น การเจรจารอบอุรุกวัยจึงฟื้นตัวขึ้นอีกครั้ง และสุดท้ายได้ข้อสรุปในเรื่องการเกษตรดังนี้

1. ประเทศพัฒนาแล้วให้ลดภาษีการนำเข้าลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดภาษีการนำเข้าลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี

2. ประเทศพัฒนาแล้วให้ลดการอุดหนุนภายในลงร้อยละ 20 ของช่วงปีฐาน 1986-1988 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดการอุดหนุนภายในลงร้อยละ 13 ของช่วงปีฐาน 1986-1988 ภายใน 10 ปี

3. ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดระดับจำนวนเงินอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 36 และลดปริมาณส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 21 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาต้องลดระดับจำนวนเงินอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 24 และลดปริมาณส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 14 ภายใน 10 ปี

4. ในกรณีที่มีการห้ามนำเข้าหรืออนุญาตให้นำเข้าในปริมาณที่ต่ำมาก ต้องแปลงเป็นโควตาภาษี (Tariff quota) โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องกำหนดปริมาณการนำเข้าขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ และขยายเป็นร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคในประเทศภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนา ปริมาณการนำเข้าขั้นต่ำของการเปิดตลาดคือร้อยละ 2 และขยายเป็นร้อยละ 3 1/3 ภายใน 10 ปี

เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1993 การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยก็สิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการ และเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ.1994 ณ เมืองมาราเกช ประเทศโมร็อกโค รัฐมนตรีประเทศภาคี GATT 124 ประเทศ ก็ได้มีมติเอกฉันท์รับรองร่างกรรมสารสุดท้าย (Final Act)

ซึ่งเป็นระเบียบทางด้านการค้าที่เป็นผลมาจากการเจรจาอบอุรุกวัย* และยอมรับให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ขึ้นมาทำหน้าที่แทน GATT ภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1995

2.2.2.2 กลุ่มประเทศผู้เจรจาที่สำคัญเกี่ยวกับสินค้าเกษตร

จากการเจรจาสินค้าเกษตรรอบอุรุกวัยที่ผ่านมา เราสามารถแบ่งกลุ่มประเทศผู้เจรจาที่สำคัญเกี่ยวกับสินค้าเกษตรออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ กลุ่มประเทศผู้ส่งออก กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศผู้นำเข้าอาหารสุทธิ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีท่าทีในการเจรจาที่สำคัญ ดังนี้^{85 86 87}

(1) กลุ่มประเทศผู้ส่งออก

เช่น กลุ่มแครนส์ สหรัฐอเมริกา มีท่าทีที่ต้องการให้การปฏิรูปภาคการเกษตรของโลกเป็นไปตามเป้าหมาย คือ มีความเสรีและเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยจะเน้นในเรื่องการยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก การลดการอุดหนุนการผลิตภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอุดหนุนที่บิดเบือนตลาด การเปิดตลาดเพิ่มมากขึ้น และสนับสนุนการให้แต้มต่อแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถยืนหยัดและพัฒนาการผลิตและการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกได้เท่าเทียมกับประเทศอื่นๆ

- ข้อเสนอของกลุ่มแครนส์

*โดยมีความตกลงสินค้าเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของกรมสารสุดท้าย

⁸⁵กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ประเทศไทยกับการเจรจาการค้ารอบใหม่ของWTO (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์อักษรไทย, 2545), หน้า 16-17.

⁸⁶ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานเบื้องต้นการศึกษาสินค้าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจาอบอุรุกวัย (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534), หน้า 6-9.

⁸⁷Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992) Volume I : Commentary, p. 172-193.

1) การอุดหนุนภายในประเทศ กลุ่มแครนส์เสนอกรอบการพิจารณามาตรการอุดหนุนภายใน โดยให้แบ่งมาตรการออกเป็น 3 ประเภท คือ

1.1) มาตรการประเภทที่ 1 เป็นกลุ่มมาตรการที่มีผลต่อการบิดเบือนการผลิตและการค้าโดยตรง เช่น การอุดหนุนด้านราคา และการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง เป็นต้น

1.2) มาตรการประเภทที่ 2 เป็นกลุ่มมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือในการลดต้นทุนปัจจัยการผลิตและการให้บริการทั่วไป เช่น การส่งเสริมวิจัย ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อการบิดเบือนการค้า

1.3) มาตรการประเภทที่ 3 เป็นกลุ่มมาตรการที่ไม่มีผลต่อการผลิตและการค้าหรือมีผลน้อยที่สุด และเป็นกลุ่มมาตรการที่ควรอนุญาตให้ใช้ต่อไป

ข้อเสนอของกลุ่มแครนส์เกี่ยวกับมาตรการอุดหนุนภายในประเทศ

- ให้ใช้มาตรวัดมาตรการอุดหนุนรวม (Aggregate Measure of Support : AMS) เช่น PSE (Producer Subsidy Equivalent) เป็นเครื่องมือในการแสดงและติดตามระดับการลดการอุดหนุนภายใน โดยเน้นการปรับลดมาตรการที่บิดเบือนการค้ามากโดยเฉพาะมาตรการประเภทที่ 1 ส่วนการใช้มาตรการประเภทที่ 2 นั้นก็ให้มีการลดการใช้อย่างมีหลักเกณฑ์ สำหรับมาตรการประเภทที่ 3 ให้สามารถใช้ได้ต่อไปโดยไม่ต้องมีการตกลงในเกณฑ์การใช้

- ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการลดและการใช้นโยบายและมาตรการใน 2 ประเภทแรก

- ให้มีข้อยกเว้นหรือปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาในการปรับลดมาตรการต่างๆดังกล่าวข้างต้น เช่น เสนอไม่ให้นำมามาตรการอุดหนุนภายในมาคำนวณ AMS และประเทศที่กำลังพัฒนาไม่ต้องลด AMS ลงถึงระดับเดียวกับของประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นต้น

2) การอุดหนุนการส่งออก กลุ่มแครนส์เสนอให้มีการตกลงดังต่อไปนี้

2.1) ห้ามมิให้มีการอุดหนุนการส่งออกด้วยมาตรการใดๆ โดยเสนอให้มีการคงระดับการอุดหนุนไว้ไม่ให้กำหนดขึ้นมาใหม่เพิ่มเติมหรือให้มีการลดเลิกไปตามเงื่อนไขเวลาที่ตกลงกัน

2.2) การช่วยเหลือด้านอาหารควรเป็นการให้เปล่าโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ

3) การเปิดตลาด ข้อเสนอของกลุ่มแครนส์ในด้านการเปิดตลาดประกอบด้วยข้อเสนอในด้านต่างๆ ดังนี้

3.1) มาตรการภาษีศุลกากร เสนอให้มีการลดโดยสูตรการลดชัดเจนและให้มีการลดมาสู่ระดับใกล้เคียงกับสินค้าอุตสาหกรรมตามที่ตกลงในกลุ่มเจรจาภาษีศุลกากร ขณะเดียวกันก็ให้สามารถเสริมโดยการขอหรือเสนอการลดหย่อนภาษีเป็นกรณีๆไป

3.2) มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร กลุ่มแครนส์เสนอให้มีการปรับมาตรการนำเข้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรให้มาอยู่ในรูปของภาษีศุลกากร (Tariffication) และเจรจากำหนดอัตราภาษีใหม่รวมทั้งอัตราภาษีที่จะปรับลดลง

3.3) ในช่วงการปรับตัวของแต่ละประเทศ หากมีความจำเป็นในการใช้โควตานำเข้า ก็ให้ใช้ระบบโควตาภาษี โดยกำหนดโควตาพร้อมเก็บภาษีตามอัตราที่ตกลง แต่ให้มีการขยายโควตาไปเรื่อยๆจนถึงยกเลิกไปในที่สุด เมื่ออัตราภาษีได้ลดลงถึงระดับที่จะผูกพันไว้

3.4) ประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องลดภาษีในระดับเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว และให้มีระยะเวลาปรับลดภาษีลงสู่ระดับที่ตกลงนานกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

- ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา

1) การอุดหนุนภายใน

สหรัฐอเมริกาเสนอให้ยกเลิกมาตรการประเภทที่ 1 ภายใน 10 ปี หลังจากที่มีการตกลงกัน พร้อมกำหนดรายละเอียดของมาตรการต่างๆไว้ชัดเจนกว่าของกลุ่มแครนส์ และสหรัฐอเมริกาก็เห็นด้วยการใช้ AMS เป็นเครื่องมือขึ้นบอกรับปรับลดมาตรการอุดหนุน

2) การอุดหนุนการส่งออก

สหรัฐอเมริกาเสนอให้ลดเลิกการอุดหนุนการส่งออกภายใน 5 ปี พร้อมแสดงรายการสินค้าที่ห้ามอุดหนุนและมาตรการที่ยกเลิกไว้ชัดเจน นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังเสนอให้มีการยกเลิกกฎของ GATT มาตรา 11 วรรค 2(a) ที่มีการอนุญาตให้ใช้มาตรการจำกัดการส่งออกอาหารในยามที่ขาดแคลนอีกด้วย

3) การเปิดตลาด

สหรัฐอเมริกามีความเห็นเช่นเดียวกับกลุ่มแครนส์ในด้านการปรับมาตรการที่มีใช้ภาษีมาเป็นมาตรการภาษี พร้อมเสนอให้มีการใช้โควตาภาษีในระยะปรับตัว และให้มีการเจรจาลดภาษีลงสู่ระดับต่ำ หรือยกเลิกภายในระยะเวลา 10 ปี

(2) กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

เช่น ประเทศประชาคมยุโรป ต้องการประวิงให้เปิดเสรีน้อยที่สุด เนื่องจากมีนโยบายคุ้มครองภาคการเกษตรอย่างมาก โดยอ้างเหตุผลว่าการเกษตรทำหน้าที่หลายบทบาท รวมถึงบทบาทด้านความมั่นคงทางอาหาร การพัฒนาชนบท การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการส่งเสริม

เสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “Multifunctionality” จึงผลักดันให้มีมาตรการปกป้องภาคการเกษตรทั้งในรูปของการคงมาตรการทางภาษี การอุดหนุนภายใน และการอุดหนุนส่งออก และเสนอมาตรการที่ใช้ภาษี เช่น Food Quality และ Animal Welfare เป็นต้น

- ข้อเสนอของกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป

1) การอุดหนุนภายใน

กลุ่มประเทศประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเสนอให้ใช้มาตรวัดรวมในรูป SMU (Support Measure Unit) ซึ่งก็มีลักษณะองค์ประกอบในการคำนวณคล้ายๆกับ PSE โดยเสนอให้มีการลดมาตรการอุดหนุนซึ่งมีผลกระทบต่อความตั้งใจในการผลิตของเกษตรกร และให้ครอบคลุมสินค้าต่างๆ เช่น ข้าว ัญพืช น้ำตาล เมล็ดพืช น้ำมัน นม และเนื้อสัตว์ สำหรับสินค้าที่คำนวณ SMU ไม่ได้ก็ให้มีการลดมาตรการลงในระดับเทียบเท่ากับการลด SMU

2) การอุดหนุนการส่งออก

ให้ลดการอุดหนุนการส่งออกลง ไม่ใช่ต้องยกเลิกโดยสิ้นเชิง เนื่องจากยังต้องใช้หลักการสร้างความสมดุลในการอุดหนุนและการคุ้มครองสินค้าต่างๆ (Rebalancing) ของแต่ละประเทศอยู่เพื่อให้มีพื้นฐานของการอุดหนุนใกล้เคียงกัน

3) การเปิดตลาด

ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเสนอให้มีการใช้หลักการ Rebalancing เป็นเงื่อนไขของการปรับโอนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรให้เป็นมาตรการภาษีเพื่อสร้างความสมดุลด้านการอุดหนุนหรือคุ้มครองที่สามารถจะช่วยให้แต่ละประเทศแก้ไขปัญหาดุลการค้าของตนได้ ตัวอย่างเช่น หากได้มีการลดระดับการอุดหนุนภายในและการส่งออกแล้วก็ควรจะได้มีความยืดหยุ่นให้สามารถปรับมาตรการทางภาษีเพื่อควบคุมการนำเข้าเป็นการชดเชย และลดการอุดหนุน การคุ้มครองในรูปแบบอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วกลุ่มประเทศประชาคมเศรษฐกิจยุโรปยังเสนอให้มีการปรับโอนอัตราเทียบเท่าภาษีเพื่อกำหนดระดับผูกพันไปในทิศทางเดียวกันกับการปรับลด SMU

3) กลุ่มประเทศผู้นำเข้าอาหารสุทธิ

ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลี และประเทศกำลังพัฒนา อันได้แก่ อินเดีย อียิปต์ จาไมกา โมร็อกโก ไนจีเรีย เม็กซิโก และเปรู ซึ่งมีความกังวลและเกรงว่าการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรจะส่งผลทำให้ราคาสินค้าในตลาดโลกสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลในทางลบต่อการนำเข้าอาหารของตน จึงต้องการให้คำนึงถึงเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร การพัฒนาชนบท และการบรรเทาความยากจน และเรียกร้องให้มีการให้แต้มต่อแก่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

- ข้อเสนอของญี่ปุ่น

1) การอุดหนุนภายใน

ญี่ปุ่นให้มีลดการอุดหนุนที่บิดเบือนทางการค้าลง แต่ให้มีการอุดหนุนได้ในกรณีเพื่อรักษาสินแวดล้อม คงไว้ซึ่งการพัฒนาชนบท ญี่ปุ่นเสนอให้มีการกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับการลดการอุดหนุน แต่มีไช่ยกเล็กโดยสิ้นเชิง

2) การอุดหนุนการส่งออก

เสนอให้มีการยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก และให้ใช้มาตรวัดมาตรการอุดหนุนรวม (AMS) และเสนอให้มีการกำหนดให้มีการใช้อุปสรรคต่อการนำเข้าได้ในกรณีจำเป็นเพื่อคงไว้ซึ่งผลผลิตภายในประเทศ

3) การเปิดตลาด

ญี่ปุ่นเสนอให้มีการใช้มาตรการ ณ พรหมแดนได้เพื่อปกป้องผลผลิตภายในประเทศ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการจำกัดปริมาณการนำเข้าอาหาร โดยคำนึงถึงเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร

- ข้อเสนอของเกาหลี

1) การอุดหนุนการส่งออก

เกาหลีเสนอให้บทบัญญัติ GATT ที่เกี่ยวกับการจำกัดการส่งออกมีความเข้มงวดมากขึ้นและเสนอให้มีการยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก แต่ไม่รวมถึงการอุดหนุนที่มีความมุ่งหมายในการส่งเสริมปัจจัยการผลิต

2) การเปิดตลาด

เกาหลีเสนอให้มีการลดอุปสรรคต่อการเปิดตลาดอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร และการพัฒนาชนบท

- ข้อเสนอของประเทศกำลังพัฒนา

1) การอุดหนุนการส่งออก

ข้อเสนอในการอุดหนุนการส่งออกก็เช่นเดียวกับเกาหลี กล่าวคือ เสนอให้มีการจำกัดการอุดหนุนการส่งออก เว้นแต่การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนทางการค้า

2) การเปิดตลาด

ควรจะให้มีการลดภาษีให้กับสินค้าบางประเภท และให้มีการลดอัตราภาษีการส่งออกแก่ประเทศกำลังพัฒนา

2.2.2 การจำกัดปริมาณนำเข้าภายใต้ WTO

จากผลของการเจรจาอบอุรุกวัยทำให้สินค้าเกษตรเข้ามาอยู่ภายใต้กฎระเบียบทางการค้าของโลก โดย WTO ได้มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจำกัดปริมาณการนำเข้าซึ่งมีผลต่อ

การนำเข้าสินค้าเกษตร ไม่ว่าจะในเรื่องภาษี (Tariffs) ซึ่งถือเป็นมาตรการ ณ พรมแดนที่ประเทศต่างๆสามารถใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรในสถานการณ์ที่ราคาตลาดโลกมีความไม่คงที่ หรือกรณีที่มีการนำเข้าสินค้าเกษตรในปริมาณมากๆ โดยตั้งแต่ก่อนการเจรจาอบอุรุกวัย มาตรการปกป้องจะไม่มีบทบาทสำคัญเท่าใดนัก เพราะการค้าสินค้าเกษตรนี้หลีกเลี่ยงจากการอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ GATT ตัวอย่างเช่น สินค้าเกษตรจะไม่มีภาระผูกพันทางภาษี ทำให้ง่ายต่อการใช้ข้อยกเว้นในเรื่องการจำกัดการนำเข้า (Quantitative Restriction) และแม้ผลจากการเจรจาอบอุรุกวัยทำให้มีความตกลงสินค้าเกษตรขึ้นมา โดยได้มีการกำหนดให้มีการใช้มาตรการปกป้องพิเศษกับการค้าสินค้าเกษตร แต่บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลต่อเพียงระยะเวลาในช่วงที่มีกระบวนการปฏิรูปแล้ว นอกจากนี้ประเทศที่ต้องการจะปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศของตนเองจากการนำเข้าที่มีปริมาณมาก ก็ยังสามารถใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ GATT ได้ โดยมาตรการปกป้องทั่วไปนี้อาจนำมาใช้กับการค้าสินค้าเกษตรได้ด้วย

ก่อนอื่นผู้เขียนขอทำความเข้าใจก่อนว่า มาตรการปกป้องภายใต้ WTO มีอยู่ด้วยกัน 3 มาตรการ ได้แก่

1. มาตรการปกป้อง (มาตรการปกป้องทั่วไป) ตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1994 และภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง
2. มาตรการปกป้องพิเศษตามมาตรา 5 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร
3. มาตรการปกป้องชั่วคราวภายใต้ความตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

โดยบทบัญญัติทั้งสามนี้ออกแบบมาเพื่อรองรับกับปัญหากรณีที่มีปริมาณการนำเข้าพุ่งขึ้นสูง ซึ่งก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ผลิตภายในประเทศ ซึ่ง ณ ที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะมาตรการปกป้องที่มีผลต่อการนำเข้าสินค้าเกษตร อันได้แก่ มาตรการปกป้องตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (แม้จะมีได้เป็นประเด็นโดยตรงในคดีพิพาทที่ผู้เขียนจะได้ยกมากล่าวในบทต่อไปก็ตาม) และ มาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร

ในหัวข้อ 2.2.2 นี้ จะแบ่งศึกษาออกเป็น 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) มาตรา 2, 11, 13, 19 ตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (Agreement on Safeguards) ตอนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องความตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture) มาตรา 4, 5 และตอนที่ 4 ว่าด้วยเรื่องข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องตามพิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัติของสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจำกัด

ปริมาณการนำเข้าภายใต้ WTO ที่มีผลต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรตลอดจนการตีความและการบังคับใช้ และเป็นการก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจกับคดีข้อพิพาทที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

2.2.2.1 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT นี้ มีบทบัญญัติที่เป็นสิ่งให้ความปลอดภัย (Safety Valves) แก่ประเทศภาคีโดยยินยอมให้ประเทศภาคีจัดเก็บภาษีศุลกากร และใช้การจำกัดปริมาณการนำเข้า (Quantitative Import Restriction) ได้ โดยอยู่ในกรอบของบทบัญญัติ GATT มาตรา 2 และมาตรา 11 นอกจากนี้ในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT ยังมีบทบัญญัติที่ให้ประเทศภาคีสามารถใช้มาตรการปกป้อง (Safeguard Measures) ได้โดยต้องเข้าตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ การที่มีบทบัญญัติเหล่านี้ก็เพื่อให้ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของนโยบายภายในประเทศ เช่น เพื่อปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศจากความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) ที่ก่อให้เกิด หรือคุกคามที่จะก่อให้เกิด โดยการแข่งขันการนำเข้า เป็นต้น

ดังนั้นในหัวข้อนี้ จะแบ่งศึกษาออกเป็น 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องการผูกพันข้อลดหย่อนทางภาษีตามมาตรา 2 ตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องการจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 11 และมาตรา 13 และตอนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องมาตรการปกป้องตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 เพื่อที่จะให้ทราบถึงหลักกฎหมายในการจำกัดปริมาณการนำเข้าภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร

(1) การผูกพันข้อลดหย่อนทางภาษีตามมาตรา 2*

*Tariff binding หมายถึง GATT เปิดโอกาสให้ใช้มาตรการทางด้านภาษีศุลกากรได้ เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน โดยทำความเข้าใจกำหนดหลักการและระเบียบกฎเกณฑ์กับประเทศภาคีทางด้านข้อผูกพันอัตราภาษีศุลกากรที่เกิดจากการเจรจาตกลงระหว่างประเทศภาคี ในการกำหนดข้อลดหย่อนอัตราภาษีระหว่างกัน เพื่อเป็นข้อผูกพันว่าในอนาคตจะไม่มีการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรให้สูงกว่าที่ตกลงกัน

(1.1) หลักการผูกพันข้อลดหย่อนทางภาษี

(1.1.1) อำนาจภายในเขตรัฐ (National Jurisdiction)

รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการจัดการเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศตน ดังนั้นการกำหนดอัตราภาษีและการเปลี่ยนแปลงอัตราสินค้าแต่ละชนิดที่แตกต่างกันเป็นอำนาจของรัฐภาคีที่จะกำหนดและเปลี่ยนแปลงภาษีตามนโยบายที่ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามอัตราภาษีที่ถูกกำหนดขึ้นควรจะต้องประกาศให้ประเทศภาคี รวมถึงประเทศอื่นๆที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องรับรู้ และการเก็บภาษีกับสินค้าที่มาจากต่างประเทศจะต้องเก็บอัตราเดียวกันตามหลัก MFN⁸⁸* โดย GATT ระบุไว้ในมาตรา 2 วรรค 1(a) และ (b)⁸⁹ ว่าประเทศผู้นำเข้าจะต้องเก็บภาษีนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่มาจกทุกประเทศภาคีอย่างเท่าเทียมกัน ตามอัตราผูกพันที่กำหนดไว้ในภาคผนวกท้ายความตกลง

(1.1.2) กระบวนการผูกพัน (Process of Binding)

ประเทศภาคีผูกพันที่จะเจรจาในทางการค้าระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดภาษีสินค้า ซึ่งการเจรจาดังกล่าวเกิดได้ 2 วิธี ได้แก่ การเจรจากรค้าพหุภาคี และการ

⁸⁸Janet A. Nuzum, The World Trade Organization (New York: America Bar Association, 1996), p.59, อ้างถึงในกาญจนา แสงอินทร์, “ปัญหากฎหมายของการชดเชยความเสียหายตามมาตรา 28 ของแกตต์ 1994 : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำเข้าเนื้อไก่ของสหภาพยุโรป” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 27.

*MFN (Most - Favored Nation Treatment) หรือ หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้อ่อนเคราะห์ยิ่ง เป็นหลักการที่เชื่อกันว่า เมื่อได้กำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศใดแล้วจะเป็นหลักประกันว่า ผู้ที่เข้าร่วมในความตกลงนั้นจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (equal treatment) อยู่บนพื้นฐานเดียวกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ (non - discrimination) ไม่ว่าจะการปฏิบัติต่อกันนั้นจะเป็นคุณหรือเป็นโทษก็ตาม

⁸⁹โปรดดูมาตรา 2 วรรค 1(a) และ (b) ภายใต้ GATT 1994

เจรจาการค้าทวิภาคี การเจรจาทั้งสองประเภททำให้ประเทศภาคีผูกพันภาษีในระดับที่ได้ตกลงกัน⁹⁰ เรียกว่า ข้อผูกพันทางภาษี

ข้อผูกพัน (A binding) หมายถึง อัตราภาษีสูงสุด ดังนั้นประเทศภาคีที่ผูกพันตนตามข้อผูกพันจึงไม่อาจที่จะเพิ่มระดับภาษีให้เกินไปกว่าข้อผูกพันของตนได้ แต่อย่างไรก็ตามในบางครั้งประเทศภาคีก็สามารถที่จะลดระดับภาษีให้ต่ำกว่าข้อผูกพันได้⁹¹ ** อย่างไรก็ตาม ข้อผูกพันนี้อาจรวมถึงโควตาภาษี (tariff quota) ก็ได้⁹² หมายความว่า ประเทศภาคียอมผูกพันตนว่าจะยินยอมให้นำเข้าสินค้าได้จำนวนหนึ่ง โดยจะจัดเก็บภาษีศุลกากรตามอัตราที่ตนยอมผูกพัน หรืออาจไม่เก็บภาษีศุลกากรเลย (duty-free tariff quota) ส่วนจำนวนสินค้าที่ส่งออกเกินจำนวนโควตาที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดก็จะจัดเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่สูง เช่น ประเทศ ก ให้โควตาภาษีแก่ประเทศ ข ต่อสินค้านำเข้า a ในจำนวน 10 ล้านตันโดยเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 10 ของราคานำเข้า ดังนั้นสินค้านำเข้า A ในปริมาณที่เกินกว่านั้นจึงถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างจากที่กำหนดได้ อย่างไรก็ตาม การให้โควตาภาษีแก่ประเทศภาคีจะต้องกระทำโดยไม่เลือกปฏิบัติ⁹³ ซึ่งขอลดหย่อนเกี่ยวกับภาษีที่ได้ผูกพันนี้จะถูกบันทึกในตารางภาษีของประเทศภาคี แต่

* หมายความว่า ภาษีเหล่านั้นจะไม่ดำเนินการเก็บภาษีสินค้ามากกว่าที่ได้ตกลงกันไว้ แต่สามารถเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ผูกพันกันได้

⁹⁰ Janet A. Nuzum, The World Trade Organization (New York: America Bar Association, 1996), p.61, อ้างถึงในกาญจนา แสงอินทร์, “ปัญหากฎหมายของการชดเชยความเสียหายตามมาตรา 28 ของแกตต์ 1994 : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำเข้าเนื้อไก่ของสหภาพยุโรป” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 28.

⁹¹ John H. Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.119

** แต่ GATT ได้กำหนดข้อยกเว้นหลายประการ เพื่อให้ประเทศที่มีความจำเป็นสามารถขึ้นภาษีศุลกากรเกินกว่าอัตราที่ผูกพันไว้ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้ได้แก่ มาตรการปกป้อง มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน ปัญหาดุลการชำระเงิน

⁹² John H. Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.201

⁹³ ทัชชหัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 49.

หากประเทศภาคีใดต้องการขึ้นภาษีจะต้องดำเนินการตามมาตรา 28 ของ GATT ซึ่งเป็นหลักการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง ภาษี หรือเพิกถอนข้อลดหย่อนทางภาษีที่ตนผูกพันไว้*

(1.2) พันธะทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการผูกพันข้อลดหย่อนทางภาษี

พันธกรณีที่สำคัญของ GATT คือ ข้อลดหย่อนทางภาษี (tariff concession) การที่ประเทศภาคี GATT ต่างยินยอมที่จะผูกพันตนดังกล่าวนี้ เราเรียกว่า ข้อผูกพัน (Binding) หรือ ข้อลดหย่อน (Concessions)⁹⁴ สินค้าแต่ละประเภทที่อยู่ในตารางข้อลดหย่อนทางภาษี (Tariff Concession Schedule) เราเรียกว่า ประเภทสินค้าตามที่ผูกพัน (Bound Item) โดยข้อผูกพันของแต่ละประเทศจะรวมอยู่ในตารางข้อลดหย่อนทางภาษี ซึ่งจะปรากฏอยู่ในมาตรา 2 ของ GATT ยกตัวอย่างเช่น

* ตารางภาษีของ GATT แม้จะมีผลผูกพันแต่ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยการเจรจาในรอบต่างๆ รวมทั้งกระบวนการภายใต้ข้อกำหนดของ GATT ในปีค.ศ. 1952 ได้มีความพยายามที่จะรวบรวมตารางภาษีของทุกประเทศภาคีเพื่อที่จะให้อยู่ภายในเล่มเดียวกัน เพราะประเทศภาคีต่างก็มีตารางภาษีของตนและมีรายละเอียดมาก แต่เนื่องจากความไม่มีผลทางกฎหมายของการรวบรวมดังกล่าวและปัญหาในการเปลี่ยนแปลงตารางภาษีของแต่ละประเทศทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จ การเจรจาในรอบต่างๆและกระบวนการอื่นๆภายใต้แอกต์ที่จะเปลี่ยนแปลงตารางภาษีนั้นก็มีมาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ข้อผูกพันล่าสุดและที่มีอัตราต่ำสุดจึงเป็นตัวกำหนดเพดานภาษี แต่ในทางเทคนิคข้อผูกพันที่มีมาก่อนจะยังมีผลต่อไป หากมีการถอนข้อผูกพันล่าสุดและจะก่อให้เกิดสิทธิในการเจรจารอบใหม่ (Renegotiating Rights)

⁹⁴ John H. Jackson, The World Trading System (Massachusetts: The MIT Press, 1992), p.118.

ตารางที่ 1 ตัวอย่างตารางขอลดหย่อนทางภาษี

Tariff Item Number	Description of products	Rate of duty
734.45	Archey equipment, and parts thereof	3.8% ad val.
	Dolls and parts of dolls, including doll clothing	
737.21	Doll clothing imported separately	8% ad val.
737.22	Other	12% ad val.

ที่มา : John H. Jackson, The World Trading System (Massachusetts: The MIT Press, 1992), p.119.

เลขที่ภาษี (Tariff Heading) เป็นเลขที่ที่ประเทศภาคี GATT ใช้ในการจำแนกประเภทภาษี⁹⁵ ส่วนประเภตสินค้านั้นประเทศภาคี GATT จะร่วมกันกำหนด ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากข้อพิพาทระหว่างประเทศ หรือประเด็นปัญหาทางศุลกากรภายในประเทศที่เกี่ยวกับการแยกประเภตสินค้านั้นๆ⁹⁶

นอกจากนี้อัตราภาษีที่จะจัดเก็บนี้มีทั้งแบบจัดเก็บตามสภาพ (Specific Tax) เป็นการจัดเก็บภาษีต่อสินค้าโดยไม่คำนึงถึงราคา แต่จัดเก็บตามจำนวนหน่วยของสินค้า เช่น กิโลกรัม ปอนด์ ตัน และอื่นๆขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้า แบบการจัดเก็บตามราคา (Ad Valorem Tax) เป็นการจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของราคาสินค้า และแบบผสม (Combination Tax) เป็นการจัดเก็บภาษีทั้งตามสภาพและตามราคา

พันธะทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการผูกพันขอลดหย่อนทางภาษีนี้ ได้บัญญัติอยู่ในมาตรา 2 ของ GATT ซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความผูกพันในการที่ประเทศภาคีได้ตกลงให้สิทธิประโยชน์ในทางการค้าเอาไว้ซึ่งกันและกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า มาตรา 2 ของ GATT นี้เป็นบทบัญญัติที่สำคัญซึ่งทำให้สิ่งที่ตกลงกันไว้ในการเจรจาทางการค้านั้นมีผลผูกพันเป็นกฎหมาย การผูกพันนั้นได้บัญญัติเอาไว้หลายลักษณะ ซึ่งลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

(1.2.1) พันธกรณีตามมาตรา 2 และอัตราภาษีสูงสุด (The Tariff Maximum)

⁹⁵ John H. Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.202.

⁹⁶ พิชชัมย์ ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 48.

มาตรา 2 ของ GATT 1994 กำหนดว่า “ประเทศภาคีจะต้องปฏิบัติทางการค้าต่อประเทศภาคีอื่นโดยไม่น้อยไปกว่าตามที่ได้กำหนดไว้ในตาราง”⁹⁷ มาตราดังกล่าวนี้ยังได้กำหนดต่อไปว่า “เมื่อมีการนำเข้าสินค้าประเภทที่กำหนดไว้ในตารางจากประเทศภาคีอื่นมายังประเทศภาคีสินค้านั้นจะได้รับการ “ยกเว้นจากภาษีศุลกากรต่างๆที่เรียกเก็บเกินกว่าที่กำหนดไว้ในตารางนี้”⁹⁸

จากมาตรา 2 วรรค 1 ที่ว่า “..สินค้าของอาณาเขตของประเทศภาคี..” หมายถึงเฉพาะสินค้าของอาณาเขตของประเทศภาคีอื่นของ GATT ที่นำเข้ามายังประเทศภาคีเท่านั้นที่จะได้รับการปฏิบัติตามมาตรา⁹⁹ ถ้าประเทศ A และประเทศ B เป็นภาคี GATT แต่ประเทศ C มิได้เป็นภาคี GATT ประเทศ A ไม่สามารถที่จะซื้อสินค้า a จากประเทศ C แล้วส่งไปยังประเทศ B¹⁰⁰ ดังนั้นประเทศ A ก็ไม่อาจจะคาดหวังที่จะได้รับการปฏิบัติตามข้อนี้ เพราะสินค้า a นี้มีแหล่งกำเนิดมาจากประเทศ C ซึ่งมีได้เป็นอาณาเขตของประเทศ A

คำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” (ordinary customs duties) ในข้อผูกพันทางภาษีตั้งใจที่จะให้ครอบคลุมถึงภาษีตามปกติ ซึ่งตรงข้ามกับข้อความถัดไปในมาตรา 2 ที่ว่า “ค่าธรรมเนียม

⁹⁷มาตรา 2 วรรค 1(a) ภายใต้ GATT บัญญัติไว้ว่า “ (a) Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favourable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement”

⁹⁸มาตรา 2 วรรค 1(b) ภายใต้ GATT บัญญัติไว้ว่า “ (b) The products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.”

⁹⁹ John H.Jackson, World Trade and the Law of GATT, p.207.

¹⁰⁰ Ibid., p.207

อื่นๆ” (charges of any kind) ซึ่งคำว่า “ค่าธรรมเนียมอื่นๆ” นี้ หมายถึง ภาษีเสริมหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ อย่างไรก็ดี ภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆนี้จะต้องเกี่ยวข้องกับกา​รนำ​เข้า ดังนั้น​ภาษี​ต่างๆ​ที่มีการ​จัด​เก็บ​ภายใน​ประเทศ​ก็จะ​ไม่​อยู่​ใน​บังคับ​ของ​มาตรานี้* นอกจากนี้​ภาษี​ตาม​ที่​ระบุ​ไว้ใน​ตาราง​ผูก​พัน​ไม่​จำ​ต้อง​เป็น​ประเภท​เดียวกับ​ภาษี​ที่​ใช้​ในการ​จัด​เก็บ​กับ​การ​นำ​เข้า และ​คำว่า “ซึ่ง​เกิน​กว่า” (in excess of) แสดง​ให้​เห็น​ได้​ว่า​ข้อ​ผูก​พัน​ทาง​ภาษี​นั้น​เป็น​อัตรา​สูง​สุด และ​ประเทศ​ภาคี​จะ​ต้อง​ไม่​จัด​เก็บ​ภาษี​ใน​อัตรา​ที่​สูง​กว่า​นั้น¹⁰¹

ดัง​เช่น​คดี ใน​คดี Argentina-Textiles and Apparel¹⁰² ซึ่งเป็น​คดี​ระหว่าง​อาร์​เจนตินา​และ​สหรัฐอเมริกา อาร์​เจนตินา​ใช้​ภาษี​นำ​เข้า​ขั้นต่ำ​ที่​จัด​เก็บ​ตาม​สภาพ (a minimum specific import duty) กับ​สิน​ค่านำ​เข้า​ประเภท​รองเท้า ภูเขา (footwear) สิ่ง​ทอ (textiles) และ​เครื่อง​นุ่ง​ห่ม (apparel) ตาม​ตาราง​ภาษี​อาร์​เจนตินา​ผูก​พัน​ภาษี​ที่​คิด​ตาม​มูลค่า​ใน​สิน​ค่านำ​เข้า​ที่​ระดับ​ร้อยละ 35 คณะ​กรรมา​การ​วินิจฉัย​ข้อ​พิพาท​ตัดสิน​ว่า ภาษี​ที่​จัด​เก็บ​ตาม​สภาพ (specific duty) ของ​อาร์​เจนตินา​ละเมิด​มาตรา 2 ด้วย​เหตุผล 2 ประการ คือ 1) อาร์​เจนตินา​กระ​ทำ​การ​ขัด​ต่อ​มาตรา 2 เพราะ​ใช้​ภาษี​นำ​เข้า​ต่าง​ประเภท​กับ​ที่​ระบุ​ไว้ใน​ตาราง 2) ภาษี​นำ​เข้า​ขั้นต่ำ​ที่​จัด​เก็บ​ตาม​สภาพ เกิน​กว่า​อัตรา​ภาษี​ที่​คิด​ตาม​มูลค่า​ที่​ผูก​พัน​ไว้​ร้อยละ 35

ทาง​องค์​กร​อุทธรณ์​ไม่​เห็น​ด้วย​กับ​คณะ​กรรมา​การ​วินิจฉัย​ข้อ​พิพาท ที่​ยึด​ถือ​ตาม​แนว​ทาง​ปฏิบัติ​ของ GATT ใน​อดีต องค์​กร​อุทธรณ์​ได้​เริ่ม​วินิจฉัย​ประการ​แรก คือ ใน​เรื่อง​ของ​การ​ใช้​ภาษี​ต่าง​ประเภท​กับ​ที่​ระบุ​ไว้ใน​ตาราง องค์​กร​อุทธรณ์​กล่าว​ว่า การ​ผูก​พัน​ภาษี​ตาม​ตาราง​ของประเทศ​ภาคี​กำหนด​ภาษี​สูง​สุด​ที่​อาจ​จัด​เก็บ​ได้ และ​ประเทศ​ภาคี​สามารถ​ที่จะ​จัด​เก็บ​ภาษี​ได้น้อย​กว่า​ตาม​ที่​กำหนด​ไว้ใน​ตาราง พันธ​กรณี​หลัก​ของ​มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยค​แรก กำหนด​ให้​ประเทศ​ภาคี​จะ​เว้น​จากการ​จัด​เก็บ​ภาษี​ศุลกากร​ทั่วไป​เกิน​ไป​กว่า​ที่​กำหนด​ไว้ใน​ตาราง อย่างไร​ก็ตาม​มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยค​แรก​มิ​ได้​กำหนด​ไว้​ว่า​การ​ใช้​ภาษี​ประเภท​ที่​แตกต่าง​จาก​ที่​กำหนด

* อยู่ใน​ขอบ​เขต​ของ​มาตรา 3

¹⁰¹ John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p.208.

¹⁰² Report of the Appellate Body on Argentina-Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel and Other Items, WT/DS56/AB/R, adopted on 27 March 1998, Unpagued. Available from www.wto.org/wto/dispute/distab/htm

ไว้ในตารางจะเป็นการขัดต่อมาตราดังกล่าว¹⁰³ แต่การที่อาร์เจนตินาจัดเก็บภาษีต่างประเทศที่กำหนดไว้ในตารางเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในตารางร้อยละ 35 ถือเป็น การขัดต่อมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกของ GATT 1994 เพราะภาษีที่อาร์เจนตินาจัดเก็บ โดยโครงสร้าง รูปแบบ เป็นผลทำให้จัดเก็บภาษีศุลกากรเกินกว่าอัตราภาษีตามมูลค่าที่ผูกพันไว้ร้อยละ 31.5¹⁰⁴

(1.2.2) มูลค่าของข้อตกลงหย่อนทางภาษี (The Value of Tariff Concession)

ในบทบัญญัติมาตรา 2 มีบทบัญญัติที่เป็นกลไกในการดูแลมิให้ประเทศภาคีเปลี่ยนแปลงข้อตกลงหย่อนทางภาษีที่ผูกพันไว้โดยพลการ อาทิเช่น วรรค 3 บัญญัติถึงการห้ามเปลี่ยนแปลงวิธีการในการประเมินภาษีศุลกากรตามที่ผูกพันไว้ในตารางภาษี และวรรค 5 การปรึกษาหารือ เป็นต้น¹⁰⁵

ในมาตรา 2 วรรค 1(b)¹⁰⁶ ประโยคที่สอง กำหนดว่า “..สินค้าที่มาจากประเทศภาคีอื่นที่ถูกนำเข้ามายังประเทศภาคี จะได้รับการยกเว้นจากภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ซึ่งถูกจัดเก็บเกินไปกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในวันที่มีความตกลงนี้ รวมถึงจะได้รับการยกเว้นจากภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จะถูกจัดเก็บโดยตรงและตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับในอาณาเขตของประเทศผู้นำเข้าภายหลังจากวันที่มีความตกลงนี้”

จากพันธกรณีนี้ เราสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 คือ “ค่าธรรมเนียมอื่นๆไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด” (charges of any kind) หมายความว่า ค่าธรรมเนียมทุกประเภท ในปี ค.ศ. 1955 มีการแก้ไขข้อความนี้โดยมีการอ้างอิงค่าธรรมเนียมในการโอนชำระหนี้ระหว่างประเทศด้วย

ส่วนที่ 2 คือ ในประโยคสุดท้ายของมาตรา 2 วรรค 1 (b) และถ้อยคำในมาตรา 2 วรรค 1 (c) คำว่า “วันที่มีความตกลงนี้” (the date of this agreement) ซึ่งก็หมายถึง วันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1947 ใช้กับประเทศภาคีเริ่มแรก ส่วนประเทศที่เข้ามาเป็นภาคีหลังจากนั้นก็ให้ถือ

¹⁰³ Ibid., para.46.

¹⁰⁴ Ibid., para.55.

¹⁰⁵ ทัชชมัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 51.

¹⁰⁶ โปรดดูมาตรา 2 วรรค 1(b) ภายใต้ GATT 1994

ตามข้อตกลงการภาคยานุวัติของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ กรณีที่มีการกำหนดข้อลดหย่อนทางภาษีเพิ่มเติมซึ่งอยู่ในรูปแบบของพิธีสาร (Protocol) จะมีการกำหนดวันที่ใช้บังคับสำหรับสินค้าที่ไม่ได้ตกอยู่ในประเภทที่กำหนดไว้ในตารางภาษีที่มีมาแต่แรกโดยให้สินค้านี้ดังกล่าวมีผลผูกพันในวันเดียวกับวันที่พิธีสารดังกล่าวมีผลใช้บังคับ¹⁰⁷

ดังนั้น สินค้าต่างๆที่กำหนดไว้ในตารางภาษีอาจจะมีวันที่ใช้บังคับแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจจะสร้างปัญหาในกรณีที่จะต้องพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดว่าขัดต่อมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT หรือไม่ โดยจะพิจารณาถึงสินค้าเป็นรายประเภทว่าวันที่มีผลใช้บังคับคือวันใด เนื่องจากจะแตกต่างกันออกไป

ส่วนค่าธรรมเนียมที่อยู่ในประโยคสุดท้ายของมาตรา 2 วรรค 1(b) มิใช่จะเป็นการถูกเรียกเก็บภาษี (imposed) แต่เพียงอย่างเดียว ยังต้องเป็นการถูกจัดเก็บโดยตรงและตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย (directly and mandatorily required by legislation) คำว่า “โดยตรง” (directly) นี้ จะต้องถูกกำหนดไว้โดยกฎหมาย (required by legislation) มิใช่เป็นกฎเกณฑ์คำสั่งทางบริหาร (administrative regulation) ที่อาศัยอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative authorization)¹⁰⁸ นอกจากนี้ยังจะต้องพิจารณาประเด็นที่ว่า กฎหมายที่กำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวประกาศใช้บังคับเมื่อใด เพื่อที่จะพิจารณาว่ากฎหมายดังกล่าวมีการประกาศใช้มาก่อนหรือภายหลังจากวันที่สินค้าแต่ละประเภทถูกนำเข้ายังประเทศภาคนั้น¹⁰⁹

(1.2.3) การผูกขาดการนำเข้าและการอุดหนุน (The Import Monopoly and Subsidies)

การผูกขาดการนำเข้าสามารถถูกใช้เป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีเพื่อกีดกันการนำเข้าและเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ มาตรา 2 วรรค 4 ได้กำหนดขอบเขตของการใช้การกระทำดังกล่าวต่อสินค้าในตารางภาษี เช่นเดียวกับการอุดหนุนก็สามารถถูกนำมาใช้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศจากการแข่งขัน ในปีค.ศ.1955 ได้มีการตีความของ GATT ว่าประเทศภาคีที่ได้เจรจาเกี่ยวกับตารางข้อลดหย่อนภาษีสามารถคาดหวังได้อย่างพอควร (a

¹⁰⁷ John H.Jackson, World Trade and the Law of GATT, pp.209-210.

¹⁰⁸ Ibid., p. 210.

¹⁰⁹ ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 52-53.

reasonable expectation) ว่า มูลค่าของข้อตกลงหย่อนนั้นจะไม่ถูกทำให้เสียไปโดยการใช้อำนาจอุดหนุนหรือการเพิ่มขึ้นของการอุดหนุนในภายหลัง¹¹⁰

สรุปได้ว่า ในเรื่องการผูกพันข้อตกลงหย่อนทางภาษีตามมาตรา 2 ของ GATT นี้ก็ถือเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าที่ส่งผลต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ WTO ประเพณีหนึ่ง ที่ WTO สามารถให้กระทำได้โดยต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังที่ได้กล่าวมา ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงเรื่องภาษีสำหรับสินค้าเกษตรต่อไปเมื่ออธิบายถึงหัวข้อความตกลงสินค้าเกษตร

(2) การจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 11 และมาตรา 13

การจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดจำนวน (Quantitative Restriction) หรือเรียกสั้นๆว่า โควตา (Quota) ถือเป็นอุปสรรคที่ไม่มีใช้ภาษี (Non - Tariff Barriers : NTBs) และเป็นอุปสรรคสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ และอาจครอบคลุมหลายกรณีนอกจากโควตา* มาตราการเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเป็นมาตรการที่ขาดความโปร่งใสเมื่อเทียบกับระบบภาษีนำเข้า ผู้ประกอบการค้ามักประสบปัญหาการทราบล่วงหน้าว่าจะส่งออกนำเข้าได้มากน้อยเท่าใดและอย่างไร เป็นต้น¹¹¹

อนึ่งเป้าหมายสำคัญในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใน GATT และในแนวความคิดขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO)¹¹² ก็คือ การยกเลิกการใช้การจำกัดจำนวนในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามในเรื่องสินค้าเกษตร แม้แต่ประเทศพัฒนาแล้วเองได้มีมาตรการใช้โควตาเพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้านี้ดังกล่าวอยู่เสมอ สหรัฐอเมริกาเองก็เป็นผู้ผลักดัน

¹¹⁰ John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, p. 211.

* เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า ซึ่งมีผลทำให้สินค้าที่ไม่ถึงมาตรฐานที่กำหนดไม่สามารถเข้าไปขายได้ หรือการห้ามสินค้าเข้าเพราะเหตุทางด้านความปลอดภัยหรือสุขภาพ หรือการอนุญาต (licensing) ให้สินค้าเข้าในช่วงใดช่วงหนึ่ง เป็นต้น

¹¹¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ, หน้า 59.

¹¹² John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, pp. 306-307.

ให้มีมาตรา 11 ของ GATT ที่อนุญาตให้มีการจำกัดจำนวนต่อสินค้าเกษตรกรรมได้¹¹³ โดยนอกเหนือจาก Grandfather Clause¹¹⁴ แล้ว ในค.ศ. 1955 ที่ประชุม GATT ยังมีมติให้ยกเว้นชั่วคราว (waiver) แก่สหรัฐอเมริกาในความผูกพันในมาตรา 2 และ 11 เพื่อให้บังคับใช้บทบัญญัติที่ 22 ของ The Agricultural Adjustment Act of 1933 ซึ่งให้อำนาจแก่สหรัฐอเมริกาในการกำหนดมาตรการใดๆ ในกรณีที่ดินค่านำเข้ามีผลกระทบต่อมาตรการการประกันราคาสินค้าเกษตรและรายได้เกษตรกรของสหรัฐอเมริกา

GATT ได้บัญญัติพันธกรณีเกี่ยวกับการจำกัดปริมาณการนำเข้าไว้ 4 มาตรา คือ มาตรา 11-14 โดยได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุม ดังต่อไปนี้

มาตรา 11 บทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามการจำกัดจำนวน (quota) กับข้อยกเว้นบางประการ

มาตรา 12 บทบัญญัติข้อยกเว้นของมาตรา 11 ซึ่งเกี่ยวกับดุลย์การชำระเงิน (balance of payment reasons)

มาตรา 13 บทบัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตและวิธีการจำกัดจำนวน ในกรณีของการใช้ข้อยกเว้นและโควตา จะต้องใช้บังคับโดยไม่เลือกปฏิบัติ (nondiscriminatorily)

มาตรา 14 บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นของมาตรา 13 ภายใต้สถานการณ์ดุลย์การชำระเงิน (balance of payment situations)

โดยในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะหลักการ ข้อยกเว้น และเงื่อนไขของการจำกัดจำนวนตามมาตรา 11 และกฎเกณฑ์การจำกัดจำนวนตามมาตรา 13

¹¹³Ibid., p.306.

¹¹⁴Grandfather Clause ในข้อตกลงของ GATT มีบทยกเว้นที่เรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า Grandfather Clause หมายความว่า กฎหมายใดๆของประเทศภาคี (ที่ร่วมก่อตั้ง GATT) ที่ตราขึ้นก่อนการจัดทำข้อตกลง GATT คือ ก่อน ค.ศ.1947 แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติหรือหลักการของ GATT แต่ก่อนุโลมใช้บทบัญญัติเหล่านั้นต่อไปได้เป็นการชั่วคราว สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ประโยชน์จากบทยกเว้นนี้ในการดำรงรัฐบัญญัติภาษีศุลกากร ค.ศ.1933 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด (dumping duty) และการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนส่งออก(countervailing duty) มาตรการเหล่านี้แม้ว่าจะขัดกับข้อตกลงของ GATT แต่สหรัฐอเมริกาก็สามารถนำมาใช้โดยอ้างบทยกเว้นดังกล่าว (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 161-162.)

(2.1) หลักการและข้อยกเว้นการจำกัดจำนวน

(2.1.1) หลักการจำกัดจำนวน

ตามบทบัญญัติ GATT มาตรา 11 วรรค 1 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้¹¹⁵

“ห้ามมิให้มีการห้ามหรือการจำกัดใดๆ นอกเหนือจากภาษีศุลกากร ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ไม่ว่าจะการห้ามนั้นจะอยู่ในรูปโควตา การอนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออก หรือมาตรการใดๆ...ต่อการนำเข้าซึ่งสินค้า...”

มาตรา 11 วรรค 1 มีขอบเขตที่กว้างมากโดยได้วางหลักเกณฑ์ต่อการห้ามการใช้มาตรการใดๆทั้งหมดที่มีใช้ภาษี¹¹⁶ ต่อสินค้าเกษตรและสินค้าอื่นๆ แต่มิได้ห้ามการใช้มาตรการทาง

¹¹⁵ มาตรา 11 วรรค 1 ภายใต้ GATT บัญญัติไว้ว่า “(1) No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any contracting party.”

¹¹⁶ Unctad ได้ประมวลไว้ในปีค.ศ.1985 มีถึง 22 ประเภท และจากรายงานของเลขาธิการ GATT ได้รายงานไว้ใน Report of the Group on Quantitative Restriction and Other Non-Tariff Measures ได้แสดงจำนวนถึง 40 ประเภท (Andrzej Olechowski, The Uruguay Round A Hand Book on the Multilateral Trade Negotiations, ed. J. Michael Finger and Andrzej Olechowski (Washington, D.C.:The World Bank, 1987), pp.121-122, อ้างถึงใน นิวัฒน์ โทรวัดนา, ผลของการเจรจาแกตต์ในการลดหรือยกเลิกการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรตามร่างข้อตกลง DRAFT FINAL ACT ของเลขาธิการแกตต์ที่มีต่อกฎหมายเศรษฐกิจของไทยในด้านการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 30-31.)

ภาษีศุลกากร (Tariff)^{117 118} ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับการผูกพันข้อลดหย่อนทางภาษีตามมาตรา 2 ของ GATT ตามที่กล่าวมาแล้ว

ในมาตรา 13 วรรค 1 ได้กล่าวถึงการห้ามจำกัดจำนวนเช่นกัน โดยบัญญัติไว้ว่า¹¹⁹

“ห้ามมิให้มีการห้ามหรือการจำกัดใดๆที่ใช้บังคับโดยประเทศภาคีในการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศภาคีหนึ่ง หรือในการส่งออกสินค้าใดๆที่มีปลายทางในอีกประเทศภาคีหนึ่ง เว้นแต่การนำเข้าสินค้าที่เหมือนกันจากประเทศที่สามหรือการส่งออกสินค้าที่เหมือนกันไปยังประเทศที่สามจะมีการใช้ข้อห้ามหรือข้อจำกัดเช่นกัน”

กล่าวคือ ในการมีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใดๆทั้งหลายนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้ข้อห้ามหรือข้อจำกัดนั้นกับสินค้าที่มาจากประเทศภาคีทุกประเทศเหมือนกัน เพราะจุดประสงค์ของมาตรา 13 วรรค 1 นี้ก็คือ ต้องการที่จะนำหลักการห้ามเลือกปฏิบัติมาใช้กับการจำกัดจำนวนด้วย อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้นการห้ามตามมาตรา 11 วรรค 1 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

(2.1.2) ข้อยกเว้นการจำกัดจำนวน

ในบทบัญญัติมาตรา 11 วรรค 2 ยังได้กำหนดข้อยกเว้นที่มาตรา 11 วรรค 1 มิได้ครอบคลุมไปถึง ได้แก่

¹¹⁷Report of the Panel on Japan - Trade in Semi - Conductors, adopted on 4 May 1989, BISD 35S/116, para.104.

¹¹⁸นอกจากนี้ยังดูได้จากความหมายโดยทั่วไปของคำว่า การจำกัด (restriction) ซึ่งรวมทั้งการจำกัดการนำเข้า การจำกัดเงื่อนไขหรือกฎข้อบังคับ (Report of the Appellate Body on India-Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products, WT/DS90/AB/R, para.5.128.)

¹¹⁹มาตรา 13 วรรค 1 ภายใต้ GATT บัญญัติไว้ว่า “ No prohibition or restriction shall be applied by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation of any product destined for the territory of any other contracting party, unless the importation of the like product of all third countries or the exportation of the like product to all third countries is similarly prohibited or restricted.”

- มาตรา 11 วรรค 2(a)¹²⁰ เป็นการอนุญาตให้มีการจำกัดจำนวนหรือการห้ามการส่งออกได้เป็นการชั่วคราว หากเป็นการจำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันหรือบรรเทา (prevent or relieve) การขาดแคลนอย่างรุนแรงซึ่งสินค้าที่เป็นอาหาร (food stuff) หรือสินค้าอื่นใดที่สำคัญยิ่งต่อประเทศผู้ส่งออก (other products essential to the exporting contracting party)¹²¹

คำว่า “ป้องกัน” (prevent) เป็นอีกขั้นหนึ่งที่กำลังจะไปจัดการก่อนที่จะมีวิกฤตในการขาดแคลน (the critical shortage) วิกฤตขาดแคลนนี้มีความหมายรวมถึง กรณีที่มีการเพิ่มขึ้นของราคาเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคาในต่างประเทศ (considerable rise in prices due to a rise in prices abroad) ส่วนคำว่า “สินค้าอื่นๆ” (other products) ทำให้คิดได้ว่าเป็นการอนุญาตให้มีการจำกัดจำนวนการส่งออก หรือสงวนทรัพยากรภายในประเทศที่สามารถใช้หมดไปได้¹²²

- มาตรา 11 วรรค 2(b)¹²³ เป็นกรณีที่อนุญาตให้มีการจำกัดการนำเข้าหรือส่งออกได้ ถ้าหากเป็นการจำเป็นต่อการบังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า หรือกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการจำแนก (classification) การแบ่งชนิด (grading) หรือการตลาด (marketing) ของสินค้าในการค้าระหว่างประเทศ

ดังนั้น ถ้าหากประเทศ ก กำหนดว่า รถยนต์ที่จะเข้าประเทศของตนต้องมีระดับความปลอดภัยเท่านั้นเท่านั้น รถยนต์ที่จะนำเข้ามาจากประเทศต่างๆจะต้องมีคุณภาพตามที่มาตรฐานกำหนด หากด้อยไปกว่านั้นอาจถูกจำกัดไม่ให้นำเข้าได้ ในเรื่องมาตรฐานสินค้านี้จึงเป็นช่อง

¹²⁰ มาตรา 11 วรรค 2(a) ภายใต้ GATT บัญญัติไว้ว่า “The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;”

¹²¹ John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p.314.

¹²² Ibid., p.317.

¹²³ มาตรา 11 วรรค 2(b) ภายใต้ GATT บัญญัติไว้ว่า “The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (b) Import and Export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade;...”

ว่างของกฎหมายอันหนึ่งที่ประเทศผู้นำเข้าอาจใช้เป็นข้ออ้างเพื่อจำกัดการนำเข้าของสินค้าบางอย่างที่ตนต้องการได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่จะกำหนดมาตรฐานสินค้านั้นก็ต้องอยู่ในกรอบของเหตุผลด้วย¹²⁴

- มาตรา 11 วรรค 2(c)¹²⁵ เป็นกรณีที่อนุญาตให้มีการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรหรือสินค้าประมงได้ (fisheries product) หากรัฐใช้มาตรานั้นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อจำกัดภายในประเทศ (domestic restrictions) ที่เกี่ยวกับการตลาด หรือการผลิตของสินค้าที่คล้ายคลึงกัน (similar product) หรือสินค้าที่ทดแทนกันได้ (product substitute) และรัฐอาจจำกัดการนำเข้า

¹²⁴แม้ประเทศต่างๆอาจใช้กฎเกณฑ์มาตรฐานสินค้าให้เป็นประโยชน์แก่ตน แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลแล้วก็เป็นไปได้ว่าประเทศที่มีอธิปไตยทั้งหลายก็ย่อมที่จะมีสิทธิที่จะดำเนินนโยบายการค้าให้สอดคล้องกับนโยบายภายในของประเทศ ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความปลอดภัยและสุขภาพของประชากร ดังนั้น รัฐย่อมมีอำนาจที่จะควบคุมสินค้าของรัฐอื่นๆที่อาจกระทบต่อนโยบายหน้าที่ภายในประเทศที่มีความรับผิดชอบอยู่ (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ, หน้า 61.)

¹²⁵มาตรา 11 วรรค 2(c) ภายใต้ GATT บัญญัติไว้ว่า “Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate :

(i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or

(ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or

(iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible”

เข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งได้หากเป็นการใช้มาตรการเพื่อขจัดส่วนเกิน (surplus) ที่เกิดขึ้นชั่วคราวของสินค้าภายในประเทศที่เหมือนกัน (like product) หรือทดแทนกันได้กับสินค้านำเข้านั้น¹²⁶

บทบัญญัตินี้ถือเป็นข้อยกเว้นกรณีเฉพาะสินค้าเกษตร เพราะโดยทั่วไปจะเป็นการจำกัดปริมาณของสินค้าที่ผลิต มาตรการก็เป็นไปตามโครงการช่วยเหลือราคาของรัฐบาลสำหรับแต่ละประเภทสินค้าเหล่านั้น นอกจากนี้ข้อยกเว้นพิเศษจากการห้ามการจำกัดจำนวนสินค้าเกษตรนี้ ยังเป็นที่ไม่พอใจของประเทศด้อยพัฒนาและประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมภูมิ ซึ่งเห็นว่าการห้ามการใช้การจำกัดปริมาณในการปกป้องอุตสาหกรรมที่ยังขาดความชำนาญ ในขณะที่ชาติอุตสาหกรรมได้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือนี้ในการปกป้องผู้ผลิตท้องถิ่นจากการนำเข้า ซึ่งโดยส่วนมากผลิตภายในประเทศด้อยพัฒนา และประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมภูมิ¹²⁷ อย่างไรก็ตาม ข้อยกเว้นมาตรา 11 วรรค 2(c) นี้ยังมีความยากในการตีความ ดังนี้

ประการแรก ครอบคลุมถึงสินค้าอะไรบ้าง เนื่องจากสินค้าที่ถูกรวมอยู่ในข้อยกเว้นไม่ได้แสดงถึงหรือกำหนดคำนิยามที่แน่นอนของคำว่า “สินค้าเกษตรหรือสินค้าประมง” ไว้ ถึงแม้ว่าคณะเตรียมการฯ (preparatory work) ได้ให้ความเห็นว่าเป็นรวมถึงผลิตภัณฑ์ใหม่ (sericultural product) ยางไม้ (gum) ยางสน (cresins) และน้ำเชื่อม (syrup) ไว้ก็ตาม นอกจากนี้คำว่า “ในรูปใดๆ” (in any form) เป็นการอธิบายแต่เพียง กระบวนการเริ่มแรก (earlier stage) ทั้งหลายอันที่จะส่งผลในการที่สินค้านั้นเสียหาย เน่าเปื่อย (those earlier stages of processing which result in a perishable product)¹²⁸

ประการที่สอง เกี่ยวกับกฎเกณฑ์สำหรับมาตรการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบ (จากการจำกัดสินค้า) ในระบบที่สำหรับประเทศภาคีที่จะได้เปรียบจากข้อยกเว้น (to take advantage) ซึ่งในกรณีนี้ “มาตรการของรัฐบาล” เองนั้นมีความหมายว่าอะไร อะไรถือเป็นมาตรการของรัฐบาลและอะไรไม่ใช่ เป็นต้น¹²⁹

¹²⁶ ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO), หน้า 78.

¹²⁷ John H.Jackson, World Trade and the Law of GATT, p. 318.

¹²⁸ Ibid., p. 320.

¹²⁹ Ibid., p. 320.

ประการสุดท้าย วิธีการใดที่จะนำมาใช้จำกัดข้อยกเว้น หรือ จำเป็น (necessary) ที่จะต้องจำกัดเพื่อการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาล “นั้นมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด”¹³⁰

ในบทบัญญัติมาตรา 11 วรรค 2(c) แบ่งออกได้เป็น 3 กรณี ได้แก่

- มาตรา 11 วรรค 2(c)(i)^{131 132} เป็นกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมหรือสินค้าที่เกี่ยวกับการประมงได้ หากการจำกัดนั้นจำเป็นต่อการที่จะบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่มุ่งที่จะจำกัดจำนวนการผลิตหรือการขายสินค้าที่ผลิตภายในประเทศอันคล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า หรือถ้าไม่มีสินค้าที่คล้ายคลึงเป็นกรณีที่สินค้านำเข้าเป็นสินค้าทดแทนโดยตรงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ

กรณีที่บังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่มุ่งจะจำกัดการผลิตหรือการขายสินค้าที่ผลิตภายในประเทศอันคล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลต้องการจะจำกัดการผลิตหรือการขายกาแฟที่ผลิตภายในประเทศ การที่นโยบายจะสำเร็จได้ต้องจำกัดการนำเข้าซึ่งกาแฟหรือ Sanka จากต่างประเทศด้วย มิฉะนั้นถ้าจำกัดการขายกาแฟแต่เฉพาะที่ผลิตภายในประเทศ นโยบายหรือมาตรการจำกัดนั้นจะไม่เป็นผลถ้ายังมีกาแฟหรือสินค้านำเข้าที่คล้ายคลึงกาแฟ เช่น Sanka เข้ามาทำการขายอยู่

ส่วนกรณีสินค้าที่ทดแทนได้ หมายถึง ในการที่จะจำกัดการขายหรือการผลิตกาแฟอาจจำเป็นต้องมีการจำกัดขาที่ส่งเข้ามาขายด้วย เพราะถ้าไม่จำกัดแล้ว นโยบายหรือมาตรการของรัฐที่จำกัดการขายสินค้าประเภทดังกล่าวจะทำได้ไม่สำเร็จ เพราะสินค้าทั้งสองใช้ทดแทนกันได้

แต่คำว่า สินค้าที่ “ทดแทนกันได้โดยตรง” ยังคงมีปัญหาว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร โดยความเข้าใจทั่วไปแล้ว ถ้าสินค้า ก และ ข เป็นสินค้าทดแทนกันได้ ก็คงเข้าตามคำจำกัดความ

¹³⁰ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ, หน้า 64.

¹³¹ โปรดดูมาตรา 11 วรรค 2(c)(i) ภายใต้ GATT 1994

¹³² สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ, หน้า 62.

แต่ถ้าเป็นกรณีสินค้า ก กับ ข แทนกันได้ และสินค้า ข กับ ค ก็แทนกันได้ ดังนั้น ก กับสินค้า ค จะไม่ใช่สินค้าที่ทดแทนกันได้โดยตรง

นอกจากนี้ กรณีการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปยังให้ข้อคิดอีกว่าการที่โรงงานทำอาหารสัตว์ในยุโรปสามารถใช้มันสำปะหลังกับกากถั่วเหลืองในอัตราส่วนที่คำนวณได้ทำอาหารสัตว์ออกมาได้คุณค่าทางโภชนาการเท่ากับการใช้ธัญพืชต่าง ๆ นั้น จะถือว่ามันสำปะหลังเป็นสินค้าทดแทนโดยตรงกับธัญพืช (เช่น ข้าวโพด) ในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่¹³³

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเหตุผลของการเป็นสินค้าทดแทนโดยตรงหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับที่ใกล้เคียงกันพอสมควร

- มาตรา 11 วรรค 2(c)(ii)¹³⁴ เป็นกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าจำกัดการนำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรกรรมและการประมงได้ หากการจำกัดนั้นจำเป็นต่อการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลในการที่จะขจัดส่วนเกินล้น (surplus) ของสินค้าในประเทศที่คล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า หรือสินค้าในประเทศที่สินค้านำเข้าทดแทนได้โดยตรง โดยกำหนดให้ผู้บริโภคในประเทศได้รับส่วนเกินล้นนั้นโดยไม่เสียค่าใดๆ หรือโดยราคาต่ำกว่าราคาท้องตลาด

กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐบาลต้องการจะขจัดส่วนเกินล้นของสินค้าในประเทศ แต่สินค้านำเข้าในประเทศนั้นมีสินค้านำเข้าที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือทดแทนกันได้โดยตรง ถ้าอนุญาตให้สินค้านำเข้ายังเข้ามาขายได้ต่อไป จะทำให้มาตรการของรัฐบาลที่จะขจัดส่วนเกินล้นของสินค้านั้นไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะสินค้านำเข้าจะมาเพิ่มทำให้ส่วนเกินล้นนั้นไม่มีวันหมดลงไปได้

¹³³ อัมมาร สยามวาลา และสุรเกียรติ์ เสถียรไทย, (2529) และ Beltina Hartwig และ

Stefan Tangermann, Legal Aspects of Restricting Manioc Trade Between Thailand and EEC (Kiel : Wissenschaftsverlag Vauk, 1987), อ้างถึงใน สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 62.

¹³⁴ โปรดดูมาตรา 11 วรรค 2(c)(ii) ภายใต้ GATT 1994

มาตรานี้ก็เห็นได้ชัดว่า กฎหมายได้วางอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักทางเศรษฐศาสตร์ เพราะเมื่อมีการเกินล้น (surplus) เกิดขึ้น ก็หมายความว่าโดยทั่วไปถึงสถานการณ์ที่อุปทานมากกว่าอุปสงค์ ซึ่งอาจเป็นเพราะอุปสงค์ลดลง แต่อุปทานคงเดิม หรืออุปทานเพิ่มขึ้นมากแต่อุปสงค์คงเดิมก็ได้ ในกรณีใดกรณีหนึ่งมีผลทำให้ราคาสินค้าตกต่ำลงเป็นผลเสียต่อผู้ผลิต ดังนั้น ในประเทศที่รัฐบาลมีบทบาทของการแทรกแซงอยู่แล้ว จึงเป็นธรรมดาที่รัฐบาลจะต้องหาทางลดส่วนเกินล้นเสียเพื่อช่วยประชากรในประเทศของตน

- มาตรา 11 วรรค 2(c)(iii)¹³⁵ เป็นกรณีที่อนุญาตให้รัฐบาลจำกัดการนำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าประมงได้ ถ้าเป็นกรณีที่จำเป็นต่อการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลในการที่จะจำกัดปริมาณการผลิตสินค้าอาหารสัตว์ในกรณีที่การผลิตนั้นพึ่งโดยตรงทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ต่อสินค้าที่นำเข้า โดยต้องเป็นกรณีที่การผลิตภายในประเทศของสินค้าชนิดที่นำเข้านั้นไม่ได้รับการเอาใจใส่

กล่าวคือ กรณีนี้เป็นกรณีที่สินค้านำเข้าเป็นปัจจัยการผลิต (input) ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ในการผลิตอาหารสัตว์ในประเทศ และเป็นกรณีที่การผลิตภายในประเทศของสินค้าชนิดที่นำเข้านั้นไม่มีเลยหรือไม่ได้รับการเอาใจใส่ด้วย

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปนั้น * มีประเด็นอยู่ว่า ถ้าประชาคมจะจำกัดการผลิตอาหารสัตว์ภายในประชาคมแล้ว ประชาคมจะจำกัดการนำเข้ามันสำปะหลังจากไทยเข้าในประชาคมได้หรือไม่ เพราะการผลิตอาหารสัตว์ในประชาคมนั้นใช้มันสำปะหลังเป็นปัจจัยในการผลิต (input) ที่สำคัญ เพราะฉะนั้นถ้าจะลดการผลิตอาหารสัตว์ได้ก็จะต้องลดการนำเข้าซึ่งสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิตเสียก่อน¹³⁶

¹³⁵โปรดดูมาตรา 11 วรรค 2(c)(iii) ภายใต้ GATT 1994

* ข้อเท็จจริง คือ อาหารสัตว์โคนมเป็นอย่างเดียวที่ประชาคมมีการจำกัดการผลิต แต่อาหารโคนมใช้มันสำปะหลังเป็นปัจจัยการผลิตอยู่เพียงร้อยละ 20-30 เท่านั้น กรณีนี้จึงไม่เป็นกรณีที่การผลิตนั้นพึ่งโดยตรงหรือทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ต่อสินค้านำเข้า คำว่า “ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่” หมายถึงจำนวน 100% หรือ 50% มากกว่า

¹³⁶ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ, หน้า 64.

นอกจากข้อยกเว้นตามมาตรา 11 วรรค 2(c)(i) - (iii) แล้วนั้น ในมาตรา 13 วรรค 2 ยังเป็นข้อยกเว้นของหลักการจำกัดการนำเข้าโดยการจำกัดจำนวนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรค 1 และมาตรา 13 วรรค 1 ความจริงแล้วข้อยกเว้นอีกประการที่มักจะรวมอยู่ในข้อยกเว้นการจำกัดจำนวนที่ไม่ใช่กรณีฉุกเฉิน (มาตรา 19) ก็คือ ข้อยกเว้นในมาตรา 12 ซึ่งเป็นเรื่องของการที่อนุญาตให้มีการจำกัดการนำเข้าเนื่องมาจากปัญหาในดุลย์การชำระเงิน แต่มาตรา 13 วรรค 2 ก็มิได้มุ่งบัญญัติว่ากรณีใดจะเข้าข้อยกเว้น หากแต่มุ่งที่จะวางกฎเกณฑ์การใช้ข้อยกเว้นมากกว่า ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ (2.3) ในเรื่องกฎเกณฑ์การจำกัดจำนวน

(2.2) เงื่อนไขของการจำกัดจำนวน

ตามบทบัญญัติมาตรา 11 วรรคท้าย¹³⁷ ได้วางเงื่อนไขของการจำกัดจำนวนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรค 2(c) ดังต่อไปนี้

- การใช้การจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 11 วรรค 2(c) นั้น ต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่มหาชน (public notice) ถึงปริมาณรวมหรือมูลค่าสินค้าที่ได้รับอนุมัตินำเข้า (total quantity or value of the product permitted) ในระหว่างระยะเวลาเฉพาะในอนาคต (during a specified future period)¹³⁸

¹³⁷มาตรา 11 วรรคท้าย ภายใต้ GATT บัญญัติไว้ว่า "Any contracting party applying restrictions on the importation of any product pursuant to subparagraph (c) of this paragraph shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any charge in such quantity or value. Moreover, any restrictions applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned."

¹³⁸John H.Jackson, World Trade and the Law of GATT, p.320.

- การจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 11 วรรค 2(c) นั้น การนำเข้าจะถูกจำกัดก็ต่อเมื่อสินค้าภายในถูกจำกัดด้วยเหมือนกัน¹³⁹

- นอกจากนี้ การจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 11 วรรค 2(c)(i) จะต้องเป็นสัดส่วนเดียวกันกับการจำกัดการผลิตหรือการขายภายใน หมายความว่า ถ้าจำกัดสินค้านำเข้าลงร้อยละ 10 ก็ต้องจำกัดการผลิตหรือการขายภายในประเทศลงร้อยละ 10 จะใช้มาตรการนี้เป็นช่องว่างจำกัดการนำเข้าโดยอ้างมาตรานี้เพื่อจำกัดสินค้านำเข้าลงร้อยละ 70 แล้วจำกัดการผลิตหรือการขาย (แล้วแต่กรณี) สินค้าที่ผลิตภายในประเทศเพียงร้อยละ 10 ไม่ได้¹⁴⁰

(2.3) กฎเกณฑ์การจำกัดจำนวน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าบทบัญญัติในมาตรา 13 มิได้มุ่งบัญญัติว่ากรณีใดจะเข้าช้อยกเว้น แต่มุ่งที่จะวางกฎเกณฑ์การใช้ช้อยกเว้นมากกว่า ซึ่งในกรณีที่จะมีการจำกัดการนำเข้านั้นจะต้องทำหรือจะทำได้ในลักษณะใดบ้าง มีหลักเกณฑ์ดังนี้

(2.3.1) ข้อกำหนดเบื้องต้นในหลักการจำกัดจำนวน

ตามมาตรา 13 วรรค 1¹⁴¹ เป็นกรณีมีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใดๆ ทั้งหลายนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้ข้อห้ามหรือข้อจำกัดนั้นกับสินค้าที่มาจากประเทศภาคีทุกประเทศเหมือนกัน กล่าวคือ มาตรา 13 วรรค 1 นี้ ต้องการจะใช้หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความนิยมหรือ (Most - Favoured Nation : MFN) กับการจำกัดจำนวน อย่างไรก็ตามเป็นการยากที่ว่าจะหาผู้แข่งขันในระบบโควตาไม่สามารถทำกำไรจากการค้าขายจากการแข่งขันด้านราคา แต่อาจมีการเลือกปฏิบัติ เพราะถ้าใช้หลักใครมาก่อนได้ก่อน (first come, first serve) อาจเป็นการเลือกปฏิบัติต่อประเทศใกล้ชิดซึ่งมาถึงก่อน และอาจเป็นรูปแบบทางการค้าที่ไม่ยุติธรรม เท่ากับทำลายผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดไป¹⁴²

¹³⁹ Ibid., p.321.

¹⁴⁰ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ, หน้า 63.

¹⁴¹ โปรดดูมาตรา 13 วรรค 1 ภายใต้ GATT 1994

¹⁴² John H.Jackson, World Trade and the Law of GATT, p.320.

นอกจากนี้ ในมาตรา 13 วรรค 2¹⁴³ นี้ ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎเกณฑ์ ซึ่งพยายามที่จะให้มีหลักการไม่เลือกปฏิบัติในการใช้การจำกัดจำนวนไว้ว่า “ให้มีการกระจายทางการค้าในสินค้าดังกล่าวโดยให้มีสัดส่วนใกล้เคียงเท่าที่จะเป็นไปได้กับส่วนแบ่งซึ่งประเทศภาคีต่างๆคาดหวังว่าจะได้ถ้าไม่มีการจำกัดดังกล่าว”¹⁴⁴ ซึ่งเป็นการแสดงถึงความชัดเจนของหลักพื้นฐานดังกล่าวไปสู่การไม่เลือกปฏิบัติ

(2.3.2) วิธีการจำกัดจำนวน (Quota)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เป้าหมายของมาตรา 13 วรรค 2 คือ การวางกฎเกณฑ์การจำกัดโควตา ดังนั้นนอกจากมาตรา 13 วรรค 2 นี้จะได้อ้างอิงข้อกำหนดเบื้องต้นในหลักการจำกัดการนำเข้าแล้ว ยังได้กำหนดถึงวิธีการจำกัดจำนวนโดยโควตาไว้ในมาตรา 13 วรรค 2(a) - (d)¹⁴⁵ ดังนี้

1) มาตรา 13 วรรค 2(a) ให้ใช้ระบบโควตารวม (Global Quota) ในกรณีที่สามารถทำได้

ระบบโควตารวม หมายถึง การที่กำหนดจำนวนทั้งหมดที่จะรับสินค้าเข้ามาในประเทศโดยไม่มีการกำหนดเฉพาะเจาะจงว่าประเทศใดหรือบริษัทใดจะได้รับเท่าใด¹⁴⁶ ในเรื่องโควตารวมนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า อาจมองได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติไปในตัว เพราะถ้าใช้หลักใครมาก่อนได้ก่อน อาจทำให้ประเทศที่อยู่ใกล้หรือประเทศที่มีหน่วยงานของบริษัการค้าระหว่างประเทศที่ล้ำสมัยได้เปรียบอย่างมาก โดยประเทศดังกล่าวอาจใช้โควตาส่วนใหญ่ไปก่อนที่ประเทศอื่นจะได้รับ

2) มาตรา 13 วรรค 2(b) ในกรณีที่ระบบโควตาไม่สามารถปฏิบัติได้ การจำกัดอาจบังคับใช้ในระบบของใบอนุญาต (licenses)

กล่าวคือ ให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบใบอนุญาต หากเป็นไปได้ เพราะว่าการใช้ใบอนุญาตเป็นอุปสรรคซ้ำสองเพิ่มจากโควตาในการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทาง

¹⁴³โปรดดูมาตรา 13 วรรค 2 ภายใต้ GATT 1994

¹⁴⁴ John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p.323.

¹⁴⁵โปรดดูมาตรา 13 วรรค 2(a)-(d) ภายใต้ GATT 1994

¹⁴⁶ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, *กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ*,

เศรษฐกิจ การเป็นผู้ควบคุมการนำเข้า (Import Licensing) นั้นจะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (economic rent) ตกอยู่กับประเทศนั้นด้วย นอกจากนี้การใช้ระบบใบอนุญาตยังเป็นการกระทบต่อการเติบโตของเศรษฐกิจการค้าของประเทศผู้ส่งออกอย่างมากอีกด้วย

3) มาตรา 13 วรรค 2(c) ถ้าจำเป็นต้องใช้ระบบใบอนุญาตก็ไม่ให้จำเพาะเจาะจงกับประเทศใด แต่ให้เป็นลักษณะรวม (Global) เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ

4) มาตรา 13 วรรค 2(d) ถ้าหลักการให้แบบรวม (Global Principal) ไม่สะดวกในทางปฏิบัติ และต้องมีการจัดสรรโควตาแก่ประเทศผู้ส่งออกแล้ว ให้ประเทศผู้จำกัดโควตาปฏิบัติดังนี้

4.1) ให้มีการตกลงในการจัดสรรกับประเทศผู้ส่งออกทั้งหลาย หรือ

4.2) ถ้าการตกลงดังกล่าวไม่สะดวกในทางปฏิบัติ (เช่น มีหลายประเทศ) ประเทศผู้จำกัดโควตาจะต้องจัดสรรโควตาให้กับประเทศภาคีที่มีผลประโยชน์ในส่วนของตลาดการส่งออกซึ่งสินค้านั้นๆ โดยการจัดสรรดังกล่าวต้องพิจารณาถึงสัดส่วนจำนวนและมูลค่าที่ประเทศได้ส่งออกในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา (a previous representative period) โดยพิจารณาถึงปัจจัยพิเศษ (special factors) อื่นๆ ที่อาจเป็นองค์ประกอบของการค้าขายสินค้านี้ดังกล่าวด้วย

คำว่า “ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา” (a previous representative period) นี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอย่างยิ่งว่าหมายถึงระยะเวลาใด ในทางปฏิบัติมักจะยอมรับกันว่าเป็นช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะมีการจำกัดการนำเข้า¹⁴⁷ เช่น หากในปีพ.ศ. 2528 มีการจำกัดอยู่แล้วทางใดทางหนึ่ง ถ้าจะใช้มาตรา 13 วรรค 2(d) นี้จะต้องดูผลเฉลี่ยของสัดส่วนดังกล่าวในช่วงปี 2525-2527 คือ 3 ปี ก่อนที่จะมีการจำกัดโควตา เพื่อเอามาเป็นฐานในการคำนวณจำนวนที่ควรจะมีการจัดสรรโควตาให้แก่ประเทศนั้นๆ

และคำว่า “ปัจจัยพิเศษ” (special factors) อะไรบ้างที่จะถือว่าเป็นปัจจัยพิเศษที่ต้องนำมาพิจารณา ในบันทึกการตีความมาตรา 13 (เพิ่มเติม) ระบุว่าปัจจัยพิเศษให้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงในควมมีประสิทธิภาพในการผลิตระหว่างภายในประเทศและผู้ผลิตต่างประเทศ (changes in relative productive efficiency as between domestic or foreign producers)¹⁴⁸

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

¹⁴⁸ John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, p.320.

หรือระหว่างผู้ผลิตต่างประเทศ (or as between different foreign producers) แต่ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงที่มาจากวิธีการที่ไม่ได้รับอนุญาตภายใต้ความตกลงนี้ (but not changes artificially brought about by means not permitted under the Agreement)¹⁴⁹

ดังนั้น ประสิทธิภาพหรือความสามารถในการผลิตที่สูงขึ้นหรือลดลงจะนำมาเป็นข้อพิจารณาด้วย เช่น ถ้าในปีพ.ศ. 2529 ประเทศ ก จะมีการจำกัดโควตาสินค้าจากประเทศ ข แล้วพิจารณาเฉลี่ยจำนวนการส่งออกใน 3 ปีก่อนพ.ศ. 2529 แต่ถ้าในปี 2527 ได้มีการเริ่มสร้างโรงงานที่ทันสมัยในประเทศ ข ซึ่งจะส่งผลเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และผลอันนั้นจะเริ่มปรากฏในปีพ.ศ. 2529 ดังนี้ องค์ประกอบดังกล่าวต้องถือเป็นปัจจัยพิเศษที่จะนำมาคิดในการคำนวณจำนวนโควตาที่จัดสรรให้กับประเทศ ข ด้วย¹⁵⁰

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ มาตรา 13 วรรค 2 นี้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 28 ด้วย กล่าวคือ ประเทศหนึ่งที่มีการให้สิทธิประโยชน์กันเอาไว้ในการเจรจาหลายฝ่ายทางการค้ารอบไทรอบหนึ่งซึ่งมีผลผูกพันตามมาตรา 2 ของ GATT หากประเทศนั้นต้องการจะจำกัดโควตาโดยมีเหตุตามมาตรา 11, 12 หรือมาตราอื่นๆซึ่งจะต้องทำตามกฎเกณฑ์มาตรา 13 นี้ จะถือเป็นการขอเปลี่ยนแปลงเพิกถอนสิทธิประโยชน์ซึ่งจะต้องการทำตามกระบวนการตามมาตรา 28 ด้วย¹⁵¹

ดังนั้นจากหลักกฎหมายที่กล่าวมาที่อนุญาตให้มีการจำกัดจำนวน (Quota) วางข้อยกเว้นต่างๆมากมาย แม้ว่าจะได้กำหนดมาตรการควบคุมโดยวางเงื่อนไขและวิธีการต่างๆไว้ แต่ก็พบว่าเงื่อนไขและวิธีการนั้นมีความไม่ชัดเจน และซับซ้อนมาก ทำให้ยากต่อการควบคุม จึงเป็นช่องว่างที่ทำให้ประเทศต่างๆดำเนินมาตรการในรูปอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาวเี่ยงอย่างแพร่หลายในหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ

(3) มาตรการปกป้องตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947

¹⁴⁹World Trade Organization, WTO Analytical Index, Available from <http://www.wto.org> [2003 April 9]

¹⁵⁰สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าโดยรัฐ, หน้า 67.

¹⁵¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่ายด้านการค้าระหว่างประเทศที่ได้จัดทำขึ้นในปีค.ศ.1947 โดยมีวัตถุประสงค์ให้การค้าโลกขยายตัว ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี และที่สำคัญต้องการให้การค้าระหว่างประเทศเสรีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้¹⁸¹ ดังนั้นการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว GATT จึงเน้นการเจรจาการค้าพหุภาคีเพื่อที่จะให้มีการลดภาษีและอุปสรรคทางการค้าต่างๆ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการค้าเสรี แม้ว่าจะต้องการให้การค้าโลกมีเสรีก็ตาม แต่ GATT ก็ยังเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประเทศภาคี GATT¹⁸² กล่าวคือ ในกรณีที่มีการนำเข้าก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ¹⁸³ GATT ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการบรรเทาความเสียหายอย่างร้ายแรงจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นไว้ในมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 ซึ่งเรียกว่า มาตรการปกป้อง (Safeguard Measures) หรือรู้จักกันในนามของ “บทยกเว้น” (Escape Clause)* ซึ่งบทยกเว้นนี้ ได้เกิดจากความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการนำกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับมาตรการปกป้องมาบัญญัติไว้ในภายใต้ GATT 1947 โดยกฎหมายฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวกับมาตรการปกป้องนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 350 ภายใต้ Tariff Act of 1930 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการออกคำสั่งทางบริหารเพื่อกำหนดวิธีพิจารณาและบรรทัดฐานในการบรรเทาความเสียหายโดยใช้บทยกเว้น

มาตรการปกป้องนั้นมีรากฐานมาจาก US Reciprocal Trade Agreements Act 1934 โดยกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยบทยกเว้น ซึ่งอนุญาตให้รัฐใช้มาตรการชั่วคราวต่อสินค้านำเข้าได้ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าสินค้านำเข้านั้นได้สร้างความเสียหายต่อผู้ผลิตที่ผลิตสินค้านั้นในประเทศ ต่อมาบทบัญญัตินี้ได้นำมาบัญญัติเป็นครั้งแรกโดยปรากฏอยู่ใน U.S.- Mexico Agreement of 1943 ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก และในปี 1947 ประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีทรูแมนได้ออกคำสั่งทางบริหารว่า ข้อ

¹⁸¹ เกริก ไกร จีระแพทย์, การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย (กรุงเทพฯ: คู่แข่งบุ๊คส์, 2539), หน้า 15.

¹⁸² วชิร ธาดาดำรงเวช, ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (กรุงเทพฯ: สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์), หน้า 1.

¹⁸³ John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and text, p.617.

*ซึ่งหมายถึง บทบัญญัติที่ให้ประเทศภาคีหลบเลี่ยงหลักกฎหมายต่างๆของ GATT ได้

ตกลงทางการค้าของสหรัฐอเมริกาทุกฉบับต้องมีการบัญญัติบทยกเว้นไว้ ซึ่งเป็นการอนุญาตให้มีการเพิกถอนข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรได้ หากปริมาณนำเข้าที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากข้อลดหย่อนนั้นได้ก่อให้เกิดหรือคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนั้น เมื่อมีการร่างกฎบัตรองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO) ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้เสนอให้มีบทยกเว้นในร่างกฎบัตรองค์การการค้าระหว่างประเทศด้วย¹⁵² ซึ่งในการประชุมที่ Havana ขององค์การการค้าระหว่างประเทศนี้จัดขึ้นเพื่อบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในร่างกฎบัตรขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (มาตรา 40 ของกฎบัตร) แต่เนื่องจากกฎบัตร Havana ขององค์การการค้าระหว่างประเทศไม่ได้รับรองจากประเทศทั้งหลายที่เข้าร่วมประชุม (ซึ่งรวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกา) จึงเป็นผลให้การก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศประสบกับความล้มเหลว แต่อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาก็ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้บทยกเว้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของ GATT 1947 ซึ่งระบุอยู่ในมาตรา 19 ของ GATT โดยอยู่ภายใต้หัวข้อ “มาตรการฉุกเฉินต่อการนำเข้าสินค้าบางประเภท” (Emergency Action on Imports of Particular Products)¹⁵³

ดังนั้นกล่าวได้ว่ามาตรการปกป้องภายใต้มาตรา 19 ของ GATT นั้น เป็นมาตรการที่ GATT อนุญาตให้ประเทศภาคีหลบเลี่ยงจากพันธกรณีของ GATT ได้เป็นการชั่วคราว¹⁵⁴ โดยประเทศผู้นำเข้าสินค้าสามารถใช้ในการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ และสามารถใช้มาตรการต่างๆที่อาจจะขัดต่อหลักการของ GATT ได้ด้วย เช่น การจำกัดการนำเข้าโดยการเพิ่มภาษีศุลกากร หรือ โควตา เพื่อลดการนำเข้าในกรณีที่การนำเข้าก่อหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ผลิตภายในประเทศผู้นำเข้า ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของมาตรการปกป้องภายใต้มาตรา 19 ของ GATT นั้นก็เหมือนกับวัตถุประสงค์ของบทยกเว้นของสหรัฐอเมริกานั้นเอง

¹⁵² John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, pp. 554 - 555.

¹⁵³ ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, กติกาอื่นๆของแกตต์ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า1-2.

¹⁵⁴ เนื่องจากมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 บัญญัติไว้ว่า ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรอาจจะถูกระงับเพียงชั่วคราว เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน หรือเยียวยาความเสียหายเท่านั้น (General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents (Vol.4) : Text of the General Agreement (1969) Article 19(2)).

ในหัวข้อนี้ จะแบ่งศึกษาออกเป็น 2 ตอน ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้อง และตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องลักษณะการใช้มาตรการปกป้อง เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ และลักษณะการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947

(3.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้อง

มาตรา 19 ของ GATT¹⁵⁵ ได้ให้อำนาจประเทศภาคีในการจำกัดปริมาณการนำเข้าโดยใช้มาตรการปกป้องได้ โดยต้องมีองค์ประกอบตามหลักเกณฑ์ 3 ข้อ¹⁵⁶ ดังนี้ คือ

- (3.1.1) ปริมาณการนำเข้าของสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งมีจำนวนพุ่งขึ้นสูง
- (3.1.2) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้นเป็นผลมาจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้และเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT
- (3.1.3) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ

หลักเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อนี้ได้เคยนำมาใช้ในการพิจารณาคัดสินคดี Hatters' Fur¹⁵⁷ ซึ่งเป็น

¹⁵⁵ มาตรา 19 วรรค 1(a) ภายใต้ GATT 1947 บัญญัติไว้ว่า "If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession"

¹⁵⁶ John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and text, p.618.

¹⁵⁷ Ibid., p.618.

คดีระหว่างสหรัฐอเมริกากับเซคโกสโลวาเกีย โดยคณะทำงาน (Working Party)¹⁵⁸ ในปีค.ศ.1950-1951 ได้ตรวจสอบคำฟ้องของประเทศเซคโกสโลวาเกียเกี่ยวกับการเพิกถอนข้อตกลงหย่อนทางภาษีศุลกากรของสหรัฐอเมริกาภายใต้บทบัญญัติมาตรา 19 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าระหว่างประเทศ ("Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under article XIX of the General Agreement") ในสินค้าประเภทหมวกสตรีที่ประเทศเซคโกสโลวาเกียได้ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งเซคโกสโลวาเกียเห็นว่า ไม่ครบตามองค์ประกอบหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19¹⁵⁹

คณะทำงานได้เริ่มพิจารณาคดีตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนี้ ในการเจรจาอบเจนิวาเมื่อปีค.ศ. 1947 สหรัฐอเมริกาได้ลดหย่อนภาษีศุลกากรจำนวนร้อยละ 32 ให้กับสินค้าประเภทหมวกสตรี (Women's hats) หมวกแก๊ป (Caps) เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมประเภทหมวกภายในสหรัฐอเมริกา ต่อมาในเดือนกันยายน ค.ศ.1950 คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศ (International Trade Commission) * จึงได้ดำเนินการไต่สวนเกี่ยวกับความ

¹⁵⁸ในการประชุมคณะมนตรีสมาชิก (Council of Representatives) ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมประเทศภาคี เพื่อทำหน้าที่แทนที่ประชุมประเทศภาคีในระหว่างไม่มีสมัยประชุม และรายงานผลในการดำเนินงานในรอบปีพร้อมให้ข้อเสนอแนะ ซึ่งภายใต้คณะมนตรีนี้จะมีคณะกรรมการต่างๆ ดังนี้ 1) คณะกรรมการถาวร จำนวน 15 คน 2) คณะกรรมการชั่วคราว ได้แก่ คณะทำงาน (Working Party) และคณะ ผู้พิจารณา (Panels) ซึ่งที่ประชุมประเทศภาคี หรือคณะมนตรีตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาปัญหาเป็นรายกรณีไป (เกริกไกร จีระแพทย์, การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย, หน้า 15-16).

¹⁵⁹Guide to GATT Law and Practice, Analytical Index of the GATT (Vol.1), 1995, p.516.

* คณะกรรมาธิการการค้าระหว่างประเทศ หรือ International Trade Commission เป็นหน่วยงานอิสระของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีจำนวน 6 ท่าน (โดยประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือก และสภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ยินยอม) มีหน้าที่ในการไต่สวนและพิจารณาตัดสินว่า สินค้าที่กำลังนำเข้าสหรัฐอเมริกาในปริมาณที่เพิ่มขึ้นสูงเป็นสาเหตุสำคัญของความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้าหรือไม่ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการดังกล่าวยังมีหน้าที่เสนอวิธีการแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากการนำเข้าสินค้าในปริมาณที่เพิ่มขึ้นจน

เสียหายที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยคณะกรรมการการระหว่างประเทศเห็นว่า เพราะมีการลดหย่อนทางภาษีศุลกากรให้กับสินค้าดังกล่าว จึงทำให้มีการนำเข้าหมวกของสตรี เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในสหรัฐอเมริกา และในปีเดียวกันนี้ สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องขอใช้มาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 และเพิกถอนข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรที่ได้ให้กับสินค้าประเภทหมวกในการเจรจาฉบับนี้

สหรัฐอเมริกาได้ปรึกษาหารือกับประเทศภาคีทุกประเทศที่มีส่วนได้เสียตามข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากร (รวมทั้งประเทศเชโกสโลวาเกีย) แต่ในวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 เชโกสโลวาเกียได้คัดค้านการขอใช้มาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 ของสหรัฐอเมริกา* ดังนั้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1951 ประเทศภาคีต่างๆจึงได้ยื่นคำร้องต่อคณะทำงานเพื่อให้พิจารณาตัดสินต่อไป¹⁶⁰ ซึ่งมีประเด็นดังต่อไปนี้

(3.1.1) ปริมาณการนำเข้าของสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งมีจำนวนพุ่งขึ้นสูง¹⁶¹

เป็นสาเหตุของความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย

* เพราะเชโกสโลวาเกียเห็นว่า เหตุผลในการขอใช้มาตรา 19 ของสหรัฐอเมริกาไม่ครบตามองค์ประกอบหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947

¹⁶⁰ Alan C.Swan and John F. Murphey, Cases and Materials on the Regulation of International Business and Economic Relations (New York : Mathew Bender & Company,1991), p.358. อ้างถึงใน นภารัตน์ กรรณรัตน์สุตร, “ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการปกป้องภายใต้แกตต์และองค์การการค้าโลก : ศึกษากรณีกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2538), หน้า 16.

¹⁶¹ มาตรา 19 วรรค1(a) ภายใต้ GATT 1947 บัญญัติไว้ว่า “If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions

ในการประชุมที่ Havana ได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับมาตรา 40 ของกฎบัตร (ซึ่งเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947) โดยที่ประชุมได้มีมติให้แทรกคำว่า “Relatively” ระหว่างคำว่า “such” และ “increased” เพื่อให้มีความชัดเจนว่ามาตรา 40 ดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในกรณีที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นโดยสัมพันธ์กับการผลิตภายในประเทศ (Relatively Increase) แม้ว่าจะไม่ได้เป็นการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นที่แท้จริง (Absolute Increase)¹⁶²

หลังจากการประชุมที่ Havana คณะทำงานได้พิจารณาแก้ไขมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 40 ของกฎบัตร แต่ก็ได้มีการแก้ไขดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ตามความเข้าใจและการตีความหมายของคณะทำงานได้ให้ความหมายของคำว่า “being imported ... in such increased quantities” ในมาตรา 19 วรรค 1(a) ว่ามีหมายความรวมถึงกรณีที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นโดยสัมพันธ์กับการผลิตภายในประเทศ (Relatively Increase) ด้วย¹⁶³

ดังนั้น ในคดี Hatters' Fur คณะทำงานจึงตั้งข้อสังเกตว่า ปริมาณหมวกสักหลาดของสตรี (women's fur felt hats) และ ตัวหมวก (hat bodies) ที่นำเข้าสู่สหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1948-1949 และในช่วงระยะเวลา 6 เดือนแรกของปี ค.ศ. 1950 เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 1946-1947 ซึ่งเปรียบเทียบได้ดังตารางต่อไปนี้¹⁶⁴

ตารางที่ 2 ปริมาณหมวกสักหลาดของสตรีและตัวหมวกที่นำเข้าสู่สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ.

1937-1950

ปี ค.ศ.	1937	1939	1946	1947	1948	1949	1950 (Jan-June)
ปริมาณ (โหล)	52,493	6,372	36,910	15,984	44,646	120,511	61,827

as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products,...

¹⁶²Guide to GATT Law and Practice, Analytical Index of the GATT (Vol.1), 1995, p.518.

¹⁶³Ibid., p.518.

¹⁶⁴John H.Jackson, Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and text, p.619.

(3.1.2) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้นเป็นผลมาจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้และเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT¹⁶⁵

ประเทศภาคีต้องแสดงให้เห็นถึงการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลมาจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้ และเป็นผลมาจากพันธกรณีของ GATT ทั้งสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้และพันธกรณีของ GATT ต้องมีอยู่ในเวลาที่การนำเข้าเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามถ้าขาดอันใดอันหนึ่งไปก็ จะไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 19¹⁶⁶

เนื่องจาก GATT ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “เป็นผลมาจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้” (as a result of unforeseen developments) ทำให้ประเทศภาคีต่างๆตีความหมายแตกต่างกันออกไป¹⁶⁷

ในคดี Hatters' Fur ประเด็นคำว่า “สถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้” (unforeseen development) นั้น ในปีค.ศ.1950 สหรัฐอเมริกาพบว่าปริมาณการนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นทำให้เข้าเกณฑ์ที่จะใช้บทยกเว้น (escape clause) ได้¹⁶⁸ เพราะการที่เซคโกลวาเกียได้ส่งหมวกสตรีมาขายในสหรัฐอเมริกา โดยถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำมากตามสิทธิประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกาให้เอาไว้ ทำให้เมื่อเวลาผ่านไปปรากฏว่า หมวกจากเซคโกลวาเกียขายได้ดีมากในสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐอเมริกาหยิบยกมาตรา 19 ขึ้นอ้างความเสียหายต่ออุตสาหกรรมการผลิตหมวกขนสัตว์ในสหรัฐอเมริกา และขอใช้มาตรการคุ้มครอง ในคดีนี้เซคโกลวาเกียอ้างว่าแบบ (fashion) เป็นสิ่งที่ย่อมต้องคาดเห็นได้อยู่แล้วว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลง และสหรัฐอเมริกาก็ควรที่จะรู้ว่าแบบ (fashion) นั้นต้องมีการเปลี่ยนแปลง¹⁶⁹ สหรัฐอเมริกาอ้างว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดเห็นได้

¹⁶⁵โปรดดูมาตรา 19 วรรค 1(a) ภายใต้ GATT 1947

¹⁶⁶ John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.559.

¹⁶⁷ Howard M.Liebman, Shorter Articles and Notes - Comment : GATT and Countertrade Requirements,” Journal of World Trade 18 (May : June 1984) : 258.

¹⁶⁸ John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p.560.

¹⁶⁹ Ibid., p.561.

สมาชิกของคณะทำงาน ได้ตีความหมายของคำว่า “สถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้” (unforeseen development) ว่าหมายถึง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการเจรจาเกี่ยวกับข้อตกลงทางภาษีศุลกากร ซึ่งไม่มีเหตุผลที่เชื่อได้ว่า ประเทศผู้ร่วมเจรจาที่ทำการลดหย่อนทางภาษีศุลกากรสามารถหรือควรที่จะคาดเห็นเหตุการณ์ล่วงหน้าในขณะที่มีการเจรจานั้น¹⁷⁰

คณะทำงานยังมีความคิดเห็นอีกว่า ข้อเท็จจริงที่ว่าการที่รูปแบบของหมวก (hat styles) ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป มิได้ก่อให้เกิดสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้ตามความหมายของมาตรา 19 นั้น แต่ในเรื่องระดับของการเปลี่ยนแปลงแบบ (fashion) นั้นที่มีผลกระทบต่อการแข่งขัน สหรัฐอเมริกาไม่สามารถที่จะคาดเห็นได้¹⁷¹ ดังนั้นจึงเข้าหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ที่ว่า การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นต้องเป็นผลมาจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้และเป็นผลมาจากข้อตกลงทางภาษีศุลกากร¹⁷²

อย่างที่ได้อธิบายแล้วว่า นอกเหนือจากองค์ประกอบเรื่องสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้แล้วนั้น การที่สินค้ามีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจะต้องเกิดมาจากข้อผูกพันบางประการใน GATT ด้วย องค์ประกอบด้านสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้แต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 19 ได้ ข้อผูกพันใน GATT นี้มีความหมายค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ ไม่ได้มีความหมายเฉพาะเรื่องการให้สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีศุลกากรเท่านั้น หากแต่หมายถึงการลดหรือยกเลิกการจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดจำนวนด้วย¹⁷³ แต่ส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นกรณีที่ข้อผูกพันใน GATT หมายถึง การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่มีผลผูกพันตามมาตรา 2 ของ GATT แต่ประเด็นที่สำคัญ คือ ควรที่จะเป็นเรื่องข้อผูกพันใน GATT โดยตรง¹⁷⁴ กล่าวคือ ถ้าก่อนที่จะเข้ามาเป็นภาคี GATT ไม่มีการจำกัดจำนวนนำเข้า พอเข้ามาเป็นภาคี GATT ก็ไม่มีการจำกัด

¹⁷⁰ Guide to GATT Law and Practice, Analytical Index of the GATT (Vol.1), p. 517.

¹⁷¹ Ibid., p. 517.

¹⁷² John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p. 561.

¹⁷³ London Report, First Session of the Preparatory Committee, p.10 (1946) อ้างถึงใน สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 101.

¹⁷⁴ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 101

จำนวนการนำเข้าเหมือนเดิม ถ้าการไม่จำกัดจำนวนการนำเข้าเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สินค้านำเข้าพุ่งขึ้นสูงก็ไม่น่าจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่เป็นผลมาจากการที่มีข้อผูกพันใน GATT

ดังนั้นจากคดี Hatters' Fur จึงตั้งข้อสังเกตได้ว่า สถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้นั้น มิได้มีความหมายเพียงแค่ตัวสถานการณ์เท่านั้น หากแต่หมายถึงระดับหรือขนาดของความเปลี่ยนแปลง และระดับหรือขนาดของความเสียหายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วย

(3.1.3) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ¹⁷⁵

ตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 คำว่า “ความเสียหาย” อาจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง หรือเป็นการคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหาย แต่จะต้องเป็น “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” (Serious Injury)

ในบทบัญญัติมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 มิได้ให้ความหมายของคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้ ในคดี Hatters' Fur สหรัฐอเมริกาได้พยายามแสดงหลักฐานที่เป็นสถิติตัวเลขการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นแต่ปริมาณการผลิตภายในประเทศลดลง โดยผู้แทนของสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า หลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ปริมาณความต้องการในหมวกของสตรี (Women's Fur Felt Hat Bodies) ต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2* เช่นเดียวกับปริมาณการผลิตหมวกของสตรีภายในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งปริมาณการผลิตต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2** ดังนั้นในปี ค.ศ. 1947 ปริมาณการนำเข้าและปริมาณการผลิตหมวกของสตรีภายในสหรัฐอเมริกาจึงต่ำมาก แต่ในปี ค.ศ. 1949 และในช่วง

¹⁷⁵โปรดดูมาตรา 19 วรรค 1(a) ภายใต้ GATT 1947

*ในระหว่างปี ค.ศ. 1935-1939 (ก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2) ปริมาณความต้องการหมวกสักหลาดของสตรี ประมาณ 900,000-1,100,000 โหล แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปริมาณความต้องการมีปริมาณลดลงเหลือเพียง 500,000-700,000 โหล

**ปริมาณการผลิตหมวกสตรีภายในสหรัฐอเมริกา หลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 อยู่ที่ระดับประมาณ 500,000-600,000 โหล เปรียบเทียบกับช่วงก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีปริมาณการผลิตอยู่ที่ระดับประมาณ 900,000-1,000,000 โหล

แรกในปี ค.ศ. 1950 ปริมาณการนำเข้าและปริมาณความต้องการหมวกของสตรีได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ปริมาณการผลิตหมวกสตรีภายในสหรัฐอเมริกาลดน้อยลงดังตารางต่อไปนี้¹⁷⁶

ตารางที่ 3 ปริมาณการผลิตหมวกสตรีภายในสหรัฐอเมริการะหว่างปีค.ศ.1948-1950

ปี ค.ศ.	1948	1949	1950 (Jan-June)
ปริมาณ (โหล)	629,235	565,768	203,235*
เปอร์เซ็นต์การลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลข ในปี ค.ศ. 1948	-	10%	18%**

ผู้แทนของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ระหว่างที่มีการไต่สวน ปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว¹⁷⁷ ในขณะที่ปริมาณการผลิตลดลง แต่ไม่มีข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินความเสียหายเป็นค่าเงินให้กับบริษัทผลิตหมวกของสตรีที่ได้รับความเสียหายจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การไต่สวนของคณะกรรมการแสดงให้เห็นว่าผู้ผลิตหมวกของสตรีจำนวน 10-14 ราย ไม่สามารถผลิตหมวกในราคาที่สามารแข่งขันกับประเทศผู้นำเข้า¹⁷⁸

เมื่อบริษัทผลิตหมวกได้รับผลกระทบจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องลดปริมาณคนงานที่ผลิตหมวกลง จะเห็นได้จากสถิติการลดปริมาณคนงานระหว่างปี ค.ศ. 1947-1949 ดังนี้

¹⁷⁶ John H.Jackson, Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and text, p.619.

* ตัวเลขล่าสุดที่ใช้ในการไต่สวนมีการผลิตปริมาณโดยรวม (ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1950) อยู่ที่ระดับประมาณ 607,265 โหล

** ปริมาณการผลิตภายในประเทศตั้งแต่เดือนมกราคมถึงมิถุนายน ปี ค.ศ.1948 อยู่ที่ระดับประมาณ 247,865 โหล

¹⁷⁷ John H.Jackson, Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and text, p.619.

¹⁷⁸ Ibid., p.620.

ตารางที่ 4 สถิติการลดปริมาณคนงานระหว่างปีค.ศ.1947-1949

ปี ค.ศ.	1947	1948	1949
อัตราเฉลี่ยของจำนวนคนงาน	4,383	4,349	3,717
เปอร์เซ็นต์ที่ลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ.1947	-	1%	15%

ขณะที่ผู้แทนของเชคโกสโลวาเกียโต้แย้งว่า ไม่มีข้อมูลใดๆตามผู้แทนของสหรัฐอเมริกาเสนอ และไม่มีสถานการณ์ใดเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมหมวกภายในสหรัฐอเมริกาในระหว่างปี ค.ศ. 1947-1950 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการตัดสินว่าเกิดความเสียหายหรือคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหายแก่คนงานหรือไม่* และปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้นก็ได้คุกคามการผลิตภายในสหรัฐอเมริกา ในทางตรงกันข้ามการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและความต้องการที่เพิ่มขึ้นกลับทำให้ผู้ผลิตภายในสหรัฐอเมริกามีโอกาสเริ่มและเพิ่มปริมาณการผลิตได้อย่างรวดเร็ว และในปี ค.ศ. 1947 บริษัทผลิตหมวกของสตรีในสหรัฐอเมริกาไม่ผลิตหมวกของสตรี แต่เริ่มผลิตหมวกของสตรีในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการขยายตัวทางการตลาด ดังนั้นการผลิตหมวกภายในสหรัฐอเมริกาจึงเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังตารางต่อไปนี้¹⁷⁹

* ผู้แทนจากเชคโกสโลวาเกียโต้แย้งข้อมูลที่เป็นสถิติตัวเลขของสหรัฐอเมริกาว่า “ยังไม่มีผลสรุปที่แน่นอนเกี่ยวกับตัวเลขที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงอัตราเฉลี่ยการจ้างแรงงานของอุตสาหกรรมผลิตหมวกภายในสหรัฐอเมริกา และแนวโน้มการลดปริมาณการจ้างแรงงานในปี ค.ศ.1948-1949

¹⁷⁹ ตัวเลขทั้งหมดนี้ เป็นตัวเลขที่ผู้แทนเชคโกสโลวาเกียได้รับมาจากแหล่งข้อมูลของสหรัฐอเมริกา (นภารัตน์ กรวรรณรัตนสูตร, “ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการปกป้องภายใต้แกตต์และองค์การการค้าโลก : ศึกษากรณีกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 21.)

ตารางที่ 5 ปริมาณการผลิตหมวดสตรีภายในสหรัฐอเมริการะหว่างปีค.ศ.1947-1950

ปี ค.ศ.	ปริมาณการผลิตภายในสหรัฐอเมริกา (พันโหล)	ปริมาณการผลิตที่เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนๆ	ดัชนีการผลิตภายในประเทศเปรียบเทียบกับปี ค.ศ.1948
1947	0	-	-
1948	15	-	100
1949	25	66%	166
1950	100	400%	666

นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างอัตราการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นกับอัตราการผลิตหมวดของสตรีภายในสหรัฐอเมริกาที่เพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นได้ว่า ปริมาณการผลิตภายในสหรัฐอเมริกามีสัดส่วนมากกว่าปริมาณการนำเข้า ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบปริมาณการนำเข้าและปริมาณการผลิตภายในสหรัฐอเมริการะหว่างปี ค.ศ. 1948-1950

ปี ค.ศ.	ดัชนีการนำเข้า	ดัชนีการผลิตภายในสหรัฐอเมริกา
1948	100	100
1949	269	166
1950	580	666

ดังนั้นผู้แทนของเซคโกลโลวาเกียจึงกล่าวว่า การกระทำของสหรัฐอเมริกาไม่ใช่ลักษณะของการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศจากการคุกคามที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แต่เป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อให้มีสิทธิผูกขาดในตลาดใหม่เพื่อให้ได้กำไรเพิ่มมากขึ้น จึงพยายามตัดโอกาสของประเทศผู้นำเข้าในการนำสินค้าเข้าสหรัฐอเมริกา¹⁸⁰

ในรายงานของคณะทำงานเกี่ยวกับการถอนข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรภายใต้มาตรา 19 ของสหรัฐอเมริกานั้น คณะทำงานได้ตั้งข้อสังเกตว่า จากสถิติตัวเลขที่สัมพันธ์ระหว่าง

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

การนำเข้าและผลผลิตภายในประเทศจนถึงกลางปีค.ศ.1950 แสดงให้เห็นถึงปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว ขณะที่ผลผลิตภายในประเทศกลับคงที่หรือลดลง ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า มีหลักฐานที่จะแสดงได้ว่าได้มีการคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกา¹⁸¹

เมื่อคณะทำงานพิจารณาหลักฐานจากทั้ง 2 ประเทศแล้ว คณะทำงานได้ลงความเห็นเห็นว่า ปริมาณการส่งออกหมวกของสตรีที่เพิ่มขึ้นของเชคโกสโลวาเกียได้ก่อให้เกิดหรือคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ผลิตภายในสหรัฐอเมริกาไม่ว่าความเสียหายจะอยู่ในระดับใดก็ตาม เพราะสหรัฐอเมริกาไม่ได้เรียกร้องให้พิสูจน์ถึงระดับของความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ไม่มีหลักฐานใดที่จะทำให้เชื่อได้ว่า การนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนี้ไม่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในของสหรัฐอเมริกาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้นเชคโกสโลวาเกียจึงล้มเหลวในการพิสูจน์ว่าไม่มีความเสียหายที่ก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิด¹⁸²ตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับความเสียหายอย่างร้ายแรง

จากแนวทางการเห็นของคณะทำงานของ GATT ในคดี Hatters' Fur ได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงกันมาก กล่าวคือ คณะทำงานมีความเห็นว่า ประเทศที่อ้างการใช้มาตรการตามมาตรา 19 นั้นได้ประโยชน์จากข้อสงสัย¹⁸³ หมายความว่า ประเทศผู้ส่งออกที่ถูกอ้างว่าสินค้าของตนมีปริมาณนำเข้าพุ่งขึ้นสูงจนทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ผลิตภายในประเทศผู้นำเข้าต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่าไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นจริง¹⁸⁴ ดังนั้นในคดีนี้เมื่อเชคโกสโลวาเกียไม่สามารถที่จะแสดงได้ว่าไม่มีความเสียหาย จึงต้องถือว่ามีความเสียหายอย่างร้ายแรงดังที่สหรัฐอเมริกากล่าวอ้างเท่ากับเป็นการขยายความหมายของความเสียหายออกไป ทำให้ผู้อ้างการใช้มาตรการนี้สามารถที่จะใช้ครอบคลุมสถานการณ์อื่นได้อีกหลายสถานการณ์¹⁸⁵ นอกจากนี้ตามความเห็นของคณะ

¹⁸¹ Guide to GATT Law and Practice, Analytical Index of the GATT (Vol.1), 1995, p. 518.

¹⁸² Ibid., p. 518.

¹⁸³ John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p. 562.

¹⁸⁴ ทัชชมัย ฤกษ์สุต, กติกาคู่ขนานของแกตต์, หน้า 4.

¹⁸⁵ John H.Jackson, World Trade and The Law of GATT, p. 563.

ทำงานเป็นการกลับหลักทั่วไปของกฎหมายที่ว่าผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งนำสืบ* และยังเป็นการสร้างต้นทุนให้กับประเทศผู้ส่งออกที่จะต้องเป็นผู้พิสูจน์ถึงความมีอยู่หรือไม่ของความเสียหายในประเทศผู้นำเข้า อย่างไรก็ตาม ประเด็นก็ยังไม่มีการตกลงเป็นแนวบรรทัดฐานอย่างชัดเจน เพียงแต่เป็นการพิจารณาในคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น

(3.2) ลักษณะการใช้มาตรการปกป้อง

จากที่กล่าวมาแล้วว่ามาตรการปกป้องเป็นมาตรการของประเทศผู้นำเข้า ที่จะนำมาใช้ในการปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศในกรณีที่สินค้านำเข้าสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้า เพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

ดังนั้น หากเราพิจารณาจะเห็นได้ว่ามาตรการปกป้องกันเป็นการขัดต่อนโยบายการค้าเสรีของ GATT เพราะ GATT เน้นการค้าเสรีโดยต้องการที่จะลดอุปสรรคทางการค้าต่างๆ แต่ด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ อาทิเช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การปรับตัวทางเศรษฐกิจ¹⁸⁶ ทำให้ประเทศที่อ้างว่าได้รับความเสียหายจากการนำเข้าสามารถนำมาใช้มาตรการปกป้องได้ โดยประเทศผู้นำเข้าจะต้องพิสูจน์ว่ามีสถานการณ์เกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้อง และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ภายใต้ GATT เมื่อปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แล้ว ประเทศที่อ้างว่าได้รับความเสียหายจากการนำเข้าก็มีสิทธิที่จะใช้มาตรการปกป้องได้ โดยการใช้มาตรการต่างๆที่เป็นการยกเว้นชั่วคราวหรือถาวร เปลี่ยนแปลงข้อลดหย่อนที่ได้ให้ไว้ใน GATT

มาตรการปกป้องตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 นี้ มิได้มีการกำหนดว่าการใช้มาตรการปกป้องควรใช้ในลักษณะใด¹⁸⁷ มาตรการปกป้องกันนั้นอาจอยู่ในรูปของการขึ้นภาษีศุลกากร และการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง นอก

* ดังนั้นที่ถูกต้องควรจะเป็นว่า ประเทศที่อ้างการใช้มาตรา 19 ควรจะเป็นผู้ที่แสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบตามมาตรา 19 มีอยู่ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิสูจน์ถึงความเสียหาย

¹⁸⁶ ทักษิณัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO), หน้า 127.

¹⁸⁷ วชิรี ธาดาดำรงเวช, ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง, หน้า 5.

จากนี้การใช้มาตรการปกป้องตามมาตรา 19 นี้ ประเทศภาคีผู้นำเข้าใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน หรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรงเท่านั้น¹⁸⁸

ลักษณะการใช้มาตรการปกป้อง มีดังนี้

(3.2.1) การเพิ่มอัตราภาษีศุลกากร

การใช้มาตรการปกป้องในลักษณะของการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรนั้น โดยทั่วไปแล้วขัดต่อหลักการค้าเสรีของ GATT กล่าวคือ หลักการค้าเสรีเป็นหลักทางทฤษฎีที่เชื่อว่าการค้าโดยปราศจากการกีดกันทางการค้า ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตามจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด¹⁸⁹ ดังนั้นการที่จะทำให้ระบบการค้ามีความเสรี จึงจำเป็นต้องขจัดอุปสรรคทางการค้าต่างๆทุกประเภทเท่าที่จะทำได้ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของ GATT ก็คือ การทำให้ระบบการค้าเสรีโดยส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศมีความเป็นเสรี ปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยประเทศภาคีจะต้องยกเลิกมาตรการต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศให้หมดไป ยกเว้นมาตรการทางภาษี เพราะจะมีเพียงมาตรการทางภาษีแต่เพียงอย่างเดียวที่รัฐใช้เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ และประเทศต่างๆจะต้องมาเจรจาทำความตกลงกันเพื่อลดกำแพงภาษีลงไปเรื่อยๆ จนในที่สุดจะไม่มีกำแพงภาษีเหลืออยู่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อการค้าระหว่างประเทศมีความเป็นเสรีก็จะทำให้การค้ามีการขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว เพราะแต่ละประเทศก็จะผลิตสินค้าที่ตนถนัดและมีความได้เปรียบกว่าประเทศอื่นๆแล้วนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ทำให้ประเทศต่างๆได้รับประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศโดยเท่าเทียมกัน

แต่อย่างไรก็ตาม GATT ยังคำนึงถึงบทบาทกีดกันตามข้อตกลง เพราะบทบาทกีดกันทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตามข้อตกลง GATT จึงเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวได้เมื่อครบองค์ประกอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 ภายใต้ GATT โดยสามารถใช้มาตรการขึ้นภาษีศุลกากรได้ แม้จะขัดต่อหลักการทั่วไปของ GATT ก็ตาม ซึ่งเมื่อ

¹⁸⁸Ernst-Ulrich Petersmann, "Grey Area Trade Policy and the Rule of Law," Journal of World Trade Law 22 (1988) : 36.

¹⁸⁹ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO), หน้า 45.

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรการทางภาษีศุลกากรนั้นมีความโปร่งใสมากกว่าการใช้โควตา¹⁹⁰ และการใช้มาตรการทางภาษีนี้ก็เพื่อที่จะป้องกันมิให้สินค้านำเข้านั้นเข้ามาแข่งขันกับสินค้าภายในประเทศหรือทำลายอุตสาหกรรมภายในประเทศ

(3.2.2) มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้า หรือที่เรียกว่า Quantitative Restrictions นี้ ถือเป็น “อุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี” ประเภทหนึ่ง ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการทางภาษีแล้ว ถือได้ว่า มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าเป็นมาตรการที่ขาดความโปร่งใส กล่าวคือ หากเป็นมาตรการทางภาษี ประเทศคู่ค้าสามารถที่จะคาดเดาได้ว่าจะสามารถส่งออกนำเข้าได้มากน้อยเพียงใด และยังสามารถกำหนดราคาขายเพื่อให้คุ้มกับต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงกำไรที่จะได้รับ ในขณะที่ถ้าเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้า ประเทศคู่ค้าไม่สามารถทราบล่วงหน้าได้ว่าจะส่งออกนำเข้าได้มากน้อยเพียงใด¹⁹¹

โดยส่วนใหญ่แล้ว มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าจะนำมาใช้ในกรณีที่มาตรการทางภาษีในบางกรณีไม่บรรลุผลตามที่ประเทศที่ใช้มาตรการคาดหวังไว้ เพราะเมื่อเก็บภาษีแล้วราคาสินค้าที่นำเข้าแพงขึ้น อาจจะมีผู้บริโภคซื้อสินค้านั้นในปริมาณเท่าเดิม หรือแม้จะซื้อน้อยลงแต่เป็นปริมาณที่ไม่ให้ผลทางเศรษฐกิจดังที่ประเทศที่ใช้มาตรการนั้นต้องการ ดังนั้นประเทศนั้นๆจึงหันมาใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าแทน ดังเช่น การกำหนดโควตา เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ และลักษณะการใช้มาตรการปกป้องที่บัญญัติในมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 แล้ว ในหัวข้อต่อไปผู้เขียนต้องการเสนอหลักเกณฑ์และลักษณะการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO เพื่อให้ทราบถึงหลัก

¹⁹⁰ ทัชชมัย ฤกษ์สุต, “หลักการลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร หรือ NTB (Non-Tariff Barrier) ภายใต้แกตต์และองค์การการค้าโลก,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 7 (ธันวาคม 2538) : 68-69.

¹⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

เกณฑ์และลักษณะการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO ว่ามีความแตกต่างจากหลักเกณฑ์และลักษณะการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ GATT1947อย่างไร

2.2.2.2 ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (Agreement on Safeguards)

ตลอดช่วงระยะเวลาของ GATT ประเทศภาคี GATT ไม่นิยมใช้บทบัญญัติว่าด้วย มาตรการปกป้องตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947^{*} ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ความคลุมเครือของบทบัญญัติมาตรา 19 เนื่องจากถ้อยคำในบทบัญญัติมิได้มีการให้คำจำกัดความไว้เช่น ความหมายของคำว่า “สถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้” (unforeseen development) คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” (serious injury) เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก¹⁹² เนื่องจากขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดว่ากรณีใดจะถือว่าเป็นสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้ กรณีใดจะถือว่าเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยการตีความขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ เจ้าหน้าที่ในประเทศผู้นำเข้า ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประเทศผู้ส่งออกได้¹⁹³ นอกจากนี้ ประเทศผู้ใช้มาตรการยังต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ประเทศผู้ส่งออกซึ่งเป็นผู้ถูกใช้และได้รับ ผลจากมาตรการนั้น กับต้องเสี่ยงกับการถูกตอบโต้จากประเทศผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการนั้น¹⁹⁴ เนื่องจากการใช้มาตรการปกป้องต้องกระทำไปโดยการไม่เลือกปฏิบัติตามหลัก MFN ในขณะที่ผู้ตอบโต้สามารถตอบโต้ได้อย่างเลือกปฏิบัติ (Non- MFN) เป็นต้น ด้วยสาเหตุเหล่านี้จึงทำให้ประเทศภาคีไม่นิยมใช้มาตรการปกป้อง¹⁹⁵

นอกจากนี้ในการเจรจารอบโตเกียวประเทศภาคีผู้เจรจาต่างประสบความสำเร็จในการบรรลุถึงข้อตกลงที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องตามมาตรา 19

* จากปีค.ศ. 1947-1993 ประเทศต่างๆมีการบังคับใช้มาตรการปกป้องตามบทบัญญัติ มาตรา 19 ภายใต้ GATT เพียง 150 ครั้งเท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับกรณีการใช้มาตรการ ต่อต้านการทุ่มตลาด

¹⁹² ทัชชมัย ฤกษ์สุต, กติกาคู่ขนานของแกตต์, หน้า 3.

¹⁹³ ทัชชมัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO), หน้า 130.

¹⁹⁴ Raj Bhala, International Trade Law : Theory and Practice, p.1123.

¹⁹⁵ Americo Beviglia Zampetti, The Uruguay Round Agreement on Safeguards : A Competition-Oriented Perspective,” World Competition 19 (December 1995) : 147.

ที่กำหนดให้มีการบรรเทาความเสียหายเป็นการชั่วคราวต่อการนำเข้าไปที่ก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ¹⁹⁶ เนื่องจากการที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องการปรับปรุงมาตรา 19¹⁹⁷ * การเจรจาเพื่อปรับปรุงมาตรา 19 ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ในปฏิญญารัฐมนตรีรอบโตเกียวเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 ได้มีข้อตัดสินใจว่าจะต้องมีความตกลงเพื่อปรับปรุงระบบการปกป้องพหุภาคี และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และกระบวนการที่จะให้เกิดความเป็นเอกภาพ และความแน่นอนในการใช้มาตรา 19 แต่การพิจารณาของคณะกรรมการมีความคืบหน้าช้ามาก¹⁹⁸

ในระหว่างการประชุมระดับรัฐมนตรีของ GATT ที่เจนีวาเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1982 ผลของการประชุมเกี่ยวกับมาตรการปกป้องนั้นได้กำหนดว่า จะต้องมีการพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้ เช่น ความโปร่งใส บรรทัดฐานในการพิสูจน์ความเสียหาย การใช้มาตรการปกป้องเป็นการชั่วคราว และการลดระดับการใช้มาตรการ การชดเชยค่าเสียหายและการตอบโต้¹⁹⁹ การแจ้ง การหารือ การตรวจตราและการยุติข้อพิพาท โดยเฉพาะบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการปกป้อง²⁰⁰

¹⁹⁶ Raj Bhala, International Trade Law : Theory and Practice, p.1123.

¹⁹⁷ P. Kleen, "The Safeguard Issue in the Uruguay Round – A Comprehensive Approach," Journal of World Trade Law 23 (October 1989) : 73.

* ประชาคมยุโรปในระยะแรกมีความสนใจเพียงเล็กน้อยในการสนับสนุนให้มีการแก้ไขมาตรา 19 ขณะที่สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขใหม่ ต่อมาประชาคมยุโรปได้เปลี่ยนมาสนับสนุนให้มีการแก้ไขมาตรา 19 โดยเน้นประเด็นในเรื่องให้ใช้มาตรการปกป้องโดยการเลือกปฏิบัติกับบางประเทศ ซึ่งประเด็นนี้จะขัดแย้งกับมาตรา 19 ที่กำหนดให้ใช้มาตรการปกป้องกับการนำเข้าจากทุกประเทศ สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับประชาคมยุโรป สำหรับประเทศกำลังพัฒนาได้เสนอว่า ไม่ว่าจะมาตรการปกป้องจะใช้ในลักษณะของการเลือกปฏิบัติเฉพาะบางประเทศหรือใช้กับทุกประเทศก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างจากประเทศอื่นๆ

¹⁹⁸ วชิรี ธาดาดำรงเวช, ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง, หน้า 7.

¹⁹⁹ P. Kleen, "The Safeguard Issue in the Uruguay Round – A Comprehensive Approach," Journal of World Trade Law 23 : 73.

²⁰⁰ วชิรี ธาดาดำรงเวช, ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง, หน้า 8.

ต่อมาในปีค.ศ. 1986 ณ เมืองปูลตา เดล เอสเต้ รัฐมนตรี GATT ได้จัดการเจรจาหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย โดยวัตถุประสงค์ของประเทศภาคีที่เข้าร่วมเจรจา คือ ต้องการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับมาตรการปกป้องให้เหมือนกับเนื้อหาที่ได้มีการประชุมในปีค.ศ. 1982 ทุกประการ²⁰¹ ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องได้บรรลุผลสำเร็จในการเจรจารอบอุรุกวัย และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีค.ศ.1995 เป็นต้นไป

ในหัวข้อนี้จะแบ่งศึกษาออกเป็น 2 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้อง ตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องลักษณะการใช้มาตรการปกป้อง เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และลักษณะการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้อง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO บัญญัติอยู่ในมาตรา 2²⁰² (โดยต้องนำมาตรา 19 ของ GATT ในเรื่องของการกีดกันที่ไม่อาจคาดเห็นได้ซึ่งมิได้บัญญัติไว้มาใช้บังคับด้วย)²⁰³ โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้²⁰⁴

²⁰¹ P. Kleen, "The Safeguard Issue in the Uruguay Round – A Comprehensive Approach," *Journal of World Trade Law* 23 : 73.

²⁰² มาตรา 2 วรรค 1 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง บัญญัติไว้ว่า "A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products."

²⁰³ มาตรา 1 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง บัญญัติไว้ว่า "This Agreement establishes rules for the application of safeguard measures which shall be understood to mean those measures provided for in Article XIX of GATT 1994."

²⁰⁴ Christopher F. Corr, "Trade Protection in the New Millennium : The Ascendancy of Antidumping Measures," *Northwestern Journal of International Law and Business* 18 (Fall 1997) : 61-62.

(1.1) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงไม่ว่าในเชิงปริมาณที่แท้จริง หรือโดยเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ

กรณีที่ปริมาณการนำเข้าสินค้าพุ่งขึ้นสูงในเชิงปริมาณที่แท้จริง (Absolute Increase) ดูได้จากสถิติการนำเข้าในแต่ละปี เช่น ในปี ค.ศ. 1994 มีการนำเข้าสินค้าจำนวน 1,500 ชิ้น ต่อมาในปีค.ศ. 1995 มีปริมาณการนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นเป็น 2,000 ชิ้น เป็นต้น

ส่วนกรณีปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงโดยการเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ (Relative Increase) ยกตัวอย่างเช่น ถ้าในปีที่ผ่านมาการผลิตสินค้าภายในประเทศมีจำนวน 9,000 ชิ้น ส่วนปริมาณการนำเข้าสินค้ามีจำนวน 1,000 ชิ้น แต่ปัจจุบัน การผลิตสินค้าภายในประเทศมีจำนวน 4,000 ชิ้น ส่วนปริมาณการนำเข้าสินค้ามีจำนวน 800 ชิ้น ดังนั้น ถ้าคิดเป็นร้อยละ ในปีที่ผ่านมาปริมาณการนำเข้าจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 11 ของการผลิตภายในประเทศ ส่วนในปีนี้ปริมาณการนำเข้าจะอยู่ที่ร้อยละ 20 ของการผลิตภายในประเทศ แสดงให้เห็นได้ว่าในกรณีดังกล่าวนี้ปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นสูงเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ แม้ว่าปริมาณการนำเข้าจะมีการลดลงก็ตาม²⁰⁵

(1.2) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้นก่อให้เกิด หรือคุกคามที่จะก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้า

จากหลักเกณฑ์ข้อนี้ ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้นต้องเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิด หรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้า ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (casual link) แต่ก่อนที่จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว จำต้องทราบถึงความหมายของถ้อยคำต่างๆเสียก่อน อันได้แก่ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” (serious injury) คำว่า “คุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง” (threat of serious injury) และคำว่า “อุตสาหกรรมภายในประเทศ” (Domestic Industry)

²⁰⁵Bhagirath L. Das, The World Trade Organization : A Guide to the Framework for International Trade (New York : Zed Books, 1999), p.74.

ตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า

- คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” (serious injury) หมายถึง ความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมดต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ²⁰⁶

แต่อย่างไรก็ตามในความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะในการพิจารณาถึงการมีอยู่ของความเสียหายอย่างร้ายแรง ดังนั้น ความเสียหายอย่างร้ายแรงนี้ต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป²⁰⁷ อย่างไรก็ตาม บางแนวทางก็ได้ประเมินถึงปัจจัยต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรค 2(a)²⁰⁸ ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องประเมินปัจจัยต่างๆ ดังนี้ อัตราและปริมาณของสินค้านำเข้าที่เพิ่ม ไม่ว่าจะในเชิงปริมาณที่แท้จริง หรือโดยเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ สัดส่วนของตลาดภายในประเทศที่มีการนำเข้ามาสินค้าที่เพิ่มขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของระดับการขาย การผลิต ผลผลิต ความสามารถ การใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า กำไรขาดทุน และการจ้างงาน²⁰⁹

ดังเช่นในคดี US - Lamb²¹⁰ ซึ่งเป็นคดีระหว่างสหรัฐอเมริกากับนิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ในคดีดังกล่าวสหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการปกป้องกับการนำเข้าเนื้อแกะดิบ เนื้อแกะแช่เย็น เนื้อแกะแช่แข็ง (fresh, chilled or frozen lamb meat) จากนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย โดยองค์การอุทธรณ์ได้อธิบายคำว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) ว่าเป็นมาตรฐาน

²⁰⁶ มาตรา 4 วรรค 1(a) ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง บัญญัติไว้ว่า “...(a) “serious injury” shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry”

²⁰⁷ Bhagirath L. Das, The World Trade Organization : A Guide to the Framework for International Trade, p.74.

²⁰⁸ โปรดดูมาตรา 4 วรรค 2 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

²⁰⁹ Bhagirath L. Das, The World Trade Organization : A Guide to the Framework for International Trade, pp.74-75.

²¹⁰ Report of the Appellate Body on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adopted on 1 May 2001, Unpaged. Available from www.wto.org/wto/dispute/distab/htm

ความเสียหายที่สูงมาก(very high standard of injury)²¹¹ ในการพิจารณาถึงการมีอยู่ของความเสียหายอย่างร้ายแรง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานความเสียหายอย่างสูงที่ใช้โดยเจนีวา²¹² นอกจากนั้นองค์กรอุทธรณ์ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำว่า อย่างร้ายแรง (serious) เป็นการเน้นขอบเขตและระดับของความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมด (significant overall impairment) ที่อุตสาหกรรมภายในประเทศจะต้องได้รับความเสียหาย²¹³

เช่นเดียวกับในคดี US - Wheat Gluten²¹⁴ ซึ่งเป็นคดีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรป โดยในคดีดังกล่าวสหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการปกป้องกับการนำเข้าข้าวเหนียว (wheat gluten) จากประชาคมยุโรป องค์กรอุทธรณ์ได้ยืนยันว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรง ควรจะพิจารณาบนพื้นฐานปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด²¹⁵ คำว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรง มีความหมายถึง ความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมดต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ (a significant overall impairment in the position of a domestic industry) ซึ่งในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็ควรที่จะพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องนี้ด้วย²¹⁶

²¹¹World Trade Organization, WTO Analytical Index, p.1030. Available from <http://www.wto.org> [2003 April 9]

²¹²Appellate Body Report on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, para. 126.

²¹³World Trade Organization, WTO Analytical Index, p.1031.

²¹⁴Report of the Appellate Body on United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, WT/DS166/AB/R, adopted on 22 December 2000, Unpaged. Available from www.wto.org/wto/dispute/distab/htm

²¹⁵World Trade Organization, WTO Analytical Index, p.1031.

²¹⁶Appellate Body Report on United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, para.74.

หรืออย่างในคดี Argentina - Footwear (EC)²¹⁷ ซึ่งเป็นคดีระหว่างอาร์เจนตินาและประชาคมยุโรป ในคดีดังกล่าวอาร์เจนตินาได้ใช้มาตรการปกป้องกับการนำเข้ารองเท้า ถุงเท้า (footwear) จากประชาคมยุโรป องค์การอุทธรณ์ได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคำจำกัดความของคำว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรง ในมาตรา 4 วรรค 1(a) และเงื่อนไขในการประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (all relevant factors) ในมาตรา 4 วรรค 2(a) ว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับสภาพอุตสาหกรรมภายในประเทศ จะนำมาใช้ในการประเมินสภาพอุตสาหกรรมภายในประเทศว่ามีความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมดในแง่ของอุตสาหกรรมนั้นหรือไม่ ถึงแม้ว่ามาตรา 4 วรรค 2(a) กำหนดว่า ต้องนำปัจจัยที่ระบุไว้มาประเมิน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดก็ต้องนำมาประเมินด้วย แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุว่า การประเมินอะไรที่ต้องแสดงให้เห็น ดังนั้นจึงเป็นที่ชัดเจนว่าการประเมินดังกล่าวจะแตกต่างกันออกไปตามอุตสาหกรรมที่แตกต่างกันในกรณีต่างๆ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละสภาพอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง การประเมินปัจจัยแต่ละปัจจัยที่ระบุไม่จำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่ามีการลดลง ตัวอย่างเช่น ในกรณีหนึ่ง อาจมีการลดลงอย่างเด่นชัดในการขาย การจ้างงาน การผลิต ซึ่งจะแสดงถึงความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมดในอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงจะพิสูจน์ถึงความเสียหายอย่างร้ายแรง ในกรณีอื่นๆ ปัจจัยอาจจะไม่มีการลดลงแต่ภาพรวมทั้งหมดอาจจะแสดงถึงความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมดของอุตสาหกรรม²¹⁸ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องนำคำจำกัดความของความเสียหายอย่างร้ายแรงในมาตรา 4 วรรค 1(a) ตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องเข้ามาพิจารณาในการพิจารณาถึงความเสียหายอย่างร้ายแรง²¹⁹

หรืออย่างคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี US - Wheat Gluten ได้พิจารณาถึงรายละเอียดของคำว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้รับการยืนยันโดยองค์การอุทธรณ์²²⁰ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี US -

²¹⁷ Report of the Appellate Body on Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/AB/R, adopted on 14 December 1999, Unpaged. Available from www.wto.org/wto/dispute/distab/htm

²¹⁸ Appellate Body Report on Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear, para. 139.

²¹⁹ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, p.1032.

²²⁰ Ibid., p. 1032.

Wheat Gluten กล่าวว่าการพิจารณาถึงการมีอยู่ของความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมดนั้นสามารถทำได้โดยการประเมินสภาพทั้งหมดของอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในฐานะที่เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนั้น นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังเห็นว่า ไม่ได้พิจารณาว่าแนวโน้มที่ลดลงในปัจจุบันแต่ละปีจจัยที่ตรวจสอบจำเป็นในการที่อุตสาหกรรมจะอยู่ในสภาพที่มีความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมด ถ้าจะกล่าวให้ถูกต้อง ต้องเป็นแนวโน้มและผลกระทบทั้งหมด ซึ่งต้องนำเข้ามาในการพิจารณาเรื่องความเสียหายอย่างร้ายแรงเพื่อประเมินและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐาน และให้การอธิบายที่เหมาะสมและมีเหตุผลว่าข้อเท็จจริงสนับสนุนการพิจารณานั้นอย่างไร²²¹

หรืออย่างในการทบทวนการพิจารณาถึงการมีอยู่ของการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (threat of serious injury) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี US - Lamb พบว่าการพิจารณาความเสียหายอย่างร้ายแรงในความหมายของมาตรา 4 วรรค 1(b) กำหนดให้ต้องประเมินปัจจัยความเสียหายทุกประการทั้งหมด(as a whole)²²² โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกล่าวว่า เราจะไม่จำกัดเฉพาะสถานการณ์ในคดีนั้น ตัวอย่างเช่น ราคายังคงอยู่ในระดับที่ถูกกดดันเป็นระยะเวลาอันยาวนานอาจจะเหมาะสมในการพิจารณาว่า อุตสาหกรรมได้รับการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แม้ว่าปัจจัยความเสียหายที่ให้มาจะไม่ได้แสดงถึงการลดลงในทันทีทันใดและในช่วงระยะเวลานั้น อีกทั้งการหาถึงการคุกคามก็ไม่ได้กำหนดไว้ อย่างนั้น ตัวอย่างเช่น ผลทางการเงิน (financial performance) ของแต่ละบริษัทที่ประกอบกรอุตสาหกรรมลดลง เจ้าหน้าที่ภายในประเทศผู้มีอำนาจอาจจะพิจารณาการคุกคาม แม้ว่าเสียงข้างมากของบริษัทภายในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องจะไม่ได้เผชิญกับการที่กำไรลดลง โดยกำหนดว่าการประเมินปัจจัยความเสียหายทั้งหมดซึ่งถึงการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง²²³ นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังกล่าวว่า มาตรา 4 วรรค 1(b) และมาตรา 4 วรรค 2(a) ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ภายในประเทศผู้มีอำนาจต้องแสดงถึงปัจจัยความเสียหายแต่ละปีจจัยว่ามีการลดลง เจ้าหน้าที่ภายในประเทศผู้มีอำนาจถูกกำหนดให้ทำการพิจารณาในแง่

²²¹ Panel Report on United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, paras. 8.80. and 8.85.

²²² World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, p.1032.

²²³ Panel Report on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, para. 7.188.

ของสถานการณ์ของปัจจัยความเสียหายทั้งหมด เพื่อที่จะพิจารณาว่าเงื่อนไขของอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกี่ยวข้องนั้นเผชิญหน้ากับความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมดในสภาพของอุตสาหกรรมที่ใกล้จะอันตราย²²⁴

ดังนั้นสรุปได้ว่า การที่จะพิจารณาว่ามีความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) นั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 วรรค 2(a) โดยต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป

- คำว่า “คุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง” (threat of serious injury) หมายถึง ความเสียหายที่เห็นเด่นชัดที่ปรากฏตามข้อเท็จจริง (facts) ที่เกิดขึ้น มิใช่ตามข้อกล่าวอ้าง (allegation) การเดา (Conjecture) หรือความเป็นไปได้ที่ยังห่างไกล (remote possibility)²²⁵ กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นการสร้างข้อจำกัดมิให้ใช้ข้ออ้างง่ายจนเกินไป

ดังเช่นในคดี US - Lamb คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตีความมาตรา 4 วรรค 1(b) โดยระบุว่า ความเสียหายทั้งหมดของอุตสาหกรรมจำเป็นต้องพร้อมที่จะเกิดขึ้น (ready to take place) หรือใกล้ที่จะมาถึง (be impending) ในไม่ช้าก็จะเกิดขึ้น (soon to happen) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความอันตรายหรือความร้ายแรง (danger or disaster) นั้น²²⁶ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่าการพิจารณาถึงการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง (facts) มิใช่ตามข้อกล่าวอ้าง (allegation) การเดา (conjecture) หรือความเป็นไปได้ที่ยังห่างไกล (remote possibility) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสรุปว่า 1) การพิจารณาถึงการคุกคามจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์ซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหมาย และเป็นข้อมูลที่สามารเป็นจริงได้จากช่วงเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการวางบนพื้นฐานการ

²²⁴ Ibid., para. 7.203.

²²⁵ มาตรา 4 วรรค 1(b) ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง บัญญัติไว้ว่า “...(b) “threat of serious injury” shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent, in accordance with the provisions of paragraph 2. A determination of the existence of a threat of serious injury shall be based on facts and not merely on allegation, conjecture or remote possibility”

²²⁶ World Trade Organization, WTO Analytical Index, p.1033.

พิจารณาตามข้อกล่าวอ้าง การเดา หรือความเป็นไปได้ที่ยังห่างไกล 2) ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง จากช่วงเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมาจะนำเข้ามาประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับสภาพอุตสาหกรรม และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำเข้าในอนาคตอันใกล้จะถึงก็จำเป็นต้องนำเข้ามาพิจารณาเพื่อที่จะ ประเมินการวิเคราะห์ที่ว่า เป็นความเสียหายอย่างเด่นชัดทั้งหมดต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่ เกี่ยวข้องในอนาคตอันใกล้จะถึงหรือไม่ 3) การวิเคราะห์จำเป็นต้องพิจารณาว่าระดับความร้ายแรง ของความเสียหายจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ เว้นเสียแต่ว่าจะมีการใช้มาตรการปกป้อง²²⁷

องค์กรอุทธรณ์ก็เห็นตรงกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยเห็นว่า คำว่า การ คุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย (threat of serious injury) จะเกี่ยวข้องกับความเสียหาย อย่างร้ายแรง (serious injury) ซึ่งเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่ยังคงเป็นเหตุการณ์ในอนาคตซึ่งยังไม่ สามารถเกิดขึ้นได้²²⁸ องค์กรอุทธรณ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่า มาตรา 4 วรรค 1(b) ได้ให้คำจำกัดความ ของคำว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยกำหนดว่า การที่จะก่อให้เกิดการคุกคาม ความเสียหายอย่างร้ายแรงนั้นต้องเป็นที่ชัดแจ้งว่าใกล้จะมาถึง(imminent) คำว่า ใกล้จะมาถึง (imminent) จะสัมพันธ์กับเวลาในขณะที่การคุกคามดูเหมือนว่าจะเกิดขึ้น (the moment in time when the “threat” is likely to materialize) การใช้คำนี้แสดงเป็นนัยได้ว่าความเสียหายร้ายแรง ที่คาดล่วงหน้าว่าจะมี (the anticipated “serious injury”) ต้องใกล้ที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ คำว่า อย่างชัดแจ้ง (clearly) ซึ่งกำหนดคำว่า ใกล้จะมาถึง (imminent) เหมือนเป็นสิ่งที่ชี้ว่า จะต้อง มีระดับของความน่าจะเป็นอย่างมากว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่คาดล่วงหน้าว่าจะมีจะเกิด ขึ้นในอนาคตอันใกล้²²⁹ องค์กรอุทธรณ์ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า มาตรา 4 วรรค 1(b) กำหนดว่า การพิจารณาการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง จะอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและไม่ใช้บนข้อกล่าวอ้าง การเดา หรือความเป็นไปได้ที่ยังห่างไกล²³⁰ นอกจากนี้ คำว่า อย่างชัดแจ้ง จะเกี่ยวพันกับการบ่งชี้ข้อเท็จจริงของการมีอยู่ของการคุกคาม ดังนั้น คำว่า เป็นที่

²²⁷ Panel Report on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, paras. 7.127-7.129.

²²⁸ Appellate Body on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, para. 125.

²²⁹ Ibid., para.125.

²³⁰ Ibid., para.125.

ชัดแจ้งว่าใกล้จะมาถึง (clearly imminent) ซึ่งว่า ตามข้อเท็จจริงแล้วต้องเป็นที่ประจักษ์ว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศจนได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง²³¹

หรืออย่างในคดี US - Lamb องค์การอุทธรณ์ยังได้ย้ำถึงมาตรฐานของความเสียหายอย่างร้ายแรงในคำว่า การคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (threat of serious injury) ว่า ในคดี Argentina - Footwear Safeguard องค์การอุทธรณ์ได้ระบุว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องนำคำจำกัดความของคำว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรง ในมาตรา 4 วรรค1(a) ของความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องเข้าทบพวนในการพิจารณาถึงความเสียหายอย่างร้ายแรง ดังนั้นในการพิจารณาถึงการมีอยู่ไม่ว่าของความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือการคุกคามดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องคำนึงถึงมาตรฐานความเสียหายที่สูงมาก²³²

นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี US - Lamb ยังเน้นไปที่ข้อมูลที่สามารถทำได้ในช่วงท้ายของระยะเวลาการไต่สวนว่ามีเหตุผลพอที่จะใช้ในการวิเคราะห์การคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยเห็นว่า เหตุการณ์ในระยะเริ่มแรกของการไต่สวนมีความเกี่ยวพันน้อยกว่าในช่วงท้ายของการไต่สวน ขณะที่ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องไม่ได้ระบุระยะเวลาที่เหมาะสมที่จะใช้ในการพิจารณาการไต่สวนไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์การอุทธรณ์ในคดี Argentina - Footwear จึงสรุปว่า ข้อมูลที่ใหม่ที่สุดก็จะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สุด²³³

ในคดี Argentina - Footwear (EC) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาว่าเพียงแต่การคุกคามของการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นเท่านั้นยังไม่เพียงพอในการพิจารณาถึงการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง²³⁴ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี US - Lamb จึงได้ตั้งประเด็นว่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นสูงนั้นต้องพอที่จะก่อให้เกิดระดับความเสียหาย จึงจะมีเงื่อนไขของ

²³¹ Ibid., para.125.

²³² Ibid., para.126.

²³³ Panel Report on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, paras. 7.192-7.194.

²³⁴ World Trade Organization, WTO Analytical Index, p.1035.

การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้นเข้ามาในการพิจารณาถึงการมีอยู่ของการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง²³⁵

ดังนั้นสรุปได้ว่า ในการพิจารณาถึงคำว่า “คุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง” (threat of serious injury) นอกจากจะต้องเป็นความเสียหายที่เห็นเด่นชัดที่ปรากฏตามข้อเท็จจริง (facts) ที่เกิดขึ้น มิใช่ตามข้อกล่าวอ้าง (allegation) การเดา (Conjecture) หรือความเป็นไปได้ที่ยังห่างไกล (remote possibility) แล้ว การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นสูงต้องพอที่จะก่อให้เกิดระดับความเสียหายด้วย

- คำว่า “อุตสาหกรรมภายในประเทศ” (domestic industry) หมายถึง ผู้ผลิตในประเทศทั้งหมดซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน (like products) หรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรง (directly competitive) กับสินค้านำเข้า หรือผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้าที่มีผลผลิตรวมกันแล้ว (collective output) เป็นสัดส่วนใหญ่ (major proportion) ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ (total domestic production)²³⁶

ดังนั้นในการพิจารณาว่ามีความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศหรือไม่ จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ผลิตสินค้าทั้งหมดด้วยว่าผลผลิตของเขาเป็นสัดส่วนใหญ่ของผลผลิตรวมทั้งประเทศที่ผลิตสินค้านั้น แต่ถ้าผู้ผลิตสินค้าจำนวนน้อยมีสัดส่วนน้อยในผลผลิตภายในประเทศได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงก็จะไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้²³⁷

²³⁵ Ibid., p.1035.

²³⁶ มาตรา 4 วรรค1(c) ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง บัญญัติไว้ว่า “...(c) in determining injury or threat thereof, a “domestic industry” shall be understood to mean the producers as a whole of the like or directly competitive products operating within the territory of a Member, or those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products.”

²³⁷ Bhagirath L. Das, The World Trade Organization : A Guide to the Framework for International Trade, p. 74.

ดังเช่นในคดี US - Lamb องค์การอุทธรณ์เห็นว่า สินค้าที่เหมือนกัน (like product) ในที่นี้ คือ เนื้อลูกแกะ (lamb meat) ดังนั้นคำว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศ (domestic industry) ไม่สามารถจะตีความว่าให้รวมถึงผู้เลี้ยงแกะ และผู้ให้อาหารแกะ (growers and feeders of live lambs)²³⁸ องค์การอุทธรณ์ได้เริ่มวิเคราะห์คำจำกัดความของคำว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศ ว่า ประการแรกในการพิจารณาถึงขอบเขตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ ก็คือการแยกแยะสินค้าซึ่งเป็นสินค้าที่เหมือนกันหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้า หลังจากนั้นจึงจะแยกแยะผู้ผลิต (producers) สินค้าเหล่านั้น²³⁹

องค์การอุทธรณ์ได้เริ่มพิจารณาประเด็นคำจำกัดความของ อุตสาหกรรมภายในประเทศ (domestic industry) ว่า มาตรการปกป้องใช้บังคับกับสินค้าที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งก็คือสินค้านำเข้า มาตรการอาจจะนำมาใช้เมื่อสินค้านำเข้าดังกล่าวมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านั้น ดังนั้นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 วรรค 1 เกี่ยวพันกับสินค้านำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามมาตรา 2 วรรค 1 การบังคับใช้มาตรการปกป้องจะมีขึ้นเมื่อสินค้านำเข้าดังกล่าวมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านั้น²⁴⁰

หลังจากนั้นองค์การอุทธรณ์ได้พิจารณาประเด็นเรื่องผู้ผลิต (producers) ว่า ดังที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ชี้ว่า ผู้ผลิต คือ คนที่ปลูกหรือผลิต คำว่า ผู้ผลิต คือ คนที่ทำให้บางสิ่งบางอย่างมีอยู่ อย่างไรก็ตามความหมายของคำว่า ผู้ผลิต ถูกกำหนดโดยคำจำกัดความของคำว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศ องค์ประกอบนี้ชี้ถึงสินค้าที่ต้องถูกผลิตโดยผู้ผลิตภายในประเทศเพื่อที่จะวางบทสรุปในเรื่องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ตามถ้อยคำในมาตรา 4 วรรค 1(c) คำว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศขยายคำว่า ผู้ผลิตของสินค้าที่เหมือนกันหรือแข่งขันโดยตรง (producers...of the like or directly competitive products) ดังนั้นคำจำกัดความจะเน้นที่

²³⁸ World Trade Organization, WTO Analytical Index, p.1036.

²³⁹ Appellate Body Report on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, para. 87.

²⁴⁰ Ibid., para. 86.

ผู้ผลิตของกลุ่มสินค้านำเข้านั้น ผู้ผลิตสินค้าที่ไม่ใช่สินค้าที่เหมือนกันหรือแข่งขันโดยตรงนั้นก็ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมภายในประเทศ²⁴¹

องค์กรอุทธรณ์ได้ยื่นตามคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และลงมติว่า คำจำกัดความของคำว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศ ที่ทำโดยคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (the United States International Trade Commission : the USITC) นั้นกว้างไป เพราะได้ให้คำจำกัดความว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศนั้นผลิตสินค้าที่เหมือนกัน ซึ่งก็คือเนื้อลูกแกะ และยักรวมถึงผู้เลี้ยงแกะ และผู้ให้อาหารแกะ องค์กรอุทธรณ์ยังกล่าวต่อไปว่า คำว่า ทั้งหมด (as a whole) หมายถึงเพียงผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรง คำว่า ทั้งหมด นี้นำมาใช้กับคำว่า ผู้ผลิต และเมื่อนำมาอ่านด้วยกันกับคำว่า ผลผลิตรวมกัน (collective output) และคำว่า เป็นสัดส่วนใหญ่ (major proportion) ก็ชี้ให้เห็นถึงจำนวน (the number) และลักษณะของผู้ผลิตที่ทำให้เกิดอุตสาหกรรมภายในประเทศ คำว่า ทั้งหมด ไม่ได้หมายถึงผู้ผลิตสินค้าประเภทอื่นๆที่ไม่ใช่สินค้าที่เหมือนกันหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้าตาม คำจำกัดความของคำว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศ²⁴²

องค์กรอุทธรณ์ในคดี US - Lamb ยังได้วิเคราะห์ว่าระดับการรวมตัวของกระบวนการผลิตภายในโรงงานควรจะต้องเกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยกล่าวว่า แม้ว่าองค์กรอุทธรณ์จะไม่เห็นด้วยกับการวิเคราะห์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และกับผลสรุปดังกล่าว แต่องค์กรอุทธรณ์ก็ได้สงวนบทบาทเกี่ยวกับการพิจารณาระดับการรวมตัวของกระบวนการผลิตสินค้าในประเด็นดังกล่าว ดังที่ได้ชี้ไว้ตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องว่า การพิจารณาค่าว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศจะขึ้นอยู่กับผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรง ดังนั้น จะต้องเน้นไปที่การแยกแยะสินค้าและความสัมพันธ์ของสินค้าที่เหมือนกันหรือแข่งขันโดยตรง ไม่ใช่เน้นไปที่กระบวนการที่สินค้านั้นถูกผลิตออกมา²⁴³

²⁴¹Ibid., para. 84.

²⁴²Ibid., para. 91.

²⁴³Ibid., para. 94.

ส่วนคำว่า ที่มีผลผลิตโดยรวม...เป็นสัดส่วนใหญ่ (those whose collective output...constitutes a major proportion) ในรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี US - Wheat Gluten ได้ชี้ถึงการเชื่อมโยงระหว่างคำว่า เป็นสัดส่วนใหญ่ (major proportion) และปัญหาในเรื่องข้อมูลที่ครอบคลุมไปถึงว่า ความตกลงแสดงให้เห็นถึงอุตสาหกรรมภายในประเทศ อาจจะถูกครอบงำไปด้วยผู้ผลิตภายในประเทศที่มีผลผลิตโดยรวมของสินค้าที่เหมือนกันหรือแข่งขันโดยตรงเป็นสัดส่วนใหญ่ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ สิ่งนี้แสดงเป็นนัยได้ว่าข้อมูลตัวเลขที่ครอบคลุมไปถึงอาจจะไม่จำเป็น ขณะที่ข้อมูลถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อที่จะเพิ่มความแม่นยำในการไต่สวน ซึ่งก็อาจมีได้ที่บางคดีไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ที่ไต่สวนนำข้อมูลดังกล่าวเข้ามาพิจารณา²⁴⁴

ในทางตรงกันข้าม คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี US - Lamb ได้ยืนยันว่า ข้อมูลที่ได้รับการรวบรวมโดยเจ้าหน้าที่ที่ไต่สวนไม่พอเพียงในการแสดงถึงผู้ผลิตที่มีผลผลิตโดยรวมเป็นสัดส่วนใหญ่ของสินค้านั้น²⁴⁵ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังได้ชี้ว่า เจ้าหน้าที่ภายในประเทศไม่ได้อยู่ภายใต้พันธกรณีที่จะต้องรวบรวมข้อมูลจากผู้ผลิตภายในประเทศทั้งหมด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะใช้ในการพิจารณา เว้นเสียแต่ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะได้อำนาจตัวอย่างสถิติที่มีอยู่²⁴⁶ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงสรุปว่า ตามข้อมูลที่นำมาได้โดยสหรัฐอเมริกาในข้อพิพาทนี้ โดยภาคอุตสาหกรรมและโดยปัจจัยความเสียหาย เราไม่ได้คล้อยตามว่าข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในกรณีนี้จะเพียงพอในการแสดงถึงผู้ผลิตที่มีผลผลิตโดยรวมเป็นสัดส่วนใหญ่ของผลผลิตรวมทั้งประเทศของสินค้านั้น ตามความหมายของมาตรา 4 วรรค1(c) ตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

ดังนั้นสรุปได้ว่า คำว่า “อุตสาหกรรมภายในประเทศ” (Domestic Industry) ต้องแยกแยะสินค้าซึ่งเป็นสินค้าที่เหมือนกันหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้า หลังจากนั้นจึงจะแยกผู้ผลิตสินค้านเหล่านั้น ประการต่อมาต้องมาดูว่ามีผลผลิตโดยรวมเป็นสัดส่วนใหญ่หรือไม่ จึงจะพิจารณาคำว่า “อุตสาหกรรมภายในประเทศ” ได้ถูกต้อง

²⁴⁴ Panel Report on United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, para. 8.54.

²⁴⁵ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, p.1039.

²⁴⁶ *Ibid.*, p.1039.

หลังจากทราบคำจำกัดความของถ้อยคำต่างๆแล้ว ผู้เขียนจะอธิบายถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (casual link) จากหลักเกณฑ์ที่ว่าปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้นต้องก่อให้เกิด หรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรงกับสินค้าที่นำเข้านั้น ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรค 2(b)²⁴⁷ โดยในมาตรา 4 วรรค 2(b) ไม่ได้ระบุว่าปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นจะเป็นสาเหตุเพียงสาเหตุเดียวที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือก็ไม่ได้ระบุว่าในการพิจารณาถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงไม่ต้องนำปัจจัยอื่นๆที่ก่อให้เกิดความเสียหายเข้ามาพิจารณา ดังนั้น แม้ว่าปัจจัยอื่น ๆ จะมีส่วนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศด้วย แต่การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นก็ต้องมีส่วนที่ก่อให้เกิด หรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงด้วย

ดังเช่นในคดี US - Lamb หลังจากทีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณา มาตรา 4 วรรค 2 และพิจารณาความหมายของสาเหตุแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกล่าวว่า สินค้านำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้นต้องไม่ได้เป็นเพียงแต่สาเหตุที่จำเป็นต้องมีเท่านั้น แต่จะต้องมีความพอเพียงที่จะก่อหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหาย (impairment) อย่างเด่นชัดต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังได้กล่าวว่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นอาจจะไม่ใช่สาเหตุเดียวที่พอเพียงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรม คือ อาจมีสาเหตุประการอื่น แต่ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า จะไม่นำสาเหตุประการอื่นมาพิจารณาว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ นอกจากนี้ถ้ามีหลายสาเหตุที่พอเพียงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศแล้ว การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นก็เป็นหนึ่งในสาเหตุนั้น แต่ถ้าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียวไม่ก่อให้เกิดความเสียหายตามกรอบของมาตรา 4 วรรค 2(a) และมาตรา 4 วรรค 2(b) แล้ว เงื่อนไขในการที่จะใช้มาตรการปกป้องก็จะไม่บรรลุผล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเชื่อว่าประเทศภาคียังคงมีอิสระในการพิจารณาถึงวิธีการในการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลดังกล่าว วิธีการใดที่เลือกมาจะต้องจำเป็นแน่ว่า ถ้าพิจารณาแต่การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้นต้องก่อให้เกิดความเสียหายได้²⁴⁸

²⁴⁷โปรดดูมาตรา 4 วรรค 2(b) ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

²⁴⁸Appellate Body Report on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, para. 162-163.

องค์การอุทธรณ์ในคดี US - Lamb ได้พิจารณาตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาที่ว่า ไม่มีหลักในมาตรา 4 วรรค 2(b) ที่จะสนับสนุนการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นจะต้องเป็นสาเหตุที่มีความจำเป็นและพอเพียง หรือโดยตัวของมันเองเป็นสาเหตุที่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงนั้นได้ ตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวยืนยันว่าการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีนี้ไม่ได้ต่างไปจากที่ตีความไว้ในคดี US - Wheat Gluten²⁴⁹ องค์การอุทธรณ์เห็นด้วยกับสหรัฐอเมริกาที่ว่า การตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในมาตรา 4 วรรค 1(a) และมาตรา 4 วรรค 2(b) คล้ายกับในคดี US - Wheat Gluten คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งในคดี US - Lamb นี้ และในคดี US - Wheat Glutendังกล่าวได้ให้เหตุผลว่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นต้องสามารถและเพียงพอที่จะก่อให้เกิดหรือคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้ง 2 คดียังยอมรับว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศอาจจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยอื่นๆที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย แต่อาจจะเป็นปัจจัยเพียงปัจจัยเดียวในหลายๆปัจจัยก็ได้²⁵⁰

ในชั้นอุทธรณ์ องค์การอุทธรณ์ได้พิจารณาถ้อยคำในมาตรา 4 วรรค 2(b) ที่ว่าความสัมพันธ์ (the casual link) แสดงได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ของเหตุและผลว่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นมีส่วนเป็นเหตุ (bringing about) ก่อให้เกิด (producing) ชักนำ (inducing) ให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แต่มาตรา 4 วรรค 2(b) ก็ไม่ได้ระบุว่า การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นจะเป็นสาเหตุเพียงสาเหตุเดียวที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือปัจจัยอื่นๆที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องไม่นำรวมเข้าไปในการพิจารณาถึงความเสียหายอย่างร้ายแรง แต่ในทางตรงกันข้ามถ้อยคำในมาตรา 4 วรรค 2(b) ทั้งหมดแสดงได้ว่า ความสัมพันธ์ (the casual link) ระหว่างการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นและความเสียหายอย่างร้ายแรงอาจจะมีอยู่แม้ว่าปัจจัยอื่นๆอาจจะมีส่วนต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยก็ตาม²⁵¹

²⁴⁹ Ibid., para. 164.

²⁵⁰ Ibid., para. 165.

²⁵¹ Ibid., para. 166.

นอกจากนี้องค์การอุทธรณ์ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า ถ้อยคำในมาตรา 4 วรรค 2(b) ต้องแยกผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยอื่นๆ กับผลกระทบที่เกิดจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น²⁵² องค์การอุทธรณ์ยังได้ย้ำว่าตามมาตรา 4 วรรค 2(b) หมายความว่าผลของการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นที่แยกออกจากปัจจัยอื่นๆแล้ว จะต้องนำมาพิจารณาว่าผลจากการนำเข้านั้นก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลคือระหว่างการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นและความเสียหายอย่างร้ายแรงดังกล่าวหรือไม่²⁵³ องค์การอุทธรณ์ตระหนักว่า ตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2(b) ผลกระทบที่เกิดจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นเมื่อแยกออกจากผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยอื่นๆแล้ว จะต้องได้รับการพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลระหว่างการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นและความเสียหายอย่างร้ายแรง ดังนั้นองค์การอุทธรณ์จึงได้กลับคำตัดสินในการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นโดยตัวของมันเองแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่พิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆจะต้องสามารถที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงได้

ดังนั้นสรุปได้ว่าตามมาตรา 4 วรรค 2(b) ไม่ได้ระบุว่า การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นจะเป็นสาเหตุเพียงสาเหตุเดียวที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือก็ไม่ได้ระบุว่าในการพิจารณาถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงไม่ต้องนำปัจจัยอื่นๆที่ก่อให้เกิดความเสียหายมาพิจารณา ดังนั้นแม้ว่าปัจจัยอื่นๆจะมีส่วนต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยก็ตาม แต่การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นก็ต้องมีส่วนที่ก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงด้วย

(2) ลักษณะการใช้มาตรการปกป้อง

ลักษณะการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO แบ่งออกเป็นมาตรการปกป้องทั่วไป และมาตรการปกป้องชั่วคราว ดังนี้

(2.1) มาตรการปกป้องทั่วไป

มาตรการปกป้องทั่วไปอาจใช้ในรูปมาตรการทางภาษี หรือมาตรการที่ไม่ใช่มาตรการทางภาษีอันได้แก่ การจำกัดปริมาณการนำเข้า และการจัดสรรปริมาณการนำเข้าก็ได้

²⁵²Ibid., para. 167.

²⁵³Ibid., paras. 167-169.

(2.1.1) มาตรการทางภาษี

กระทำได้ในรูปของการเพิ่มภาษีศุลกากร ดังที่ได้กล่าวในมาตรา 19 ของ GATT1947

(2.1.2) การจำกัดปริมาณการนำเข้า

ในมาตรา 5 วรรค 1²⁵⁴ ได้กำหนดว่า ถ้าใช้มาตรการปกป้องในรูปการจำกัดปริมาณการนำเข้า เช่น การกำหนดโควตา จำนวนหรือปริมาณการนำเข้าที่กำหนดจะต้องไม่ต่ำกว่าระดับเฉลี่ยการนำเข้า 3 ปีหลังสุดตามที่มีข้อมูล

(2.1.3) การจัดสรรปริมาณการนำเข้า

ในมาตรา 5 วรรค 2 ระบุว่า กรณีการจัดสรรโควตาอาจใช้

- การทำความตกลงกับประเทศผู้ส่งออกทั้งหลายที่มีผลประโยชน์อย่างมากในสินค้า นั้นเพื่อจัดสรรโควตา²⁵⁵ หรือ

²⁵⁴ มาตรา 5 วรรค 1 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง บัญญัติไว้ว่า “A Member shall be apply safeguard measures only to the extent necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment. If a quantitative restriction is used, such a measure shall not reduce the quantity of imports below the level of a recent period which shall be the average of imports in the last three representative years for which statistics are available, unless clear justification is given that a different level is necessary to prevent or remedy serious injury. Members should choose measures most suitable for the achievement of these objectives.”

²⁵⁵ มาตรา 5 วรรค 2(a) ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง บัญญัติไว้ว่า “In cases in which a quota is allocated among supplying countries, the Member applying the restrictions may seek agreement with respect to the allocation of shares in the quota with all other Members having a substantial interest in supplying the product concerned. In cases in which this method is not reasonably practicable, the Member concerned shall allot to Members having a substantial interest in supplying the product shares based upon the proportions, supplied by such Members during a previous

- หากการทำความตกลงนั้นกระทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ ประเทศผู้นำเข้าจะจัดสรรโควตาให้ประเทศผู้ส่งออกเหล่านั้นตามสัดส่วน (proportions) การนำเข้ารวมในด้านปริมาณหรือมูลค่าตามที่ผ่านมาก็ได้²⁵⁶

อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีการนำเข้าจากประเทศใดไม่เป็นสัดส่วนกับการนำเข้ารวมให้จัดสรรด้วยวิธีอื่นที่เห็นว่าเหมาะสม

มาตรการปกป้องทั่วไปนี้จะใช้ในสถานการณ์ทั่วไป ภายหลังจากที่ประเทศผู้นำเข้าได้ดำเนินการตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ประเทศผู้นำเข้าจะต้องใช้มาตรการปกป้องเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหาย และเพื่อช่วยอุตสาหกรรมภายในประเทศให้ปรับตัวได้เท่านั้น²⁵⁷ ซึ่งการใช้ครั้งแรกนี้จะต้องไม่เกินกว่า 4 ปี แต่ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าพิจารณาแล้วเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการปกป้องต่อไปเพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหาย ระยะเวลาดังกล่าวอาจถูกขยายออกไปได้ แต่รวมแล้วทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 8 ปี และในระหว่างนี้ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา 12 ด้วย คือ ต้องแจ้ง

representative period, of the total quantity or value of imports of the product, due account being taken of any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product.”

²⁵⁶ มาตรา 5 วรรค 2(b) ภายใต้อำนาจความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง บัญญัติไว้ว่า “ A Member may depart from the provisions in subparagraph (a) provided that consultations under paragraph 3 of Article 12 are concluded under the auspices of the Committee on Safeguards provided for in paragraph 1 of Article 13 and that clear demonstration is provided to the Committee that (i) imports from certain Members have increased in disproportionate percentage in relation to the total increase of imports of the product concerned in the representative period, (ii) the reasons for the departure from the provisions in subparagraph (a) are justified, and (iii) the conditions of such departure are equitable to all suppliers of the product concerned. The duration of any such measure shall not be extended beyond the initial period under paragraph 1 of Article 7. The departure referred to above shall not be permitted in the case of threat of serious injury.”

²⁵⁷ มาตรา 5 วรรค 1 ภายใต้อำนาจความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

ต่อคณะกรรมการปกป้องและต้องปรึกษาหารือกับรัฐภาคีผู้ส่งออกที่มีผลประโยชน์ส่วนได้เสียในสินค้านั้นด้วย²⁵⁸ สำหรับในกรณีที่ผู้ใช้มาตรการคือประเทศกำลังพัฒนาจะขยายเพิ่มได้อีก 2 ปี²⁵⁹ รวมทั้งสิ้น 10 ปี

นอกจากนี้ ตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องยังสร้างข้อจำกัดในการที่รัฐจะใช้มาตรการปกป้องไว้ว่า ประเทศผู้นำเข้าจะต้องไม่ใช้มาตรการปกป้องกับสินค้าเดิมที่เคยใช้ในอดีต ก่อนที่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO จะมีผลใช้บังคับ โดยการไม่ใช้นี้จะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี²⁶⁰ การที่ระบุเช่นนี้เป็นการป้องกันมิให้มีการใช้มาตรการปกป้องกับสินค้าเดิมที่ถูกกีดกันมาก่อนหน้านี้ เพราะหากยินยอมให้กับสินค้าเดิมได้ก็จะเป็นการต่อเนืองหรือการต่ออายุมาตรการปกป้องนั้นออกไปจนกลายเป็นว่าการใช้มาตรการ “ฉุกเฉิน” หรือ “ชั่วคราว” มีลักษณะเป็นการ “ถาวร” ไป²⁶¹ แต่ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องก็ตระหนักถึงความเป็นจริงของทั้งประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกที่ต้องการระยะเวลาในการปรับตัวจากระบบการค้าเดิมภายใต้มาตรการปกป้อง จึงระบุว่า การใช้มาตรการปกป้องกับสินค้านั้นอาจทำได้โดยหากเคยมีการใช้มาตรการปกป้องสินค้าใดจะต้องเว้นการใช้มาตรการนั้นเป็นระยะเวลาที่เท่ากับที่เคยใช้มาตรการนั้น ทั้งนี้ต้องเว้นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี แต่หากจะใช้มาตรการที่มีกำหนดเวลา 180 วัน หรือน้อยกว่า อาจใช้มาตรการซ้ำได้อีก ถ้าเว้นการใช้มาอย่างน้อย 1 ปี และไม่มีการใช้มาตรการปกป้องกับสินค้านั้นเกินกว่า 2 ครั้ง ในช่วง 5 ปี ก่อนหน้าวันที่จะมีการใช้มาตรการปกป้องครั้งนี้²⁶²

(2.2) มาตรการปกป้องชั่วคราว

มาตรการปกป้องชั่วคราวจะใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะใช้ในกรณีที่มีการพิจารณาเบื้องต้นพบว่า ปริมาณการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้า และเป็นสถานการณ์วิกฤต หากดำเนินการล่าช้าจนยากแก่การแก้ไขอาจจะเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่อุตสาหกรรมภายใน

²⁵⁸ มาตรา 7 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

²⁵⁹ มาตรา 9 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

²⁶⁰ มาตรา 7 วรรค 5 และมาตรา 9 วรรค 2 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

²⁶¹ ทักษะชัย ฤกษ์ะสุต, กติกาอื่นๆของแกตต์, หน้า 3.

²⁶² มาตรา 7 วรรค 5 และวรรค 6 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

ประเทศผู้นำเข้าได้ โดยลักษณะการใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวนี้ใช้ได้เฉพาะมาตรการทางภาษี และใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องไต่สวนก่อน และใช้ได้ไม่เกิน 200 วัน²⁶³

แต่ในระหว่างการใช้มาตรการนี้ก็จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติต่างๆของข้อตกลงนี้ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้กระบวนการสอบสวนและระยะเวลาในการใช้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ถึง 7 และ 12 นอกจากนี้ก่อนที่จะมีการใช้มาตรการปกป้อง ประเทศผู้นำเข้าต้องดำเนินการตามมาตรา 12 ด้วย คือ ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการปกป้อง และหลังจากใช้มาตรการต้องปรึกษาหารือกับรัฐสมาชิกผู้ส่งออกที่มีผลประโยชน์ส่วนได้เสียในสินค้านั้นด้วย²⁶⁴

ถ้าการใช้มาตรการปกป้องอยู่ในรูปของการขึ้นภาษีศุลกากร หากต่อมาประเทศผู้นำเข้าไม่สามารถพิสูจน์ถึงความเสียหายต่ออุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นได้ ก็ต้องคืนภาษีให้กับประเทศผู้ส่งออกที่สินค้าของเขาถูกขึ้นภาษี²⁶⁵

สรุปจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามาตรการปกป้องเป็นการจำกัดปริมาณภายใต้ WTO ประเภทหนึ่ง ซึ่งประเทศผู้นำเข้าสามารถนำมาใช้ในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า ไม่ว่าจะเป็นสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตรได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และลักษณะในการใช้มาตรการปกป้อง แต่ในเรื่องของสินค้าเกษตร ภายใต้ WTO ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับลักษณะเฉพาะและปัญหาในทางเกษตรกรรม ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างออกไป โดยผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปเมื่ออธิบายถึงมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร

2.2.2.3 ความตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture)

ผลจากการเจรจาอนุสัญญาถือเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติการเจรจา

²⁶³ มาตรา 6 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

²⁶⁴ มาตรา 12 ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

²⁶⁵ ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, “หลักการลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช่ภาษีศุลกากร หรือ NTB (Non-Tariff Barrier) ภายใต้แกตต์และองค์การการค้าโลก,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 7: 70.

ด้านการค้า นับตั้งแต่ก่อตั้ง GATT ในปี ค.ศ. 1947 นอกจากการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ^{*} ขึ้นมาดูแลเรื่องกติกการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ การนำสินค้าบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และการลงทุนเข้ามาสู่กติกาของ GATT แล้ว ²⁶⁶ ความตกลงสินค้าเกษตรถือว่าเป็นความตกลงที่สำคัญที่สุดฉบับหนึ่งในการเจรจาอบอุรุกวัย เพราะเป็นการนำสินค้าเกษตรเข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าเสรีระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่สหรัฐอเมริกาผลักดันให้สินค้าเกษตรอยู่นอกระบบการค้าเสรีในปี ค.ศ. 1947 เพราะในข้อตกลง GATT 1947 มีข้อยกเว้นหลายประการที่ทำให้สินค้าเกษตรหลุดพ้นจากกติกาของ GATT ไป

ความตกลงสินค้าเกษตรบัญญัติขึ้นจากผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (ค.ศ. 1986-1994) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงมาร์ราเคชจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Marrakesh Agreement establish the World Trade Organization) และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 โดยความตกลงนี้อยู่ในส่วนของภาคผนวก 1A ที่ว่าด้วยความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าสินค้า (Multilateral Agreement on Trade in Goods) ความตกลงสินค้าเกษตร 1994 นี้ร่างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดพื้นฐานสำหรับเริ่มกระบวนการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร เพื่อสร้างระบบการค้าสินค้าเกษตร ^{**} ให้เป็นธรรม และอิงกลไกตลาดปราศจากข้อ

^{*} หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีความพยายามจะก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ 3 องค์การ เพื่อให้เป็นเสาหลักในการบูรณะและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทุนนิยม ได้แก่ ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนา (หรือธนาคารโลก) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) แต่ด้วยเหตุผลบางประการสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับการก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ทำให้มีเพียงข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร (GATT) เท่านั้น

²⁶⁶ นิพนธ์ พัวพงศกร, ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลกและภาคเกษตรของไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 4.

^{**} ขอบเขตของสินค้าเกษตรที่ความตกลงนี้ครอบคลุมระบุไว้ในมาตรา 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร ได้แก่ สินค้าตามพิกัด HS (Harmonized System) ที่ 1-24 (แต่ไม่รวมปลาและผลิตภัณฑ์ปลา) และรวมถึงวัตถุดิบทางการเกษตร หนึ่งดิบ ไหมดิบ และเศษไหม ฝ้ายดิบและเศษฝ้าย ป่านดิบ ลิ้นดิบ รวมทั้งขนแกะ และขนสัตว์

จำกัดและการบิดเบือนทางการค้า²⁶⁷ ซึ่งประเทศภาคีทำข้อผูกพันในเรื่องการอุดหนุนและการคุ้มครองโดยอาศัยการกำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบของ GATT ที่เข้มงวดและมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น*

ความตกลงสินค้าเกษตรเป็นความตกลงที่กำหนดกติกาการค้าสินค้าเกษตร โดยประกอบไปด้วยเอกสารประกอบที่สำคัญ 2 ฉบับ กล่าวคือ ฉบับแรกเป็นตารางผูกพันตนเองของประเทศภาคี (Schedule Commitment) โดยข้อผูกพันของภาคีแต่ละประเทศก็จะแตกต่างกันออกไป ทั้งประเภทสินค้า มาตรการอุดหนุน และข้อผูกพันที่จะปฏิบัติตามในแต่ละปีเพื่อให้บรรลุข้อตกลงเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพัน ดังที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา 2 ของ GATT1994²⁶⁸ ส่วนอีกฉบับหนึ่งเป็นวิธีการกำหนดพันธะผูกพันเฉพาะภายใต้โครงการปฏิรูป (Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the programme : Modalities) ซึ่งเป็นกรอบให้ประเทศภาคีนำไปใช้ปฏิบัติตามพันธกรณีในเรื่องต่างๆตามความตกลงสินค้าเกษตร โดยกรอบนี้จะระบุตัวเลขเป้าหมายในการลดอัตราภาษีศุลกากรหรือตัวเลขการอุดหนุนที่ต้องลดลงและวิธีการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมทั้งระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ได้จากการต่อรองกันระหว่างการเจรจาของประเทศภาคีในรอบการเจรจาต่างๆ

นอกจากนี้ความตกลงสินค้าเกษตรมีบทบัญญัติหลัก 3 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ การเปิดตลาด (Market access) การอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic support) การแข่งขันการส่งออก (Export competition)²⁶⁹ กล่าวคือ ในเรื่องการเปิดตลาด ให้มีการเปิดตลาดเพิ่มขึ้น โดยความตกลงสินค้าเกษตร 1994 ได้วางกติกาใหม่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตร และกำหนดการคุ้มครองสินค้าเกษตรด้วยมาตรการทางภาษีศุลกากรแต่เพียงอย่างเดียว และให้

²⁶⁷ John Kraus, The GATT Negotiations : A business guide to the results of the Uruguay Round (International Chamber of Commerce The world business organization, July 1994), p.12.

* ในความตกลงมารีราเกซเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าโลกนั้น ในมาตรา 11 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสมาชิกภาพดั้งเดิม คือ ภาคีสัญญาของ GATT 1947 จะโอนมาเป็นสมาชิกดั้งเดิมขององค์การการค้าโลกเมื่อวันที่ความตกลงนี้มีผลบังคับใช้

²⁶⁸ ดูตัวอย่างตารางได้ในภาคผนวก ซ.

²⁶⁹ Raj Bhala, International Trade Law : Theory and Practice, p. 685.

ยกเลิกอุปสรรคต่อการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร (Tariffication) โดยมีการผูกพันให้สินค้าเกษตรทั้งหมดมีอัตราภาษีศุลกากรที่แน่นอน ประเทศภาคีที่ได้ทำการปรับเปลี่ยนดังกล่าวและผูกพันที่จะลดภาษีก็มีทางเลือกในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ(ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) และเป็นกร่าง่ายกว่าที่จะใช้มาตรการปกป้องทั่วไปของ GATT 1994 กับการนำเข้าสินค้าเกษตร²⁷⁰ และมีการเปิดตลาดขั้นต่ำให้กับสินค้าเกษตรซึ่งเคยถูกห้ามนำเข้าหรือถูกจำกัดปริมาณนำเข้า(Minimum Access) ในเรื่องการอุดหนุนภายในประเทศ ให้มีการจำกัดการอุดหนุนภายในประเทศ ส่วนการแข่งขันการส่งออก ก็มีการจำกัดการอุดหนุนการส่งออกโดยผูกพันวงเงินอุดหนุน และจำนวนสินค้าที่จะอุดหนุน นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phyto Sanitary หรือ SPS) อีกด้วย

อนึ่งภายหลังจากที่มีความตกลงสินค้าเกษตร หากเกิดข้อพิพาทเรื่องการค้าสินค้าเกษตร จะต้องใช้บทบัญญัติตามความตกลงสินค้าเกษตรเป็นหลักในการพิจารณาข้อพิพาท* แต่ถ้าไม่สามารถใช้บทบัญญัตินี้กับกรณีพิพาทได้ จะต้องนำบทบัญญัติในกรรมสารสุดท้ายของ WTO มาพิจารณาแทน²⁷¹

ในหัวข้อ 2.2.2.3 นี้ ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะในเรื่องการเปิดตลาดโดยจะแบ่งศึกษาออกเป็น 2 ตอน ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องการเปิดตลาดตามมาตรา 4 และตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องมาตรการปกป้องพิเศษหรือ SSG (special safeguard) ตามมาตรา 5 เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์เกี่ยว

²⁷⁰ Bhagirath Lal Das, The World Trade Organisation : A Guide to the Framework for International Trade, p. 231.

* ดังจะเห็นได้จากมาตรา 21 ภายใต้อัตราความตกลงสินค้าเกษตรที่ระบุว่าความตกลง GATT 1994 และความตกลงอื่นๆที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1A ของความตกลง WTO จะใช้บังคับโดยอยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยความตกลงสินค้าเกษตร

²⁷¹ เนื่องจากความตกลงสินค้าเกษตรนี้เป็นกฎหมายพิเศษ ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับสินค้าเกษตรในกรรมสารสุดท้ายเป็นกฎหมายทั่วไป (จิตติมา เกรียงมหศักดิ์, “ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO,” เอกสารประกอบการประชุมโต๊ะกลมเรื่อง “รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจาการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาอย่างไร?”, 27-28 เมษายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่))

กับการผูกพันการเปิดตลาด และหลักเกณฑ์ เกณฑ์ และลักษณะการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของมาตรา 4 วรรค 2 เรื่องการเข้าถึงตลาดที่กำหนดไม่ประเทศภาคีใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรอีกต่อไป เพื่อก่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจกับคดีข้อพิพาทที่ผู้เขียนจะได้นำมายกเป็นกรณีศึกษาในบทต่อไปและเพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของมาตรการปกป้องพิเศษว่าแตกต่างจากมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 และตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO อย่างไร

(1) การเปิดตลาด (Market Access) ตามมาตรา 4

โดยทั่วไปในการนำเข้าสินค้าเกษตรจะมีการใช้มาตรการในการกีดกันการนำเข้าทั้งมาตรการทางภาษีศุลกากร และมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร เช่น การจำกัดปริมาณการนำเข้า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร การจำกัดการนำเข้าโดยสมัครใจ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อผูกพันในการเจรจาเรื่องการค้าเปิดตลาด มาตรการ ณ พรมแดนที่ความตกลงสินค้าเกษตรยอมให้ใช้ในการปกป้องตลาด ก็คือ ภาษีศุลกากร และโควตาภาษี (Tariff rate quotas)²⁷² ดังนั้นมาตรการที่มีใช้ภาษีทั้งหลายจะต้องถูกแทนที่ด้วยมาตรการทางภาษี และอัตราภาษีที่แปลงมาจะต้องเท่ากับระดับการปกป้องเดิม²⁷³

(1.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการผูกพันการเปิดตลาด

ในการวางหลักเกณฑ์ตามความตกลงสินค้าเกษตร มาตรา 4 ใช้คำว่า “Market Access” ทั้งนี้ได้วางกรอบและการผูกพันการเปิดตลาดทั้งหลายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ภายใต้ความตกลงนี้

ตามความตกลงสินค้าเกษตร มาตรา 4²⁷⁴ กำหนดไว้ว่า

²⁷²United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture (New York and Geneva, 2003), p.6. Available from <http://www.unctad.org>

²⁷³John Kraus, The GATT Negotiations : A business guide to the results of the Uruguay Round, p.12.

²⁷⁴มาตรา 4 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติไว้ว่า “(1) Market access concessions contained in Schedules relate to bindings and reductions of tariffs, and to

“ข้อลดหย่อนด้านการเข้าสู่ตลาดที่ระบุในตารางข้อผูกพันจะเกี่ยวกับการผูกพัน และการลดภาษีศุลกากร และเกี่ยวกับข้อผูกพันว่าด้วยการเข้าสู่ตลาดตามที่ระบุไว้

ภาคีจะต้องไม่คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการใดๆซึ่งได้ถูกกำหนดให้เปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแล้ว ยกเว้นแต่จะระบุไว้ในข้อ 5 และภาคผนวก 5”

ดังนั้นจากข้อกำหนดดังกล่าวสามารถจำแนกการเปิดตลาดได้เป็น 2 กรณี คือ

(1.1.1) การเปิดตลาดในกรณีใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าโดยภาษีศุลกากร

(1.1.2) การเปิดตลาดในกรณีการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร

โดยทั้งสองกรณีความตกลงสินค้าเกษตรได้กำหนดสาระสำคัญของข้อผูกพันดังนี้

(1.1.1) การเปิดตลาดในกรณีใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าโดยภาษีศุลกากร

ภาคีทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันการลดภาษีศุลกากรภายใต้ข้อตกลงในรอบอุรุกวัย โดยเอกสาร Modality กำหนดให้การลดภาษีศุลกากรเท่าๆกันทุกๆปีตลอดช่วงเวลาการปฏิบัติตามข้อผูกพัน*

ในกรณีของประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ยร้อยละ 36 ภายในระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพันคือ 6 ปี และสินค้าแต่ละรายการจะต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 15 (โดยเฉลี่ยแล้วจะลดภาษีปีละร้อยละ 6 ปี) โดยช่วงเวลาการใช้มาตรการ คือ พ.ศ.2538-2543 (ค.ศ.1995-2000) แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาต้องลดภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ยร้อยละ 24 ภายในระยะเวลาปฏิบัติตามข้อผูกพัน คือ 10 ปี และสินค้าแต่ละรายการจะต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 10 ระยะเวลาที่ใช้มาตรการนี้อยู่ในช่วง พ.ศ.2538-2547 (ค.ศ.1995-2004) ดังตารางต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

other market access commitments as specified therein. (2) Members shall be not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into customs duties, except as otherwise provided for in Article 5.”

*โดยรวมถึงมาตรการที่มีใช้ภาษีที่มีการแปลงภาษีแล้วด้วย

ตารางที่ 7 ตารางแสดงข้อผูกพันการลดอัตราภาษีในความตกลงสินค้าเกษตร

	อัตราภาษีที่ต้อง ลดโดยเฉลี่ย (%)	อัตราภาษีที่ต้อง ลดรายสินค้า (%)	ระยะเวลาปฏิบัติ ตามข้อผูกพัน (ปี)	ช่วงเวลาที่ต้อง ปฏิบัติตามข้อ ผูกพัน (พ.ศ.)
ประเทศพัฒนา	36	15	6	2538-2543
ประเทศกำลัง พัฒนา	24	10	10	2538-2547

ที่มา ://www.wto.org//

(1.1.2) การเปิดตลาดในกรณีใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าที่มีใช้ภาษี ศุลกากร

กรณีนี้จะใช้บังคับกับกรณีที่สินค้าเกษตรมีการควบคุมการนำเข้าด้วยมาตรการที่มีใช้
ภาษีศุลกากรทั้งหมด โดยจะต้องยกเลิกและเปลี่ยนมาใช้อัตราภาษีศุลกากรแทน

มาตรการต่างๆที่จะต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีศุลกากรแทนนั้น ได้
กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 ว่า

“ภาคีจะต้องไม่คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการใดๆซึ่งได้ถูกกำหนดให้เปลี่ยน
เป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแล้ว ยกเว้นแต่จะระบุไว้ในข้อ 5 และภาคผนวก 5”

บทบัญญัติมาตรา 4 วรรค 2 นี้ ที่ว่า “...มาตรการใดๆซึ่งได้ถูกกำหนดให้เปลี่ยนเป็น
ภาษีศุลกากรทั่วไปแล้ว...” ในความตกลงสินค้าเกษตรได้มีการขยายความไว้ในเชิงอรรถที่ 1²⁷⁵ ว่า

²⁷⁵เชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร กำหนดไว้ว่า
“These measures include quantitative import restrictions, variable import levies,
minimum import prices, discretionary import licensing, non-tariff measures maintained
through state-trading enterprises, voluntary export restraints, and similar border
measures other than ordinary customs duties, whether or not the measures are
maintained under country-specific derogations from the provisions of GATT 1947, but

มาตรการเหล่านี้ครอบคลุมถึงมาตรการดังต่อไปนี้และอยู่ในข่ายที่จะต้องปรับเปลี่ยน คือ การจำกัดปริมาณนำเข้า²⁷⁶ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปรร²⁷⁷ ราคานำเข้าขั้นต่ำ²⁷⁸ การอนุญาตให้เข้าตามดุลพินิจ (discretionary import licensing)* มาตรการที่มีใช้ภายใต้ศุลกากรโดยดำเนินการผ่านในรูปแบบบริษัทการค้าโดยรัฐ (non-tariff measures maintained through state-trading enterprises)** การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ และมาตรการอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป (and similar border measures other than ordinary customs duties) ไม่ว่าจะมาตรการนี้จะใช้โดยเป็นการยกเว้นจากบทบัญญัติของ GATT 1947 เป็นการเฉพาะกับประเทศใดประเทศหนึ่งหรือไม่ก็ตาม (whether or not the measures are maintained under country - specific derogations from the provisions of GATT 1947) แต่ไม่ใช่มาตรการที่ใช้ภายใต้บทบัญญัติดุลการชำระเงิน หรือภายใต้บทบัญญัติอื่นทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรภายใต้

not measures maintained under balance-of-payments provisions or under other general, non-agriculture-specific provisions of GATT 1994 or of the other Multilateral Trade Agreements in Annex 1A to the WTO Agreement.”

²⁷⁶ ดูเพิ่มเติมได้ในมาตรา 11 ภายใต้ GATT 1994

²⁷⁷ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปรร คือ อัตราภาษีศุลกากรที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามกฎเกณฑ์ภายในประเทศ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ราคาของสินค้าในตลาดภายในประเทศยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ต้องคำนึงถึงการขึ้นลงของราคาในตลาดโลก (Walter Goode, Dictionary of Trade Policy Terms, 4th ed.(New York: Cambridge University Press, 2003), p.384.)

²⁷⁸ ราคานำเข้าขั้นต่ำ จะขึ้นอยู่กับราคาตลาดที่ได้รับการเลือก (favourable) ในแต่ละปีตลาด (United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture (New York and Geneva,2003), p.384.) Available from <http://www.unctad.org>.)

* เป็นเงื่อนไขในการให้ได้มาซึ่งการอนุญาตในการนำเข้าสินค้า ซึ่งโดยทั่วไปก็จะเกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่วางเงื่อนไขในการผ่านแบบฟอร์ม หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวองค์กรที่ดำเนินการเสมือนเป็นเงื่อนไขในการนำเข้า

** คือ บริษัทที่ได้รับสิทธิพิเศษ ข้อยกเว้นหรือเอกสิทธิ์ซึ่งไม่มีในบริษัทการค้า ซึ่งเป็นการปิดเบื่อนการค้าในตลาดที่แข่งขันกัน

GATT 1994 หรือความตกลงการค้าพหุภาคีอื่นในภาคผนวก 1 เอ ของความตกลง WTO²⁷⁹

(1.1.2.1) วิธีการปรับเปลี่ยนมาใช้อัตราภาษีศุลกากร (Tariffication Method)

ตามเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร กำหนดให้ประเทศภาคีปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีที่ใช้กับสินค้าเกษตร เช่น การห้ามการนำเข้า การกำหนดโควตานำเข้า การใช้ข้อตกลงจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจหรือ VERs การใช้อัตราภาษีนำเข้าผันแปร(ของประชาคมยุโรป) ให้เป็นมาตรการทางภาษีศุลกากรทั้งหมด นอกจากนั้นประเทศภาคีจะใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีซึ่งกำหนดขึ้นมาใหม่ไม่ได้ การที่ความตกลงกำหนดเช่นนี้เท่ากับว่าเป็นการแก้ไขมาตรา 11 วรรค 2(c) ของ GATT 1994 ซึ่งยินยอมให้มีการใช้มาตรการจำกัดจำนวนในสินค้าเกษตรและสินค้าประมงได้ หากเป็นการกระทำเพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อจำกัดภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการตลาดหรือการผลิตของสินค้าที่คล้ายคลึงกันหรือสินค้าที่ทดแทนกันได้²⁸⁰

นอกจากนี้ ความตกลงรอบอุรุกวัยยังกำหนดให้ภาคีที่ปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษีแล้วนั้นลดอัตราภาษีที่คำนวณขึ้นใหม่นี้ด้วย โดยการลดอัตราภาษีศุลกากรนี้ก็ใช้แบบเดียวกับการเปิดตลาดในกรณีใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าโดยภาษีศุลกากรในหัวข้อ (1.1.1)

(1.1.2.2) การผูกพันและการเปิดโอกาสการนำเข้า (Current access opportunities and commitments)

²⁷⁹เช่น มาตรการปกป้องทั่วไป มาตรการภายใต้ข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา 20 ของ GATT 1994 เป็นต้น (Bhagirath Lal Das, The World Trade Organisation : A Guide to the Framework for International Trade, p. 231.)

²⁸⁰Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, 2nd ed.(Rouledge, 1999), pp.262-263 อ้างถึงใน ทักษิณีย์ ฤกษ์สุต, กฏการค้าและการค้าโลก (WTO) (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 94.

ประเทศภาคีผูกพันจะเปิดตลาดให้กับสินค้าที่มีการปรับเปลี่ยนมาตรฐานที่มีใช้ ภาษีให้เป็นมาตรฐานทางภาษีศุลกากร เท่ากับระดับการนำเข้าในปัจจุบัน (current access)²⁸¹

นอกจากนี้ปริมาณที่ต้องเปิดตลาดมี 2 กรณี กล่าวคือ ถ้าเคยนำเข้ามาก่อน ให้ใช้ค่าเฉลี่ยของปริมาณการนำเข้าในปี ค.ศ. 1986-1988 เป็นปริมาณการเปิดตลาดในปัจจุบัน (current access)²⁸² ถ้าสินค้านั้นไม่มีการนำเข้ามาก่อน ต้องเปิดตลาดให้นำเข้าขั้นต่ำ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ (1.1.2.3)

(1.1.2.3) การผูกพันและการเปิดโอกาสการนำเข้าโดยกำหนดปริมาณการนำเข้าขั้นต่ำ (Minimum access opportunities and commitments)

สำหรับประเทศพัฒนา กำหนดให้มีการเปิดตลาดขั้นต่ำสุด (minimum market access) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศผู้นำเข้า (domestic consumption) ในช่วงปีฐาน 1986-1988 และจะต้องขยายโควตาไปเป็นร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศภายใน 6 ปีนับแต่วันจัดตั้ง WTO (1 มกราคม ค.ศ. 1995)

ส่วนประเทศกำลังพัฒนา กำหนดให้มีการเปิดตลาดการนำเข้าขั้นต่ำสุดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ของการบริโภคภายในประเทศผู้นำเข้า ในช่วงปีฐาน 1986-1988 และจะต้องขยายโควตาไปเป็นร้อยละ 3 1/3 ภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันจัดตั้ง WTO โดยจัดเก็บภาษีสินค้าที่อยู่ในโควตาในระดับต่ำ และหากมีการนำเข้าเกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดก็จะเก็บอัตราภาษี นอกโควตาในอัตราที่สูงมากได้²⁸³

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปได้ว่าความตกลงสินค้าเกษตรเป็นการแปลงข้อยกเว้นใน GATT 1947 มาเป็นกติกาการค้าใหม่ กล่าวคือ มีการใช้มาตรฐานเปิดตลาดขั้นต่ำ และกำหนดอัตราภาษีศุลกากรแทนมาตรฐานจำกัดการนำเข้า นอกจากนี้ ภาคีสมาชิกยังมีพันธะที่จะต้องกำหนดอัตราภาษีศุลกากรขั้นสูงสุดสำหรับสินค้าเกษตรทั้งหมดด้วย²⁸⁴ โดยวิธีการกำหนดอัตราภาษีผูก

²⁸¹ นิพนธ์ พัวพงศกร, ผลกระทบของการเจรจาอนุภูมิภาคต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย, หน้า 1.

²⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

²⁸³ ทักษิณัย ฤกษ์สุด, แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO), หน้า 93-94.

²⁸⁴ นิพนธ์ พัวพงศกร, ผลกระทบของการเจรจาอนุภูมิภาคต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย, หน้า 9.

พินันปรากฏอยู่ในเอกสาร Modalities แต่ละประเทศจะคำนวณอัตราภาษีผูกพันตามวิธีการดังกล่าว แล้วยื่นเป็นตารางอัตราภาษีผูกพัน (tariff schedules of commitments) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงสุดท้าย (Final Agreement) *

อัตราภาษีผูกพันสำหรับสินค้านำเข้าส่วนที่เกินกว่าปริมาณโควตา (หรือ minimum access) จะเป็นอัตราต่อไปนี้

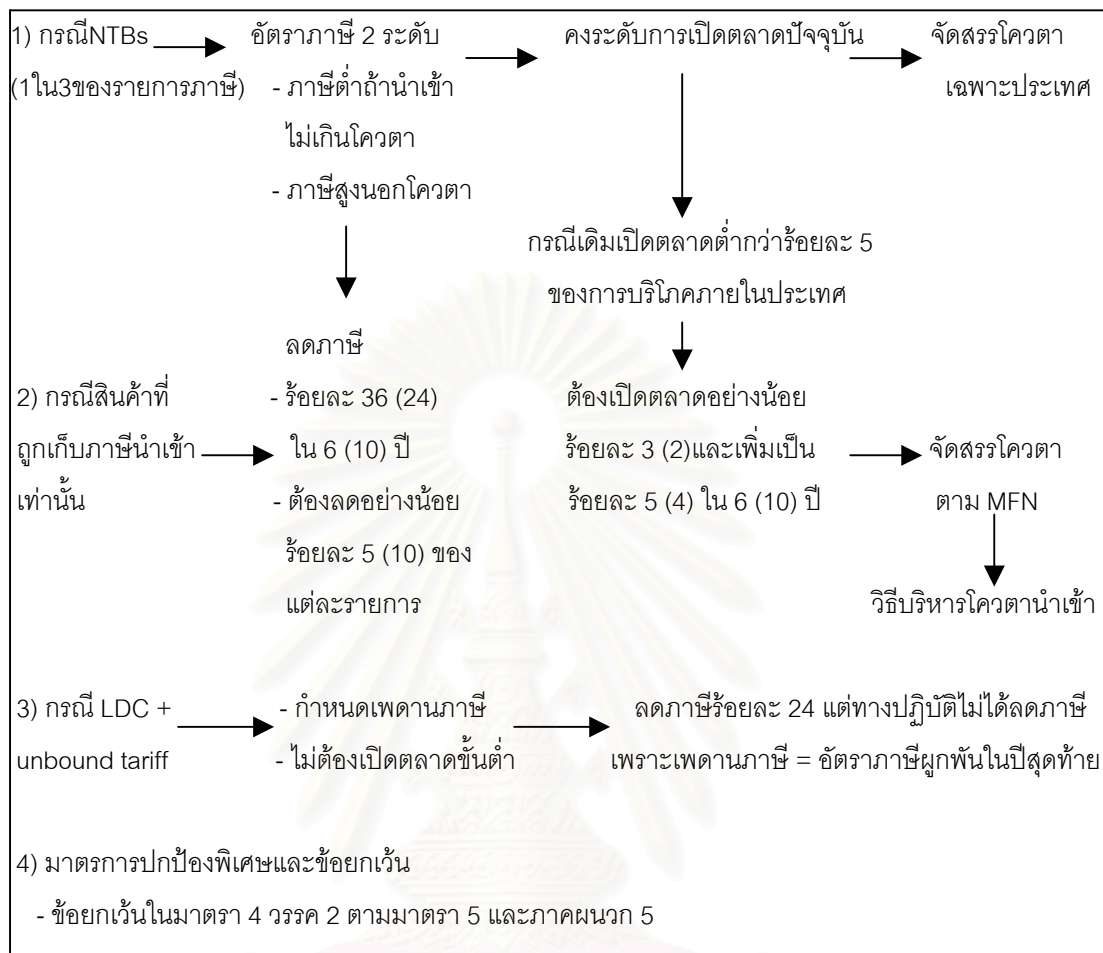
- ถ้าสมาชิกเคยผูกพันอัตราภาษีมาก่อนการเจรจาครั้งนี้และไม่เคยมีมาตรการจำกัดการนำเข้าอื่นก็ให้ใช้อัตราภาษีดังกล่าวเป็นอัตราผูกพันในปัจจุบัน
- ถ้ายังไม่เคยผูกพันอัตราภาษี และไม่มีความมาตรการจำกัดสินค้านำเข้าอื่นใด ยกเว้นมาตรการภาษี ก็ให้ใช้อัตราภาษี ณ วันที่ 1 กันยายน 1986 เป็นอัตราผูกพันตั้งแต่วันที่ 1995 เป็นต้นไป แต่ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเลือกอัตราผูกพันสูงสุดได้
- ถ้ามีมาตรการจำกัดการนำเข้า ให้คำนวณหาอัตราภาษีที่เทียบเท่ากับข้อจำกัดต่างๆ ในระหว่างปี 1986 ถึง 1988 แล้วใช้อัตราภาษีดังกล่าวเป็นอัตราผูกพัน ประเทศกำลังพัฒนาที่มีความยืดหยุ่นที่จะเลือกอัตราผูกพันสูงสุดได้เช่นกัน
- ถ้าไม่เคยผูกพันภาษีมาก่อน แต่มีอุปสรรคอื่นๆ จำกัดการนำเข้าก่อนเริ่มรอบเจรจา ก็ให้แปลงอุปสรรคดังกล่าวเป็นอัตราภาษีศุลกากรและผูกพันอัตราภาษีดังกล่าว

เพื่อให้เห็นภาพรวมของการเปิดตลาด ผู้เขียนจะเสนอดังรูปต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* อาจกล่าวอีกนัยได้ว่า Modalities กลายเป็นเอกสารที่ปราศจากอำนาจทางกฎหมาย การที่ภาคีสมาชิกจะปฏิบัติตามข้อตกลงเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับข้อยินยอมสุดท้าย (final concessions) ของแต่ละประเทศ

รูปที่ 2 การเปิดตลาด



ที่มา : นิพนธ์ พัวพงศกร, ผลกระทบของการเจรจาอนุภูมิภาคการค้าเสรีต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 10.

(2) มาตรการปกป้องพิเศษ หรือ SSG (Special Safeguard Measure) ตามมาตรา 5

บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการปกป้องพิเศษในความตกลงสินค้าเกษตรปรากฏอยู่ในมาตรา 5 ซึ่งมาตรการปกป้องพิเศษนี้มีขึ้นเพื่อรองรับลักษณะเฉพาะและปัญหาในทางเกษตรกรรม โดยมาตรการปกป้องพิเศษเป็นข้อยกเว้นจากกฎเกณฑ์ทั่วไปที่บัญญัติในมาตรา 4 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร ที่ห้ามใช้มาตรการ ณ พรมแดน (border measures) ที่นอกเหนือจากอัตราภาษีที่ผูกพัน (bound tariffs) เพราะจากการเจรจาอนุภูมิภาคการค้าเสรีได้ระบุให้มีการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษี และทางแก้ม คือ การใช้มาตรการปกป้องพิเศษ ซึ่งจะใช้ได้โดยประเทศที่ทำการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทาง

ภาษี แต่ถึงแม้ความตกลงสินค้าเกษตรจะมีมาตรการปกป้องพิเศษสำหรับการค้าสินค้าเกษตร แต่บทบัญญัตินี้ก็มิผลใช้บังคับเฉพาะช่วงเวลาการปฏิรูปเท่านั้นตามมาตรา 20^{285 286}

มาตรการปกป้องพิเศษนี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า การกำจัดมาตรการที่มีใช้ภาษี (non-tariff measures) อาจจะทำให้เกิดการนำเข้าสินค้าเกษตรเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลผลิตภายในประเทศหรือทำให้ราคาภายในประเทศลดลง เพราะลำพังเพียงแต่อัตราภาษีที่ผูกพันจากกระบวนการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีเป็นมาตรการทางภาษีเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ²⁸⁷

อนึ่งบทบัญญัติมาตรการปกป้องพิเศษแม้จะยังไม่เป็นที่แพร่หลาย แต่ก็ได้รับการพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกป้องภาคเกษตรกรรม เพราะจากบทบัญญัติมาตรการปกป้องภายใต้ GATT นั้นไม่เพียงพอที่จะให้การรับประกันแก่ประเทศที่ใช้มาตรการทางภาษีแต่เพียงอย่างเดียวตามข้อผูกพันในการลดอัตราภาษีดังกล่าว²⁸⁸

อย่างไรก็ตามขณะนี้ประเทศภาคีที่ใช้มาตรการปกป้องสินค้าเกษตรเพื่อจัดการกับการนำเข้าสินค้าเกษตรเป็นจำนวนมาก รวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาด้วย สิทธิในการใช้บทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษนี้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากประเทศภาคี WTO 38 ประเทศ²⁸⁹ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่ได้ทำการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษีโดยเสนอให้มีการผูกพันภาษีขั้นสูงแทน (ceiling bindings) แต่บางประเทศก็ใช้บทบัญญัติดังกล่าวแล้ว

²⁸⁵ มาตรา 5 วรรค 9 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติไว้ว่า “The provisions of this Article shall remain in force for the duration of the reform process as determined under Article 20.”

²⁸⁶ โปรดดูมาตรา 20 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

²⁸⁷ Tim Ruffer and Paolo Vergano, An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries (Oxford, 2002), p.13.

²⁸⁸ Ibid., p.13.

²⁸⁹ World Trade Organization, The Explanation of the Agreement on Agriculture Available from <http://www.wto.org> [2003 April 9]

ในหัวข้อนี้จะแบ่งศึกษาออกเป็น 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ ตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องเกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ และตอนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องลักษณะการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ เกณฑ์และลักษณะในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

(2.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องพิเศษนี้ได้บัญญัติอยู่ในมาตรา 5 วรรค 1 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร²⁹⁰ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- 1) สินค้าดังกล่าวต้องผ่านกระบวนการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช่ว่าจะเป็นมาตรการทางภาษี
- 2) สินค้าดังกล่าวมีการระบุไว้ในตารางข้อมูลพืชนของประเทศว่าเป็นสินค้าที่ให้ใช้มาตรการปกป้องพิเศษได้ (“SSG”)
- 3) ต้องเข้าเกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ แบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่
 - กรณีที่ใช้ปริมาณนำเข้าเป็นเกณฑ์ (Trigger Volume)
 - กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ (Trigger Price)
 ซึ่งเกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษนี้ ผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อต่อไป

(2.2) เกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ

ตามมาตรา 5 ให้มีการจัดเก็บภาษีศุลกากรเพิ่มเติมได้เกินกว่าและเหนือกว่าภาษีที่ผูกพันไว้ในกรณีที่ปริมาณการนำเข้าสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือราคาสินค้านำเข้าที่เข้ามาต่ำกว่าราคานำเข้าที่เป็นเกณฑ์*

(2.2.1) กรณีที่ใช้ปริมาณนำเข้าเป็นเกณฑ์ (Trigger Volume)

²⁹⁰โปรดดูมาตรา 5 วรรค 1 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

*ซึ่งหมายความว่า ภายใต้อาจะขึ้นภาษีบนสินค้าเกษตรได้ในกรณีที่ไม่สามารถใช้ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 ของ GATT และความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

ตามความตกลงสินค้าเกษตร มาตรา 5 วรรค 1(a)²⁹¹ และมาตรา 5 วรรค 4²⁹² ได้กล่าวถึงกรณีที่ใช้ปริมาณการนำเข้าเป็นเกณฑ์ไว้ว่า ถ้าปริมาณการนำเข้าจริงในปีใดสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (Trigger Level) ให้เก็บภาษีเพิ่มได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของอัตราภาษีศุลกากรนอกโควตาที่ผูกพันในขณะนั้น และเก็บได้จนถึงสิ้นปีของข้อผูกพันในปีที่ได้เรียกเก็บ²⁹³

หลักการพื้นฐาน คือ ภาษีที่เรียกเก็บเพิ่มเติมนี้จะใช้ได้ต่อเมื่อมีการทะลักของการนำเข้าสินค้าเกษตรโดยสัมพันธ์กับการใช้ระดับปริมาณการนำเข้าที่เป็นเกณฑ์ (trigger level of imports) โดยการใช้ปริมาณการนำเข้าเป็นเกณฑ์นี้ใช้บนพื้นฐานของ

- ปริมาณการนำเข้าจริงเฉลี่ยจาก 3 ปีก่อนหน้านี้ (The actual imports over the preceding 3 years)

- ส่วนแบ่งการนำเข้าในการบริโภคภายในประเทศในระยะเวลา 3 ปีก่อนหน้านี้ (The share of imports in domestic consumption over the same period) และ

- การเปลี่ยนแปลงปริมาณการบริโภคในปีล่าสุดที่หาข้อมูลได้ (The absolute volume change in consumption over the most recent year for which data are available)²⁹⁴

ตามกระบวนการนี้ ปริมาณการนำเข้าเป็นเกณฑ์นี้จะสูงกว่า

- ระดับการนำเข้าเฉลี่ย 3 ปีสูงสุด (the greater the three year average level of imports)

²⁹¹ มาตรา 5 วรรค 1(a) ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติไว้ว่า “...(a) the volume of imports of that product entering the customs territory of the Member granting the concession during any year exceeds a trigger level which relates to the existing market access opportunity as set out in paragraph 4; or, but not concurrently:”

²⁹² โปรดดูมาตรา 5 วรรค 4 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

²⁹³ วัชรวิ ฐาดาดำรงเวช, ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง, หน้า 15.

²⁹⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, A Special Agricultural Safeguard (SAS) : Buttressing the Market Access Reforms of Developing Countries, FAO Geneva Round Table on Selected Agricultural Trade Policy Issues 21 March 2001. Available from : <http://www.fao.org> [2003 April 9]

- ส่วนแบ่งการนำเข้าในการบริโภคภายในประเทศระดับที่ต่ำกว่า (the lower the share of imports in domestic consumption) และ
- อัตราการเติบโตของการบริโภคภายในประเทศ (the faster the growth in domestic consumption)²⁹⁵

เงื่อนไขเพิ่มเติมในการใช้ คือ

- ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมสูงสุดต้องไม่เกินกว่า 1 ใน 3 ของระดับภาษีปกติที่มีผลใช้บังคับในระหว่างปีที่มีการอ้างใช้มาตรการปกป้องพิเศษ
- ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมไม่อาจจัดเก็บเกินกว่าปีที่ใช้บังคับ
- ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมไม่สามารถใช้กับการนำเข้าที่อยู่ภายใต้โควตาภาษีได้²⁹⁶

การใช้ปริมาณการนำเข้าเป็นเกณฑ์ มีเกณฑ์ในการคำนวณดังนี้²⁹⁷

1. ถ้าปริมาณการนำเข้าน้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 10 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ Trigger Volume จะเท่ากับร้อยละ 125 ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ย 3 ปีก่อนหน้า
2. ถ้าปริมาณการนำเข้ามากกว่าร้อยละ 10 แต่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 30 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ Trigger Volume จะเท่ากับร้อยละ 110 ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ย 3 ปีก่อนหน้า
3. ถ้าปริมาณการนำเข้ามากกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ Trigger Volume จะเท่ากับร้อยละ 105 ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ย 3 ปีก่อนหน้า

สรุปได้ว่า เกณฑ์การคำนวณโดยการใช้การเปลี่ยนแปลงการบริโภคจะใช้ผลต่างของปริมาณการบริโภคในประเทศของปีปัจจุบันกับปีก่อนหน้า²⁹⁸

²⁹⁵ Ibid., p.3.

²⁹⁶ Tim Ruffer and Paolo Vergano, An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries, p.13.

²⁹⁷ มาตรา 5 วรรค 4 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

²⁹⁸ จิตติมา เกรียงมหัคคี, “ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO,” เอกสารประกอบการประชุมโต๊ะกลมเรื่อง “รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจาการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาอย่างไร?”, 27-28 เมษายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

จากที่กล่าวมา การใช้ปริมาณนำเข้าเป็นเกณฑ์ ดูได้จากข้อมูลต่อไปนี้

รูปที่ 3 เกณฑ์ในการคำนวณโดยใช้ปริมาณนำเข้าเป็นเกณฑ์

Example SSG: Quantitative Trigger Levels

In accordance with Article 5, paragraph 4 of the Agreement on Agriculture, an additional duty may be imposed in any year where the absolute volume of imports (M) exceeds the sum of the base trigger level (x) multiplied by the average quantity of imports during the three preceding years for which data are available (\bar{M}) and the absolute volume change in domestic consumption of the product concerned in the most recent year for which data are available compared to the preceding year (y). In algebraic terms this is expressed as:

$$M_t = \bar{M} x + y$$

Where, M_t is the trigger level of imports and x (the base trigger level) is defined according to the following schedule based on the share of imports in domestic consumption during the three preceding years (S). Thus:

$$x \begin{cases} = 125 \% , & \text{if } S \leq 10 \% \\ = 110 \% , & \text{if } 10 \% < S \leq 30 \% \\ = 105 \% , & \text{if } S > 30 \% \end{cases}$$

For example, if the share of imports in domestic consumption during the preceding three years is 7%; then x will be equal to 1.25. Thus an additional duty can be imposed if current imports (M) exceed the trigger volume (M_t), i.e.

$$M > 1.25 \bar{M} + y.$$

The maximum extra duty shall not exceed one third of the level of the ordinary customs duty in effect in the year in which the action is taken, it shall only be maintained to the end of the year in which it has been imposed and cannot be applied to imports taking place within tariff quotas.

ที่มา : Food and Agriculture Organization of the United Nations, A Special Agricultural Safeguard (SAS) : Buttressing the Market Access Reforms of the Developing Countries, (Rome: FAO, 2001), p.9.

(2.2.2) กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ (Trigger Price)

บทบัญญัติว่าด้วยการใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ได้ระบุไว้ในมาตรา 5 วรรค 1(b) และ มาตรา 5 วรรค 5 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร กล่าวคือตามมาตรา 5 วรรค 1(b) ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร²⁹⁹ ได้กำหนดกรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ไว้ว่า ราคานำเข้า c.i.f. ของสิน

²⁹⁹ มาตรา 5 วรรค 1(b) ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติไว้ว่า “...(b) the price at which imports of that product may enter the customs territory of the Member granting the concession, as determined on the basis of the c.i.f. import price of the shipment

ค่าเที่ยวเรือ (shipment) ต่ำกว่าราคาเกณฑ์ที่กำหนด (ราคาอ้างอิงเฉลี่ยปี 2529-2531 (ค.ศ.1986-1988)) ให้เก็บอากรเพิ่มเติมจากการนำเข้าในเที่ยวเรือดังกล่าว โดยทั่วไปการใช้ราคาเป็นเกณฑ์จะเป็นที่นิยมมากกว่า เพราะใช้ข้อมูลที่หาง่าย เมื่อประเทศได้แจ้งราคาอ้างอิง (trigger prices) แล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงราคาที่แจ้งไว้ กล่าวคือ ประเทศพัฒนาแล้วใช้ไป 5 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาใช้ไป 10 ปี ทั้งนี้อัตราอากรที่เรียกเก็บเพิ่มเติมจะเปลี่ยนแปลงไปตามราคา C.I.F. ของสินค้าในแต่ละเที่ยวเรือ³⁰⁰

เนื่องจากมาตรา 5 วรรค 1(b) มิได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ราคานำเข้า c.i.f. ไว้ แต่ตามประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ ราคานำเข้า c.i.f. ไม่รวมถึงภาษี (taxes) ภาษีศุลกากร (customs duties) หรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ (other charges) ซึ่งอาจจะมีการจัดเก็บกับสินค้าโดยประเทศภาคีเมื่อนำเข้ามายังเขตศุลกากร

ดังเช่นคดี EC - Poultry³⁰¹ ซึ่งเป็นคดีระหว่างประชาคมยุโรปกับบราซิล บราซิลกล่าวอ้างว่าประชาคมยุโรปล้มเหลวในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษกับการนำเข้าเนื้อไก่ที่อยู่นอกโควตาภาษีตามมาตรา 5 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร โดยประชาคมยุโรปได้โต้แย้งคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กล่าวถึงราคานำเข้า c.i.f.ว่าเป็นการอ้างถึงราคา c.i.f.บวกกับภาษีนำเข้า องค์การอุทธรณ์ได้กลับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยได้แยกระหว่างการที่สินค้าเข้ามาสู่เขตแดนศุลกากรของประเทศภาคีประการหนึ่ง การที่สินค้าเข้ามาสู่ตลาดภายในประเทศประการหนึ่ง³⁰² ราคาที่เกี่ยวข้องในมาตรา 5 วรรค 1(b) เป็นราคาที่ซึ่งการนำเข้าสินค้าอาจจะเข้ามาสู่เขตภาษีศุลกากรของประเทศภาคีที่ให้ข้อลดหย่อน องค์การอุทธรณ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้ร่างความตกลงสินค้าเกษตรเลือกที่จะใช้ราคานำเข้าที่เกี่ยวข้องเป็นราคาเข้าไปยังดินแดนศุลกากรมากกว่าราคาเข้าไปยังตลาดภายในประเทศ นอกจากนี้ความหมายทั่วไปของ

concerned expressed in terms of its domestic currency, falls below a trigger price equal to the average 1986 to 1988 reference price for the product concerned.”

³⁰⁰ วัชรวิ ฐาดาดำรงเวช, ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง, หน้า 15.

³⁰¹ Report of the Appellate Body on European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, WT/DS69/AB/R, adopted on 23 July 1998, Unpagged. Available from <http://www.wto.org/wto/dispute/distab/htm>

³⁰² World Trade Organization, WTO Analytical Index, p.436.

ถ้อยคำในมาตรา 5 วรรค 1(b) ก็สนับสนุนความเห็นที่ว่า ราคาที่สินค้าดังกล่าวอาจจะเข้ามาในเขตศุลกากรของประเทศภาคีผู้นำเข้าควรจะตีความให้หมายความว่า ราคาที่ซึ่งสินค้าอาจจะนำเข้ามายังเขตศุลกากร แต่ไม่ใช่ราคาที่ซึ่งสินค้าอาจจะเข้ามาในตลาดภายในประเทศของประเทศภาคีผู้นำเข้า และราคาดังกล่าวเป็นราคาซึ่งไม่รวมถึงภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมภายในประเทศ³⁰³

องค์กรอุทธรณ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ราคานำเข้า c.i.f. แต่ได้พิจารณาถึงการใช้อ้อยคำนี้ตามประเพณีการค้าระหว่างประเทศ³⁰⁴ โดยองค์กรอุทธรณ์กล่าวว่า คำว่า ราคานำเข้า c.i.f. ตามความตกลงสินค้าเกษตรหรือความตกลงต่างๆภายใต้ WTO ก็มีให้คำจำกัดความไว้ อย่างไรก็ตาม ตามประเพณีการค้าระหว่างประเทศ ราคานำเข้า c.i.f. นี้ไม่รวมถึงภาษี ภาษีศุลกากร หรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ซึ่งอาจจะมีการจัดเก็บกับสินค้าโดยประเทศภาคีเมื่อนำเข้ามายังเขตศุลกากร*

นอกจากนี้องค์กรอุทธรณ์ยังพบว่าในต้นบทมาตรา 5 วรรค 1(b) ก็สนับสนุนคำตัดสินดังกล่าว โดยองค์กรอุทธรณ์ได้ดูถ้อยคำแวดล้อมในมาตรา 5 วรรค 1(b) ที่ระบุว่า ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์จะเท่ากับราคาอ้างอิงเฉลี่ยระหว่างปีค.ศ.1986-1988 ประกอบกับเชิงอรรถ 2 ของมาตรา 5 วรรค 1(b)³⁰⁵ ดังนั้นราคาอ้างอิงกับราคาที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการเปรียบเทียบตามมาตรา 5 วรรค 1 จะไม่รวมถึงภาษีศุลกากรทั่วไป แต่เป็นราคานำเข้า c.i.f. เฉลี่ยของสินค้าที่เกี่ยวข้องใน

³⁰³ Report of the Appellate Body on European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, para.145.

³⁰⁴ World Trade Organization, WTO Analytical Index, p.437.

* องค์กรอุทธรณ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่า Incoterms 1990 ของหอการค้าระหว่างประเทศอธิบายคำว่า c.i.f. ว่าหมายถึง ราคาสินค้า ค่าประกันภัย และค่าระวางขนส่งสินค้า (cost insurance and freight) แต่ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ราคานำเข้า c.i.f. ไว้ อย่างไรก็ตาม ตามประเพณีการค้าระหว่างประเทศ ราคานำเข้า c.i.f. หรือราคา c.i.f. เท่ากับราคาสินค้าในประเทศผู้ส่งออกบวกกับราคาสินค้า ค่าประกันภัย ค่าระวางขนส่งสินค้าเพิ่มเติม (additional costs, insurance and freight) ในประเทศผู้นำเข้า คำจำกัดความนี้อาจจะสรุปได้จากวรรค 2 ของเอกสารแนบท้ายภาคผนวก 5 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

³⁰⁵ โปรดดูมาตรา 5 วรรค 1(b) ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

ระหว่างช่วงเวลาที่อ้างอิงคือ ค.ศ. 1986-1988 และในมาตรา 5 วรรค 5 องค์การอุทธรณ์สรุปว่า ไม่มีหลักฐานในมาตรา 5 ที่เกี่ยวกับราคานำเข้า c.i.f. ว่าต้องบวกเพิ่มกับภาษีศุลกากรทั่วไป³⁰⁶

สรุปได้ว่า ราคานำเข้า c.i.f. ไม่รวมถึงภาษี (taxes) ภาษีศุลกากร (customs duties) หรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ (other charges) ซึ่งอาจจะมีการจัดเก็บกับสินค้าโดยประเทศภาคีเมื่อนำเข้ามายังเขตศุลกากร³⁰⁷

เกณฑ์ในการคำนวณเพดานการเก็บภาษีเพิ่มกรณี Trigger Price ได้กำหนดอยู่ในมาตรา 5 วรรค 5 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร³⁰⁸ โดยจะเปรียบเทียบระหว่างราคา c.i.f. ของเที่ยวการขนส่งกับราคานำเข้าที่เป็นเกณฑ์³⁰⁹ กล่าวคือ

1. ถ้าส่วนต่างของ Trigger Price กับราคาสินค้านำเข้า น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 10 ของ Trigger Price จะเก็บภาษีศุลกากรเพิ่มไม่ได้
2. ถ้าส่วนต่างของ Trigger Price กับราคาสินค้านำเข้า มากกว่าร้อยละ 10 แต่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 40 ของ Trigger Price ให้เพิ่มภาษีศุลกากรได้ร้อยละ 30 ในส่วนที่เกินร้อยละ 10 ขึ้นไป
3. ถ้าส่วนต่างของ Trigger Price กับราคาสินค้านำเข้า มากกว่าร้อยละ 40 แต่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 60 ของ Trigger Price ให้เพิ่มภาษีศุลกากรได้ร้อยละ 50 ในส่วนที่เกินร้อยละ 40 ขึ้นไป บวกกับภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมตามข้อ 2
4. ถ้าส่วนต่างของ Trigger Price กับราคาสินค้านำเข้า มากกว่าร้อยละ 60 แต่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 75 ให้เพิ่มภาษีศุลกากรได้ร้อยละ 70 ในส่วนที่เกินร้อยละ 60 ขึ้นไป บวกกับภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมตามข้อ 2 และ 3

³⁰⁶ Report of the Appellate Body on European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, paras.147-150.

³⁰⁷ Ibid., para.153.

³⁰⁸ โปรดดูมาตรา 5 วรรค 5 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

³⁰⁹ Report of the Appellate Body on European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, para.168.

5. ถ้าส่วนต่างของ Trigger Price กับราคาสินค้านำเข้า มีตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป ให้เพิ่มภาษีศุลกากรได้ร้อยละ 90 ในส่วนที่เกินร้อยละ 75 ขึ้นไป บวกกับภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมตามข้อ 2, 3 และ 4

สูตรการคำนวณนี้อาจจะยุ่งยากซับซ้อน โดยการเก็บภาษีเพิ่มเติมนี้ขึ้นอยู่กับระดับของราคานำเข้าที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งก็ทำงานเหมือนกับภาษีผันแปร (a variable levy)³¹⁰

จากที่กล่าวมา การใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ ดูได้จากข้อมูลต่อไปนี้

รูปที่ 4 เกณฑ์ในการคำนวณโดยใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์

Example SSG: Price Trigger Levels

Let: P_M = current c.i.f. import price of the shipment (expressed in domestic currency)
 P_T = trigger price (average c.i.f. price for 1986-88)
 D = $(P_T - P_M) / P_T$ (the percentage fall in the import price below the trigger price)

In accordance with Article 5, Paragraph 5 of the Agreement on Agriculture, an additional duty, expressed in *ad valorem* equivalent (t), may be imposed according to the following schedule:

If: (a)	$D \leq 10\%$	then $t = 0$
(b)	$10\% < D \leq 40\%$	then $t = 0.27 (P_T/P_M) - 0.3$
(c)	$40\% < D \leq 60\%$	then $t = 0.39 (P_T/P_M) - 0.5$
(d)	$60\% < D \leq 75\%$	then $t = 0.47 (P_T/P_M) - 0.7$
(e)	$D > 75\%$	then $t = 0.52 (P_T/P_M) - 0.9$

Example: Assume a trigger price of US\$120 per unit and that the current c.i.f. import price is US\$60. Since the import price is 50 percent of the trigger price, case (c) applies. Consequently, an additional duty equivalent to 28 percent of the c.i.f. import price could be levied, which would bring the price of the imported product to US\$ 76.8.

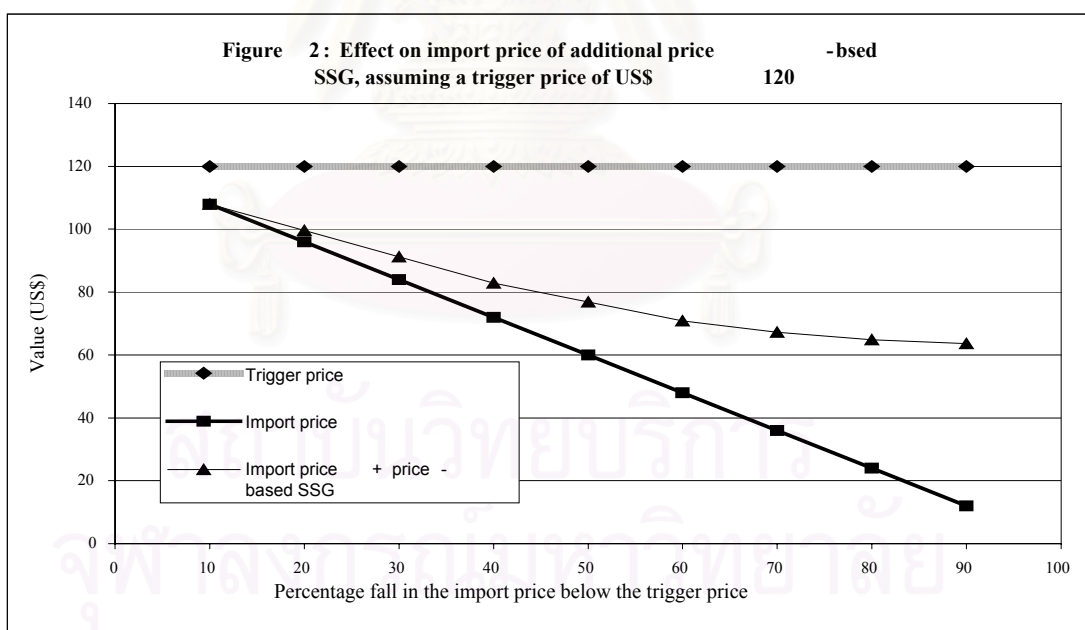
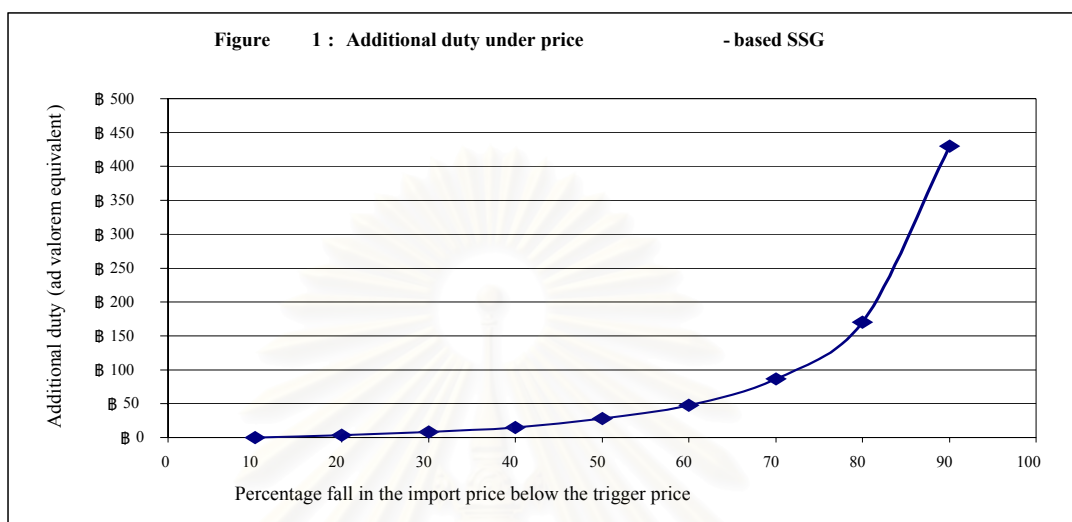
The additional duty can only be imposed on the shipment concerned and cannot be applied to imports taking place within tariff quotas.

ที่มา : Food and Agriculture Organization of the United Nations, A Special Agricultural Safeguard (SAS) : Buttressing the Market Access Reforms of the Developing Countries, (FAO: Rome, 2001), p.10.

³¹⁰Tim Ruffer and Paolo Vergano, An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries, p.14.

นอกจากนี้ยังดูได้จากกราฟดังต่อไปนี้

กราฟที่ 1 และ 2 กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์



ที่มา : Food and Agriculture Organization of the United Nations, A Special Agricultural Safeguard (SAS) : Buttressing the Market Access Reforms of the Developing Countries, (FAO: Rome, 2001), p.10.

(2.3) ลักษณะการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ

ตามความตกลงสินค้าเกษตร มาตรา 5³¹¹ ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษไว้ โดยเก็บอากรเพิ่มเติมจากการเก็บภาษีศุลกากรตามปกติ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สินค้าเกษตรที่มีการปรับเปลี่ยนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีให้เป็นภาษี นอกจากนี้มาตรการนี้ใช้เป็นการชั่วคราวไม่เกินปีที่เรียกเก็บ และอากรที่เรียกเก็บเพิ่มเติมต้องไม่สูงกว่าระดับที่กำหนดไว้ในความตกลง³¹² นอกจากนี้การใช้มาตรการปกป้องพิเศษจะต้องกระทำในลักษณะที่โปร่งใส และประเทศภาคีมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ ดังนี้³¹³

- กรณีที่จะใช้ปริมาณการนำเข้าเป็นเกณฑ์ ต้องแจ้ง trigger level และตัวเลขที่ใช้คำนวณก่อนใช้มาตรการหรือไม่ช้ากว่า 10 วันหลังจากใช้มาตรการแล้ว

- กรณีที่จะใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ ต้องแจ้ง trigger level และตัวเลขที่ใช้คำนวณก่อนใช้มาตรการหรือไม่ช้ากว่า 10 วันหลังจากใช้มาตรการแล้ว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดผู้เขียนเห็นว่ามาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตรก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการให้ความคุ้มครองสินค้าเกษตรภายในประเทศ ในกรณีที่มีปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลผลิตภายในประเทศ หรือทำให้ราคาภายในประเทศลดลง แต่จะต้องมีหลักเกณฑ์ครบถ้วนตามที่กำหนดจึงจะใช้มาตรการปกป้องพิเศษได้

เมื่อเราทราบถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องมาตรการปกป้องพิเศษแล้ว ทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง และมาตรการปกป้องพิเศษภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตรนั้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรว่าจะเลือกใช้มาตรการใดในการจำกัดปริมาณการนำเข้าเพื่อบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับตลาดภายในประเทศ

2.2.2.4 ข้อยกเว้นการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO ตามพิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัตรของสาธารณรัฐประชาชนจีน

³¹¹โปรดดูมาตรา 5 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

³¹²วัชรวิ ฐาดาดำรงเวช, ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง, หน้า 15.

³¹³โปรดดูมาตรา 5 วรรค 7 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

ในหัวข้อนี้เป็นข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO ซึ่งจะใช้เป็นการเฉพาะกับประเทศจีนตามพิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัติของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Protocol on The Accession of The People's Republic of China) (ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทที่ผู้เขียนจะได้กล่าวในบทต่อไป แต่อาจส่งผลถึงการนำเข้าสินค้าเกษตรได้ ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพโดยรวมของมาตรการปกป้องผู้เขียนจึงได้นำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้)

ในอดีตจีนเป็น 1 ใน 23 ประเทศผู้ลงนามเริ่มต้นของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าในปีค.ศ.1948 หลังจากการปฏิวัติในจีนเมื่อปีค.ศ.1949 รัฐบาลของไต้หวันประกาศว่า จีนจะออกจากระบบของ GATT ต่อมาในปีค.ศ.1986 จีนได้แจ้งไปยัง GATT ถึงความตั้งใจที่จะกลับเข้ามามีสถานะเป็นสมาชิก GATT³¹⁴ 10 ปีต่อมาของการเจรจาและการปฏิรูปการค้าภายในประเทศ จีนก็ได้เข้าเป็นภาคี WTO ในปีค.ศ.2001³¹⁵ เมื่อจีนได้เจรจากรับเข้าเป็นภาคี WTO อุตสาหกรรมภายในประเทศภาคี WTO ต่างกังวลอย่างมากเกี่ยวกับผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าของจีน กล่าวคือ การนำเข้าสินค้าจากจีนมีปริมาณที่มากและจะก่อให้เกิดการทำลายตลาดภายในประเทศ (disruption of domestic markets)³¹⁶ ได้

ดังนั้นข้อตกลงของจีนในการเข้ามาเป็นสมาชิก จึงประกอบไปด้วยข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆมากมาย³¹⁷ ส่วนหนึ่งของเงื่อนไขก็คือ จีนได้ตกลงยอมรับมาตรการชั่วคราวที่เป็นการเฉพาะเจาะจง (specific transitional measures) 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการปกป้องที่จำกัดสินค้าสิ่งทอ กับมาตรการปกป้องที่ใช้เพื่อเยียวยาต่อการนำเข้าสินค้าทุกประเภท ซึ่งทำให้ประเทศภาคี WTO สามารถใช้มาตรการชั่วคราวเหล่านี้ได้ เพื่อให้มีเวลาเพียงพอในการปรับเปลี่ยนต่อการเปลี่ยนแปลงของการรวมตัวทางการตลาดจีนต่อระบบการค้าโลก โดยจะใช้กับการ

³¹⁴World Trade Organization, WTO Successfully concludes negotiations on China's entry, Unpaged. Available from <http://www.wto.org> [2004 October 1]

³¹⁵Rick Van Arnem, The China Safeguard Measures, Unpaged. Available from <http://www.wto.org> [2004 October 1]

³¹⁶Marco Bronckers, The EU's Special Safeguard Clause in Respect of China : (How) will it work?, p.1 Available from : <http://www.wto.org> [2004 October 1]

³¹⁷Sukumar Muralidharan, China in the WTO, Unpaged. Available from : <http://www.google.com> [2004 October 1]

นำเข้าสินค้าที่มาจากจีน ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะมาตรการปกป้องที่ใช้กับสินค้าทุกประเภท (ซึ่งส่งผลถึงการนำเข้าสินค้าเกษตร) คือ กลไกการนำเข้ามาตรการปกป้องเฉพาะเจาะจงเป็นการชั่วคราวกับสินค้า (the transitional product specific safeguard mechanism)

กลไกการนำเข้ามาตรการปกป้องเฉพาะเจาะจงเป็นการชั่วคราวกับสินค้านี้ได้กำหนดไว้ในพิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัตรของสาธารณรัฐประชาชนจีน ข้อ 16 ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในเรื่องนี้ มาตรการปกป้องชั่วคราวตามข้อ 16 ของพิธีสารนี้ ประเทศภาคี WTO อื่นๆอาจจะใช้มาตรการปกป้องกับสินค้าจากจีน ถ้าประเทศเหล่านี้พิจารณาว่าการนำเข้าสินค้านี้ก่อให้เกิดหรือคุกคามการทำลายตลาด (market disruption) ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้า โดยมาตรการนี้ถือเป็นข้อยกเว้นจากการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO อื่นๆ ที่สามารถใช้ได้เป็นการเฉพาะกับประเทศจีน และใช้ได้กับสินค้าทุกประเภท ไม่ว่าสินค้านั้นจะรวมทั้งสิ่งทอและเครื่องนุ่มห่ม และสินค้าเกษตร และมีผลใช้บังคับ 12 ปีนับแต่วันที่จีนเข้ามาเป็นภาคี WTO

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะแบ่งศึกษาออกเป็น 2 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์ในการใช้ข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO และตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องลักษณะในการใช้ข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO

(1) หลักเกณฑ์ในการใช้ข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO

หลักเกณฑ์ในการใช้ข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO ได้บัญญัติอยู่ในข้อ 16 วรรค 1³¹⁸ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

³¹⁸ ข้อ 16 วรรค 1 ภายใต้พิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัตรของสาธารณรัฐประชาชนจีน บัญญัติไว้ว่า “In cases where products of Chinese origin are being imported into the territory of any WTO Member in such increased quantities or under such conditions as to cause or threaten to cause market disruption to the domestic producers of like or directly competitive products, the WTO Member so affected may request consultations with China with a view to seeking a mutually satisfactory solution, including whether the affected WTO Member should pursue application of a measure under the Agreement on

(1.1) ปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศจีนมีปริมาณพุ่งขึ้นสูง ไม่ว่าจะในเชิงปริมาณที่แท้จริง หรือโดยเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ

จากหลักเกณฑ์ข้อนี้ ปริมาณการนำเข้าสินค้าที่พุ่งขึ้นสูงนี้ต้องเป็นการนำเข้าสินค้าที่มาจากประเทศจีนเท่านั้น ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าที่มาจากจีนที่ให้สามารถกระทำได้ภายใต้ WTO

ส่วนกรณีที่มีปริมาณการนำเข้าสินค้าที่พุ่งขึ้นสูงในเชิงปริมาณที่แท้จริง หรือโดยเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ ก็เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง ซึ่งได้กล่าวไปแล้ว

(1.2) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้นก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดการทำลายตลาด (market disruption) ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้า

คำว่า “การทำลายตลาด” (market disruption) ในข้อ 16 มิได้มีการให้คำจำกัดความไว้ แต่ในข้อ 16 วรรค 4³¹⁹ ได้กล่าวถึงการพิจารณาว่ามีการทำลายตลาดหรือไม่ โดยการทำลายตลาดจะมีเมื่อมีการนำเข้าสินค้า สินค้าที่เหมือนหรือแข่งขันโดยตรงกับอุตสาหกรรมภายในประเทศนั้นมีปริมาณพุ่งขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว (increasing rapidly) ไม่ว่าจะในเชิงปริมาณหรือโดยเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (material injury) ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ

Safeguards. Any such request shall be notified immediately to the Committee on Safeguards.”

³¹⁹ข้อ 16 วรรค 4 ภายใต้พิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัติของสาธารณรัฐประชาชนจีน บัญญัติไว้ว่า “Market disruption shall exist whenever imports of an article, like or directly competitive with an article produced by the domestic industry, are increasing rapidly, either absolutely or relatively, so as to be a significant cause of material injury, or threat of material injury to the domestic industry. In determining if market disruption exists, the affected WTO Member shall consider objective factors, including the volume of imports, the effect of imports on prices for like or directly competitive articles, and the effect of such imports on the domestic industry producing like or directly competitive products.”

นอกจากนี้ ในการพิจารณาว่ามีการทำลายตลาดหรือไม่ ประเทศภาคี WTO ที่ได้รับผลกระทบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าจะพิจารณาปัจจัยสำคัญอันได้แก่ (1) ปริมาณสินค้านำเข้าซึ่งเป็นประเด็นของการไต่สวน (2) ผลกระทบของการนำเข้าสินค้าต่อราคาของสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรงภายในประเทศ (3) ผลกระทบของการนำเข้าสินค้าต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขันโดยตรง

ส่วนความหมายของถ้อยคำอื่นๆ อันได้แก่ คำว่า “คุกคามที่จะก่อให้เกิด” และคำว่า “อุตสาหกรรมภายในประเทศ” ผู้เขียนเห็นว่ามี ความหมายเช่นเดียวกับกับมาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO แต่ที่แตกต่างก็คือ ความเสียหายที่จะทำให้เกิดการทำลายตลาดนั้นเป็นความเสียหายที่เป็น material injury ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ มิใช่ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่เป็น serious injury ดังเช่นมาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

(2) ลักษณะของการใช้ข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO

(2.1) มาตรการปกป้องทั่วไป

มาตรการปกป้องทั่วไปก็เช่นเดียวกับการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้มาตรการปกป้องทั่วไปนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการใช้แน่นอน บัญญัติเพียงว่าให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือเยียวยาการทำลายตลาดเท่านั้น³²⁰

(2.2) มาตรการปกป้องชั่วคราว

มาตรการปกป้องชั่วคราวได้บัญญัติไว้ในข้อ 16 วรรค 7³²¹ ซึ่งจะใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะใช้ในกรณีที่มีการพิจารณาเบื้องต้นพบว่า ปริมาณการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นเป็น

³²⁰ ข้อ 16 วรรค 6 ภายใต้พิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัติของสาธารณรัฐประชาชนจีน

³²¹ ข้อ 16 วรรค 7 ภายใต้พิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัติของสาธารณรัฐประชาชนจีน
บัญญัติไว้ว่า “In critical circumstances, where delay would cause damage which it would be difficult to repair, the WTO Member so affected may take a provisional safeguard

สาเหตุให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้า และเป็นสถานการณ์วิกฤต หากดำเนินการล่าช้าจนยากแก่การแก้ไขอาจจะเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ อุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าได้ โดยลักษณะการใช้มาตรการปกป้องประเภทนี้ใช้เช่นเดียวกับความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง คือ ใช้ได้เฉพาะมาตรการทางภาษี ในกรณีนี้จะต้องมีการแจ้งมาตรการที่ใช้ต่อคณะกรรมการว่าด้วยการปกป้อง และคำร้องขอให้มีการเจรจาหรือสองฝ่าย จะมีผลใช้บังคับทันทีหลังจากนั้น ระยะเวลาในการใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวนี้ใช้ได้ไม่เกิน 200 วัน

แต่ในระหว่างการใช้มาตรการนี้จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในข้อ 16 บรรค 1, 2 และ 5 ด้วย³²²

2.2.2.5 ความแตกต่างระหว่างมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง มาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร และข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลง WTO

ในหัวข้อ 2.2.2.5 นี้ ผู้เขียนต้องการเสนอให้เห็นถึงความแตกต่างในเนื้อหาของบทบัญญัติระหว่างมาตรการปกป้องที่สามารถนำมาใช้ได้กับการนำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT 1947 มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง มาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร และข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลง WTO ว่ามีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยแบ่งออกเป็น 11 เรื่อง ดังต่อไปนี้

measure pursuant to a preliminary determination that imports have caused or threatened to cause market disruption. In this case, notification of the measures taken to the Committee on Safeguards and a request for bilateral consultations shall be effected immediately thereafter. The duration of the provisional measure shall not exceed 200 days during which the pertinent requirements of paragraphs 1, 2 and 5 shall be met. The duration of any provisional measure shall be counted toward the period provided for under paragraph 6.

³²² โปรดดูข้อ 16 ภายใต้พิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัติของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ตารางที่ 8 ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง มาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร และข้อยกเว้นของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO ตามพิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัตร ของสาธารณรัฐประชาชนจีน

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัตรของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
1. หลักเกณฑ์ในการ ใช้มาตรการปกป้อง	<p>1) ปริมาณนำเข้าสินค้าประเภทใด ประเภทหนึ่งที่มีปริมาณพุ่งขึ้นสูง</p> <p>2) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้น เป็นผลมาจากสถานการณ์ที่ไม่อาจ คาดเห็นได้ และเป็นผลจากการ ปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT</p> <p>3) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงก่อให้เกิดหรือคุกคามจนทำให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ</p>	<p>1) ปริมาณการนำเข้าพุ่งขึ้นสูงไม่ว่าใน เชิงปริมาณ หรือโดยเปรียบเทียบกับ การผลิตภายในประเทศ</p> <p>2) ปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นสูงนั้นก่อให้เกิด หรือคุกคามทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้า ซึ่งผลิตสินค้าชนิด เดียวกันหรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรงกับ สินค้าที่นำเข้า (มาตรา 2)</p>	<p>1) สินค้าดังกล่าวต้องผ่านกระบวนการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภายใต้ ให้เป็นมาตรการทางภาษี</p> <p>2) สินค้าดังกล่าวต้องถูกกำหนดไว้ใน ตารางข้อผูกพันของประเทศว่าเป็นสินค้า ที่ให้ใช้มาตรการปกป้องพิเศษได้</p> <p>3) ต้องเข้าเกณฑ์ในการใช้มาตรการ ปกป้องพิเศษ แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้</p> <p>3.1) กรณีที่ใช้ปริมาณนำเข้าเป็น เกณฑ์</p> <p>3.2) กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็น เกณฑ์</p> <p>(มาตรา 5 วรรค 1(a) และ(b))</p>	<p>1) ปริมาณการนำเข้าสินค้าจากจีน มีปริมาณพุ่งขึ้นสูง ไม่ว่าจะในเชิง ปริมาณที่แท้จริง หรือโดยเปรียบ เทียบกับการผลิตภายในประเทศ</p> <p>2) ปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงนั้น ก่อให้เกิด market disruption ต่อ อุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่ง ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือแข่งขัน โดยตรงกับสินค้านำเข้า(ข้อ 16)</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
2. ขอบเขตสินค้า	สินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม	สินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม	เฉพาะสินค้าเกษตรที่มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษี และแจ้งในตารางผูกพัน	สินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม
3. การพิสูจน์ถึงองค์ประกอบในการใช้มาตรการ 3.1) ปล่อยคำในบทบัญญัติ	มิได้มีการกำหนดคำนิยามว่าถ้อยคำใดจะมีความหมายอย่างไร ดังเช่น คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” หรือ “อุตสาหกรรมภายในประเทศ” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความ	มีการกำหนดคำนิยามของถ้อยคำต่างๆไว้ ดังเช่น “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” หมายถึง ความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ “การคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง” หมายถึง ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ใกล้จะเกิดขึ้น โดยในการพิจารณาตัดสินว่ามีการคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ นั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและไม่ใช้ข้อกล่าวหา การคาดเดา หรือ	มิได้มีการกำหนดคำนิยามว่าถ้อยคำใดจะมีความหมายอย่างไรไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น คำว่า “มาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความ (เพราะมีแต่เพียงกำหนดว่า มาตรการดังกล่าวครอบคลุมถึงมาตรการอะไรบ้างเท่านั้น) (มาตรา 4 วรรค 2 และมาตรา 5)	มิได้มีการกำหนดคำนิยามว่าถ้อยคำใดจะมีความหมายอย่างไร

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
3.2) ภาวะในการ พิสูจน์	เป็นของประเทศผู้ส่งออก เนื่องจาก มาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 ไม่ได้ กล่าวถึงภาวะในการพิสูจน์ความ เสียหายว่า ใครมีหน้าที่พิสูจน์ ความเสียหายนั้น และไม่ได้รับให้ ประเทศผู้นำเข้าที่ต้องการใช้มาตร การปกป้องต้องผ่านการตรวจสอบ ในเรื่องการตัดสินเกี่ยวกับความเสี หาย (injury test) ดังนั้น ภาวะใน	ความเป็นไปได้ที่ยังอยู่ห่างไกล “อุตสาหกรรมภายในประเทศ” หมายถึง ผู้ผลิตทั้งหมดที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันโดยตรงกับสินค้านำ เข้า หรือผู้ผลิตที่ผลผลิตโดยรวมของสิน ค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันโดย ตรงนั้น เป็นส่วนสำคัญของผลผลิตโดย รวมภายในประเทศ (มาตรา 4) ทั้งประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออก มีภาวะร่วมกันในการพิสูจน์ความเสี หาย เพราะในการไต่สวนกำหนดให้ ประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกมี ภาวะร่วมกันในการพิสูจน์ความเสียหาย และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ พิจารณาปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะปัจจัยต่างๆ ดังเช่น อัตรา และปริมาณการเพิ่มขึ้นของสินค้านำเข้า	ไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย	ไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
	<p>การพิสูจน์ความเสียหายและเหตุผลของการใช้มาตรการจึงตกไปอยู่ที่ประเทศผู้ส่งออกที่ถูกอ้างว่าสินค้าของตนมีปริมาณพุ่งขึ้นสูงจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าโดยปริยาย (แต่การพิสูจน์ทำได้ยาก เพราะมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 ไม่ได้มีการกำหนดค่านิยมว่าถ้อยคำใดจะมีความหมายอย่างไร)</p>	<p>ส่วนแบ่งทางการตลาดของสินค้านำเข้าที่เพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงของระดับการขยาย ผลผลิต ผลิตภาพ (Productivity) ความสามารถ (Capacity) Utilization กำไร ขาดทุน และการจ้างงาน (มาตรา 4)</p>		
<p>4. การใช้มาตรการ 4.1) รูปแบบ</p>	<p>รูปแบบของการใช้มาตรการปกป้องมี 2 รูปแบบ คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเพิ่มอัตราภาษีศุลกากร - การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ก่อให้เกิด 	<p>ประเทศภาคีมีสิทธิจะเลือกใช้รูปแบบใดก็ได้ที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุด ซึ่งมีหลายประเภท ดังเช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรการทางภาษี - การจำกัดปริมาณการนำเข้า - การจัดสรรปริมาณการนำเข้า 	<p>ใช้ได้เฉพาะมาตรการทางภาษีสำหรับการนำเข้าในส่วนที่อยู่นอกโควตาภาษี (ข้อ 5 วรรค 4 และ วรรค 5)</p>	<p>ประเทศภาคีมีสิทธิจะเลือกใช้รูปแบบใดก็ได้ที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุด ซึ่งมีหลายประเภท ดังเช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรการทางภาษี - การจำกัดปริมาณการนำเข้า

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
4.2) การปรับตัว ทางโครงสร้าง	<p>ความเสียหายอย่างร้ายแรง</p> <p>ไม่ได้มีการบัญญัติเนื้อหาในเรื่องนี้ แต่บัญญัติเพียงว่า “ให้ใช้มาตรการปกป้องเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกัน หรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรงให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ” เท่านั้น</p>	<p>(ข้อ 5)</p> <p>บัญญัติเนื้อหาไว้ ดังนี้</p> <p>1) ให้ประเทศภาคีใช้มาตรการปกป้องเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรง และเพื่ออำนวยความสะดวกในการปรับตัวให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ (มาตรา 5 วรรค1)</p> <p>2) กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการใช้มาตรการปกป้อง กล่าวคือ จะต้องใช้ไม่เกิน 4 ปี แต่สามารถขยายระยะเวลาในการใช้มาตรการนั้นได้ ถ้ามาตรการปกป้องนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรง</p>	<p>ไม่ได้มีการบัญญัติเนื้อหาในเรื่องนี้</p>	<p>- การจัดสรรปริมาณการนำเข้า</p> <p>(เช่นเดียวกับความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้อง)</p> <p>ไม่ได้มีการบัญญัติเนื้อหาในเรื่องนี้ แต่บัญญัติเพียงว่า “ให้ใช้มาตรการปกป้องเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันหรือเยียวยา market disruption” เท่านั้น (ข้อ 16 วรรค 6)</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
4.3) ขอบเขตใน การใช้มาตรการ	<p>บัญญัติเนื้อหาไว้ดังนี้</p> <p>1) ให้ประเทศภาคีใช้มาตรการปกป้องเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้น</p> <p>2) การใช้มาตรการปกป้องจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลัก MFN โดยกำหนดให้ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการปกป้องต่อสินค้านำเข้า โดยไม่คำนึงว่าสินค้านั้นจะมีแหล่งที่มา</p>	<p>และมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศนั้นกำลังมีการปรับตัว อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาในการใช้มาตรการปกป้องทั้งหมดต้องไม่เกิน 8 ปี สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว และไม่เกิน 10 ปี สำหรับประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา 7 วรรค 2)</p> <p>บัญญัติเนื้อหาไว้ดังนี้</p> <p>1) ให้ประเทศภาคีใช้มาตรการปกป้องเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรง และเพื่ออำนวยความสะดวกในการปรับตัวให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ</p> <p>2) ห้ามใช้ VETs เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ และมาตรการต่างๆที่ไม่สอดคล้องกับความตกลง WTO และต้องเลิกใช้อย่างค่อยเป็นค่อย</p>	<p>บัญญัติเนื้อหาไว้ดังนี้</p> <p>1) ให้ประเทศภาคีใช้มาตรการปกป้องพิเศษในกรณีที่เข้าหลักเกณฑ์ในการใช้ มาตรการปกป้องพิเศษ (มาตรา 5 วรรค1(a) และ(b))</p> <p>2) การใช้มาตรการปกป้องพิเศษจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลัก MFN</p>	<p>บัญญัติเนื้อหาไว้ดังนี้</p> <p>1) ให้ประเทศภาคีใช้มาตรการปกป้องเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือเยียวยา market disruption (ข้อ 16 วรรค 6)</p> <p>2) มาตรการปกป้องนี้จะใช้กับสินค้านำเข้าโดยคำนึงถึงที่มาของแหล่งกำเนิดของสินค้าที่มาจากประเทศจีนเท่านั้น (ข้อ 16 วรรค 1)</p> <p>3) การใช้มาตรการปกป้องนี้ ไม่อยู่</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
4.4) VERs	<p>จากประเทศส่งออกประเทศใด เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของ GATT ที่ต้องการให้ทุกประเทศได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน</p> <p>ไม่ได้กำหนดข้อห้ามในการใช้ VERs ไว้</p>	<p>ไป หรือนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับ ความตกลง WTO ภายในเวลา 4 ปีนับ จากวันที่ WTO มีผลใช้บังคับ แต่อาจจะ ขยายระยะเวลาในการใช้ VERs ได้ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 1999</p> <p>3) มาตรการปกป้องจะใช้กับสินค้านำเข้า โดยไม่ต้องคำนึงถึงแหล่งที่มาของสินค้า (ข้อ 2)</p> <p>4) ต้องใช้มาตรการปกป้องตามหลัก MFN เว้นแต่เป็นกรณีที่ประเทศผู้นำเข้า จัดสรรโควตาให้ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (มาตรา 5 วรรค 2)</p> <p>กำหนดข้อห้ามในการใช้ VERs ไว้อย่าง ชัดเจน และกำหนดระยะเวลาในการ เลิกใช้ VERs อย่างค่อยเป็นค่อยไปภายใน 4 ปีนับจากวันที่ WTO มีผลใช้บังคับ แต่สามารถขยายระยะเวลาในการใช้</p>	<p>ตามมาตรา 4 วรรค 2 ประเทศภาคี ต้องไม่คงไว้ นำมาใช้ หรือหวนกลับ ไปใช้มาตรการใดๆซึ่งได้ถูกกำหนดให้ เปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแล้ว ยกเว้นแต่จะระบุไว้ในข้อ 5 และภาค</p>	<p>บนพื้นฐานของหลัก MFN เพราะ ประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรการ ปกป้องต่อสินค้านำเข้าจาก ประเทศจีนเท่านั้น (ข้อ 16 วรรค 1)</p> <p>กำหนดห้ามมิให้มีการห้ามการ จำกัดปริมาณ และมาตรการอื่นๆที่ ประเทศภาคีคงไว้ต่อการนำเข้าจาก จีนที่ไม่สอดคล้องกับความตกลง WTO (ข้อ 17)</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
		VERs ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 1999 (ข้อ 11) ส่วนในกรณีนี้ที่ประเทศภาคีใด ยังคงใช้ VERs ในวันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ ประเทศภาคีนั้นจะต้อง แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการเช่นนั้นให้ คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง ทราบภายใน 60 วันนับแต่วันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ (1 มกราคม 1995)	ผนวก 5 นอกจากนี้มาตรการที่ถูก กำหนดให้เปลี่ยนเป็นมาตรการทาง ภาษีดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ใน เชิงอรรถที่ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ว่า มีมาตรการใดบ้าง และ VERs ก็เป็น มาตรการหนึ่งที่ต้องทำการปรับ เปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี (มาตรา 4 วรรค 2 เชิงอรรถ 1)	
5. หลัก MFN	การใช้มาตรการปกป้องจะต้องอยู่ บนพื้นฐานของหลัก MFN ซึ่งเป็น หลักการสำคัญของ GATT ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 8 หมายความว่า ประเทศ ผู้นำเข้าจะใช้มาตรการปกป้องใน ลักษณะไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้านำ เข้า โดยไม่คำนึงว่าสินค้านั้นจะมี แหล่งที่มาจากประเทศผู้ส่งออก	มาตรการปกป้องจะใช้กับสินค้าที่กำลัง นำเข้ามาโดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่มาของ สินค้า ดังนั้น มาตรการปกป้องนี้จึงไม่มี วัตถุประสงค์ที่จะจำกัดแหล่งที่มาของสิน ค่า แต่จำกัดสินค้าที่กำลังเข้ามาใน ปริมาณที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น (มาตรา 2) ยก เว้นในกรณีที่เป็นการจัดสรรโควตาซึ่ง อนุญาตให้ประเทศภาคีสามารถยกเว้น ไม่ต้องจัดสรรโควตาตามหลัก MFN ได้	ใช้หลัก MFN เหมือนกัน โดยไม่ต้อง คำนึงถึงมาตรา 2 วรรค1(b) ภายใต้ GATT (มาตรา 5) หมายความว่า ประเทศผู้นำเข้าจะใช้มาตรการปก ปองในลักษณะไม่เลือกปฏิบัติต่อสิน ค้านำเข้า โดยไม่คำนึงว่าสินค้านั้นจะ มีแหล่งที่มาจากประเทศผู้ส่งออก ประเทศใด	ยกเว้นจากหลัก MFN กล่าวคือ ใช้ กับสินค้าที่มาจากประเทศจีนเท่านั้น (ข้อ 16)

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
	ประเทศใด	หากปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการ ปรึกษาหารือกับประเทศผู้ส่งออก ใหญ่ และแสดงหลักฐานให้คณะ กรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องเห็นว่า ก) ปริมาณการนำเข้าสินค้าของประเทศ ผู้ส่งออกบางรายได้เพิ่มขึ้นในระดับที่ไม่ ได้สัดส่วนกับการนำเข้ารวม ข) มีเหตุผลที่ถูกต้องในการไม่ปฏิบัติ ตามวิธีจัดสรรโควตาที่กำหนดไว้ในความ ตกลงนี้ และ ค) เงื่อนไขในการไม่ปฏิบัติตามนั้นเป็น ธรรมสำหรับประเทศผู้ส่งออกที่เกี่ยวข้อง ทุกราย(มาตรา 5 วรรค 2(b))		
6. การชดใช้ค่าเสียหายและสิทธิตอบโต้	กำหนดให้ประเทศภาคีที่ใช้มาตรการ ปกป้องจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการ ปกป้อง โดยประเทศที่ได้รับผล กระทบจากการใช้มาตรการปกป้อง มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายควบคู่กับ	กำหนดให้ประเทศที่ใช้มาตรการปกป้อง ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ประเทศผู้ส่ง ออกในกรณีที่มีปริมาณการนำเข้าเพิ่ม ขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตภายใน ประเทศผู้นำเข้า และถ้าไม่สามารถตกลง กันได้ก็เปรียบกับการชดใช้ค่าเสียหาย	ประเทศที่ใช้มาตรการปกป้องไม่ ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ประเทศ ผู้ส่งออก และประเทศผู้ส่งออกก็ ไม่สามารถที่จะทำการตอบโต้ได้	ประเทศที่ใช้มาตรการปกป้องนี้ ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ ประเทศจีน แต่ประเทศจีน สามารถใช้สิทธิตอบโต้ได้ใน 2 กรณี ดังต่อไปนี้ 1) ถ้ามาตรการปกป้องที่ใช้เป็นผล

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
	<p>มีสิทธิเรียกค่าเสียหายเอากับประเทศที่ใช้มาตรการปกป้องได้ หรือให้ประเทศที่ได้รับผลกระทบนั้นมีสิทธิใช้มาตรการตอบโต้ต่อสินค้าของประเทศที่ใช้มาตรการปกป้องได้โดยสามารถใช้สิทธิตอบโต้เฉพาะกับประเทศผู้ใช้มาตรการปกป้องนั้นได้ (สามารถตอบโต้ได้โดยเลือกปฏิบัติได้)</p>	<p>ลงกันได้เกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหาย กำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกตอบโต้ได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods) ก่อน แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นจริง (an absolute increase in imports) ประเทศผู้ใช้มาตรการปกป้องไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ประเทศผู้ส่งออกในช่วง 3 ปีแรกของการใช้มาตรการปกป้อง และประเทศผู้ส่งออกไม่มีสิทธิใช้มาตรการตอบโต้ได้ในช่วงเวลาดังกล่าว (มาตรา 8)</p>		<p>มาจากปริมาณการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงโดยเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศยังคงมีผลใช้บังคับเกินกว่า 2 ปี ประเทศจีนอาจจะใช้การจำกัดที่คล้ายกันต่อประเทศภาคีที่ใช้มาตรการได้</p> <p>2) ถ้ามาตรการปกป้องที่ใช้เป็นผลมาจากการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูงโดยแท้จริงยังคงมีผลใช้บังคับเกินกว่า 3 ปี ประเทศจีนอาจจะใช้การจำกัดที่คล้ายกันต่อประเทศภาคี WTO ที่ใช้มาตรการได้ (ข้อ 16 วรรค 6)</p>
7. กลไกในการติดตามตรวจสอบ	ไม่ได้กำหนดประเด็นนี้ไว้	<p>กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยคณะกรรมการปกป้อง เพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ดังเช่น 1) ติดตาม ทบทวน และรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องของ</p>	<p>ให้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการเกษตร (มาตรา 17) คณะกรรมการนี้อยู่ภายใต้คณะมนตรีว่าด้วยการค้าสินค้า ทุกประเทศสามารถเป็นสมาชิก โดยที่ประชุมคณะกรรมการทำหน้าที่</p>	<p>คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง (เหมือนความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง)</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
		<p>ประเทศภาคีให้คณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods) ทราบ 2) ทบทวนว่าข้อเสนอของประเทศภาคีเกี่ยวกับการระงับข้อลดหย่อนทางภาษีหรือพันธกรณีอื่น ๆ มีความเท่าเทียมกันหรือไม่ และรายงานต่อคณะมนตรีทราบ 3) รายงานประจำปีให้คณะมนตรีทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง และทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีเลขานุการเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องในการติดตามตรวจสอบ ดังเช่น จัดเตรียมรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง(มาตรา13)</p>	<p>เป็นเวทีให้แต่ละประเทศติดตามการปฏิบัติตามข้อผูกพัน และติดตามการใช้มาตรการการผลิตรกรค้าสินค้าเกษตรของประเทศอื่น เมื่อเห็นว่ามีถูกต้องก็ต้องฟ้องร้องและเจรจา รวมทั้งร่วมตัดสินใจในมติต่างๆที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสมาชิก</p>	

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
8. ข้อกำหนดเกี่ยวกับ การแจ้งและการ ปรึกษาหารือ	<p>บัญญัติสิทธิและหน้าที่ของประเทศผู้นำเข้าไว้ ดังนี้</p> <p>1) ก่อนที่จะใช้มาตรการปกป้อง ประเทศผู้นำเข้าจะต้องแจ้งต่อที่ประชุม GATT</p> <p>2) ปรึกษากับที่ประชุม GATT และ ประเทศผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการปกป้อง แต่ การปรึกษาหารืออาจจะยกเว้นได้ หากความล่าช้าในการปรึกษาหารือ จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจนแก้ไขเยียวยาภายหลังไม่ได้</p> <p>3) หากการปรึกษาหารือไม่สามารถตกลงกันได้ ประเทศผู้นำเข้าสามารถกระทำการโดยฝ่ายเดียวได้</p>	<p>ประเทศภาคีมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลต่อ คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง ซึ่งข้อมูลที่ประเทศภาคีต้องแจ้งนั้น แบ่ง ออกได้เป็น 2 เรื่อง ดังนี้</p> <p>1) การแจ้งข้อมูลในเรื่องทั่วไป</p> <p>1.1) ประเทศภาคีต้องแจ้งข้อมูลที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับ วิธีการบริหาร งานเกี่ยวกับมาตรการปกป้อง รวมทั้งข้อมูลที่มีการแก้ไข</p> <p>1.2) ประเทศภาคีที่ยังคงใช้มาตรการปกป้องที่มีอยู่ก่อนวันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ จะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการเช่นนั้นให้คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องทราบ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ (1 มกราคม 1995)</p> <p>2) การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้อง มีดังนี้</p>	<p>ประเทศภาคีมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูล การใช้มาตรการปกป้องพิเศษ ดังนี้</p> <p>1) ในกรณีที่จะใช้ปริมาณนำเข้าเป็น เกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อเริ่มใช้มาตรการปกป้องเป็นครั้งแรกสำหรับรายการสินค้าใดในปีใดก็ตาม ต้องแจ้ง trigger level และตัวเลขที่ใช้คำนวณ ก่อนใช้มาตรการหรือไม่ช้ากว่า 10 วัน หลังจากใช้แล้ว</p> <p>2) ในกรณีที่จะใช้ราคานำเข้าเป็น เกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อเริ่มใช้มาตรการปกป้อง ให้แจ้ง trigger level และตัวเลขที่ใช้คำนวณ โดยจะแจ้ง พร้อมกันทุกสินค้าก็ได้ หรือจะแจ้งทีละรายการเมื่อจะเริ่มใช้เป็นครั้งแรกก็ได้ แต่ต้องแจ้งล่วงหน้าหรืออย่างช้า ไม่เกิน 10 วันหลังจากเริ่มใช้</p> <p>3) ในแต่ละปีต้องแจ้งรายการจำนวน</p>	<p>บัญญัติสิทธิและหน้าที่ ดังนี้</p> <p>1) ในกรณีที่เข้าเกณฑ์ในการใช้ มาตรการปกป้องดังกล่าว ประเทศ ภาคี WTO ที่ได้รับผลกระทบอาจจะ ร้องขอเจรจาหารือกับประเทศจีน เพื่อที่จะให้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจทั้ง สองฝ่าย รวมทั้งประเทศภาคี WTO ที่ได้รับผลกระทบควรจะใช้มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่า ด้วยมาตรการปกป้องหรือไม่ด้วย และคำร้องขอดังกล่าวต้องแจ้งทันที ต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการ ปกป้อง (ข้อ 16 วรรค 1)</p> <p>2) ถ้าในการเจรจาหารือทวิภาคี ตกลงกันว่าสินค้านำเข้าที่มีแหล่ง กำเนิดจากจีนก่อให้เกิดความเสียหายและการกระทำนั้นเป็นการจำเป็น และจีนกระทำดังกล่าวเพื่อที่</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
		<p>2.1) ประเทศภาคีต้องแจ้งให้คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องทราบเมื่อ ก) เริ่มการไต่สวน ข) พบว่าสินค้านำเข้าที่เพิ่มขึ้นเป็นสาเหตุของความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือคุกคามจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศภาคีนั้น และ (ค) ตัดสินว่าจะใช้หรือมีการขยายระยะเวลาในการใช้มาตรการปกป้อง ซึ่งในกรณีข้อ (ค) นี้ ประเทศภาคีต้องปรึกษาหารือกับประเทศที่มีส่วนได้เสียอย่างมากในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>2.2) ประเทศภาคีต้องแจ้งให้คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องทราบว่า จะใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวก่อนที่จะมีการใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวนั้น และต้องเริ่มปรึกษาหารือทันทีหลังจากที่</p>	<p>การใช้มาตรการปกป้องพิเศษของปีก่อนหน้าภายใน 30 วันหลังจากสิ้นปี (มาตรา 5 วรรค 7)</p>	<p>จะป้องกันหรือเยียวยาการทำลายตลาด การกระทำดังกล่าวต้องแจ้งทันทีต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง(ข้อ 16 วรรค 2)</p> <p>3) ถ้าการเจรจาหรือไม่ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างจีนและประเทศภาคี WTO ที่เกี่ยวข้องภายใน 60 วันหลังจากได้รับการร้องขอเจรจาหรือ ประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบมีอิสระที่จะถอนข้อผูกพันหรือจำกัดการนำเข้าเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือเยียวยาการทำลายตลาดดังกล่าว การกระทำดังกล่าวจะต้องแจ้งทันทีต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง (ข้อ 16 วรรค 3)</p> <p>4) กรณีที่ประเทศจีนสามารถใช้สิทธิตอบได้ตามวรรค 6 การกระทำ</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
		<p>มีการใช้มาตรการนั้น</p> <p>2.3) ประเทศภาคีต้องแจ้งผลของการปรึกษาหารือในเรื่องต่างๆ รวมทั้งผลของการทบทวนสถานการณ์หลังจากที่มีการใช้มาตรการปกป้องมากกว่า 1 ปี และข้อมูลเกี่ยวกับการชดเช้ค่าเสียหาย (มาตรา 12)</p>		<p>ดังกล่าวของประเทศจีนต้องแจ้งทันทีต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง (ข้อ 16 วรรค 6)</p> <p>5) ประเทศภาคีต้องแจ้งให้คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องทราบทันทีหลังจากได้ใช้มาตรการปกป้องชั่วคราว และต้องเริ่มปรึกษาหารือทันทีหลังจากที่มีการใช้มาตรการนั้น (ข้อ 16 วรรค 7)</p> <p>6) ถ้าประเทศภาคี WTO พิจารณาว่า การกระทำภายใต้วรรค 2, 3 หรือ 7 ก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดการแตกแยกทางการค้าในตลาดของตน ประเทศภาคี WTO อาจจะร้องขอให้มีการเจรจาหารือกับประเทศจีนและ/หรือภาคี WTO ที่เกี่ยวข้องภายใน 30 วันนับแต่ได้มีการแจ้งคำร้องขอไปยังคณะ</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
				<p>กรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง ถ้าการเจรจาหรือดังกล่าวไม่ทำให้เกิดการตกลงกันภายใน 60 วันนับ แต่มีการร้องขอเจรจาหรือประเทศภาคี WTO ที่ได้รับร้องขอดังกล่าวมีสิทธิที่จะถอนสิทธิประโยชน์ที่ตกลงหรือจำกัดการนำเข้าจากประเทศจีนเพียงที่จำเป็น โดยการกระทำดังกล่าวต้องแจ้งทันทีต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง (ข้อ 16 วรรค 8)</p>
9. ความโปร่งใส	<p>กำหนดเนื้อหาตามมาตรา 5 ภายใต้ GATT ที่ว่า "มาตรการทางการค้าทุกมาตรการจะต้องมีการประกาศก่อนที่จะมีการใช้มาตรการนั้น" ดังนั้นประเทศผู้นำเข้าจึงต้องแจ้งต่อที่ประชุม GATT ก่อนที่จะใช้มาตรการ และให้การปรึกษาหารือกับที่</p>	<p>บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ดังนี้</p> <p>1) มาตรา 3 วรรค 1 กำหนดไว้ว่า ในกรณีใดที่ส่วนเพื่อพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับความเสียหาย ประเทศภาคีจะต้องแจ้งให้ประเทศที่มีส่วนได้เสียทั้งหมดทราบ และต้องเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ</p>	<p>บัญญัติไว้ ดังนี้</p> <p>- การใช้ข้อกำหนดว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษจะต้องทำในลักษณะที่โปร่งใส</p> <p>- ต้องแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่คณะกรรมการว่าด้วยการเกษตรทราบล่วงหน้าเร็วที่สุด</p>	<p>บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ดังนี้</p> <p>1) ในกรณีที่เข้าเกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องดังกล่าว ประเทศภาคี WTO ที่ได้รับผลกระทบอาจจะร้องขอเจรจาทันทีกับประเทศจีน เพื่อให้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจทั้งสองฝ่าย รวมทั้งประเทศภาคี WTO</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
ประชุม GATT และประเทศผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการปกป้องเท่านั้น		<p>2) มาตรา 4 วรรค 2(c) กำหนดไว้ว่า ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตีพิมพ์โฆษณาบทวิเคราะห์อย่างละเอียดในเรื่องที่มีการโต้สวนรวมทั้งแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการตรวจสอบแล้ว</p> <p>3) มาตรา 11 วรรค 2 กำหนดไว้ว่า ไม่มีการใช้ VERs เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ และมาตรการต่างๆที่ไม่สอดคล้องกับความตกลง WTO โดยกำหนดให้เลิกใช้ VERs อย่างค่อยเป็นค่อยไป หรือนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับความตกลง WTO ภายในเวลา 4 ปี นับจากวันที่ WTO มีผลใช้บังคับ</p> <p>4) มาตรา 12 ดังเช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 12 วรรค 1 กำหนดไว้ว่า ให้ประเทศภาคีแจ้งให้คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องทราบเกี่ยวกับการโต้สวน ผลการโต้สวน และคำตัดสิน 	<p>เท่าที่จะทำได้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประเทศภาคีที่ใช้มาตรการปกป้องพิเศษจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคีที่สนใจใดๆหรือตามเงื่อนไขในการใช้มาตรการดังกล่าว (มาตรา 5 วรรค 7) 	<p>ที่ได้รับผลกระทบควรจะใช้มาตรการปกป้องภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องหรือไม่ด้วย และคำร้องขอดังกล่าวต้องแจ้งทันทีต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง (ข้อ 16 วรรค 1)</p> <p>2) ถ้าในการเจรจาหรือทวิภาคีตกลงกันว่าสินค้านำเข้าที่มีแหล่งกำเนิดจากจีนก่อให้เกิดความเสียหายและการกระทำนั้นเป็นการจำเป็น และจีนกระทำดังกล่าวเพื่อที่จะป้องกันหรือเยียวยาการทำลายตลาด การกระทำดังกล่าวต้องแจ้งทันทีต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง (ข้อ 16 วรรค 2)</p> <p>3) ถ้าการเจรจาหรือไม่ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างจีนและประเทศ</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
		<ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 12 วรรค 3 กำหนดไว้ว่า ต้องเปิดโอกาสให้ประเทศที่มีส่วนได้เสียได้ปรึกษาหารือกับประเทศภาคีผู้ใช้มาตรการนั้นก่อน - มาตรา 12 วรรค 4 กำหนดไว้ว่า ก่อนใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวจะต้องแจ้งต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องและปรึกษาหารือกับประเทศที่มีส่วนได้เสียทันทีหลังจากที่มีการใช้มาตรการนั้น - มาตรา 12 วรรค 5 กำหนดไว้ว่า ต้องแจ้งให้คณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้าทราบโดยทันทีถึงผลการปรึกษาหารือผลการทบทวนสถานการณ์หลังจากการใช้มาตรการปกป้อง รูปแบบของการخذใช้ค่าเสียหายและการระงับการให้สิทธิลดหย่อนและพันธกรณีอื่นๆ เป็นต้น 		<p>ภาคี WTO ที่เกี่ยวข้องภายใน 60 วันหลังจากได้รับการร้องขอเจรจาหารือ ประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบมีอิสระที่จะถอนข้อผูกพันหรือจำกัดการนำเข้าเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือเยียวยาการทำลายตลาดดังกล่าว การกระทำดังกล่าวจะต้องแจ้งทันทีต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง (ข้อ 16 วรรค 3)</p> <p>4) ก่อนที่จะใช้บังคับมาตรการตามวรรค 3 ประเทศภาคี WTO ดังกล่าวจะต้องแจ้งให้ประเทศที่มีส่วนได้เสียทั้งหมดทราบ และต้องเปิดโอกาสให้ผู้นำเข้า ผู้ส่งออกและฝ่ายที่มีส่วนได้เสียเสนอความเห็นและหลักฐานเกี่ยวกับความเหมาะสมของมาตรการที่เสนอ การใช้</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
				<p>มาตรการปกป้องจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ ประเทศภาคี WTO จะต้องจัดให้มีการแจ้งคำตัดสินให้มีการใช้มาตรการที่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งเหตุผลของมาตรการดังกล่าวและขอบเขตระยะเวลาของมาตรการ (ข้อ 16 วรรค 5)</p> <p>5) กรณีที่ประเทศจีนสามารถใช้สิทธิตอบได้ตามวรรค 6 การกระทำดังกล่าวของประเทศจีนต้องแจ้งทันทีต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง (ข้อ 16 วรรค 6)</p> <p>6) ประเทศภาคีต้องแจ้งให้คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้องทราบทันทีหลังจากได้ใช้มาตรการปกป้องชั่วคราว และต้องเริ่มปรึกษาหารือทันทีหลังจากที่มีการใช้มาตร</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
				<p>การันัน (ข้อ 16 วรรค 7)</p> <p>7) ถ้าประเทศภาคี WTO พิจารณาว่า การกระทำภายใต้วรรค 2, 3 หรือ 7 ก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดการแตกแยกทางการค้าในตลาดของตน ประเทศภาคี WTO อาจจะร้องขอให้มีการเจรจาหรือกับประเทศจีน และ/หรือภาคี WTO ที่เกี่ยวข้องภายใน 30 วันนับแต่ได้มีการแจ้งคำร้องขอไปยังคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง ถ้าการเจรจาหรือดังกล่าวไม่ทำให้เกิดการตกลงกันภายใน 60 วันนับแต่มีการร้องขอเจรจาหรือประเทศภาคี WTO ที่ได้ร้องขอดังกล่าวมีสิทธิที่จะถอนสิทธิประโยชน์ที่ตกลงหรือจำกัดการนำเข้าจากประเทศจีนเพียงที่จำเป็น โดยการ</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
				กระทำได้กล่าวต้องแจ้งทันทีต่อ คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปก ป้อง (ข้อ 16 วรรค 8)
10. กฎเกณฑ์พิเศษ สำหรับประเทศกำลัง พัฒนา	ไม่ได้บัญญัติประเด็นนี้ไว้	<p>บัญญัติไว้ 2 รูปแบบ คือ</p> <p>1) ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับยกเว้น จากการใช้มาตรการปกป้อง ถ้าสัดส่วน การนำเข้าสินค้าจากประเทศกำลัง พัฒนาแต่ละประเทศไม่เกินร้อยละ 3 ของการนำเข้ารวมในประเทศผู้นำเข้า และถ้าการนำเข้าจากแต่ละประเทศที่ น้อยกว่าร้อยละ 3 นั้นเมื่อนำเข้ารวมกัน ไม่เกินร้อยละ 9 ก็ให้ได้รับยกเว้นจาก มาตรการปกป้องได้</p> <p>2) ประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิขยาย เวลาในการใช้มาตรการปกป้องได้อีก 2 ปีนอกเหนือจากระยะเวลาสูงสุดที่ กำหนดให้ใช้ 8 ปี ดังนั้น ประเทศกำลัง พัฒนาจึงสามารถใช้มาตรการปกป้องได้</p>	ไม่ได้บัญญัติในประเด็นนี้ไว้	ไม่ได้บัญญัติในประเด็นนี้ไว้

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
		<p>นานถึง 10 ปี</p> <p>3) ประเทศกำลังพัฒนายังมีสิทธิใช้มาตรการปกป้องกับสินค้านำเข้าที่ถูกใช้มาตรการนั้นหลังจากวันที่ WTO มีผลใช้บังคับได้อีก แต่ต้องเว้นระยะเวลาการใช้เป็นเวลาครึ่งหนึ่งของระยะที่เคยใช้มาตรการนั้นมาก่อน ทั้งนี้ระยะเวลาที่เว้นจากการใช้มาตรการต้องเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี(มาตรา9)</p>		
11. ระยะเวลาในการใช้มาตรการปกป้อง	ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการใช้แน่นอน แต่บัญญัติเพียงว่า ให้ใช้มาตรการปกป้องเพียงพอที่จำเป็นเพื่อป้องกัน หรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรงให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศเท่านั้น	<p>กำหนดระยะเวลาในการใช้ไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติเนื้อหาไว้ดังต่อไปนี้</p> <p>1) ในกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินให้ใช้มาตรการปกป้องชั่วคราว ซึ่งระยะเวลาในการใช้จะต้องไม่เกิน 200 วัน</p> <p>2) ในกรณีที่เป็นสถานการณ์ทั่วไปให้ใช้มาตรการปกป้องทั่วไป ซึ่งระยะเวลาในการใช้จะต้องไม่เกิน 4 ปี แต่สามารถขยายระยะเวลาในการใช้มาตรการได้อีก</p>	ใช้ชั่วคราวไม่เกินปีที่เรียกเก็บ (มาตรา 5 วรรค 4)	<p>บัญญัติไว้ ดังนี้</p> <p>1) ในกรณีที่เป็นสถานการณ์ทั่วไป ให้ใช้มาตรการปกป้องทั่วไป ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการใช้แน่นอน แต่บัญญัติเพียงว่า ให้ใช้มาตรการปกป้องเพียงพอที่จำเป็นเพื่อป้องกัน หรือ เยีย ว ย า market disruption เท่านั้น (ข้อ 16 วรรค 6)</p> <p>2) ในกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน</p>

เรื่อง	GATT 1947	ความตกลงว่าด้วย มาตรการปกป้องภายใต้ WTO	ความตกลงสินค้าเกษตร	พิธีสารว่าด้วยการ ภาคยานุวัติของ สาธารณรัฐประชาชนจีน
		แต่ต้องมีการปรึกษาหารือกับประเทศที่ ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการปก ป้อนั้น โดยระยะเวลาในการใช้มาตร การปกป้องทั้งหมด (ซึ่งรวมถึงช่วงเวลา การใช้มาตรการชั่วคราว ช่วงเวลาใน การใช้ระยะแรก และการขยายระยะ เวลาในการใช้) จะต้องไม่เกิน 8 ปี สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว และไม่เกิ น 10 ปีสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา 6 และมาตรา 7)		ให้ใช้มาตรการปกป้องชั่วคราว ซึ่ง ระยะเวลาในการใช้จะต้องไม่เกิน 200 วัน (ข้อ 16 วรรค 7)

ฉะนั้นจากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทที่ 2 นี้ทำให้ทราบถึงเป็นวิวัฒนาการและความเป็นมาของระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร และทราบถึงหลักกฎหมายในการจำกัดปริมาณการนำเข้าภายใต้ WTO ที่มีผลต่อการนำเข้าสินค้าเกษตร ตลอดจนการตีความและการบังคับใช้มาตราดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจกับคดีข้อพิพาทที่ผู้เขียนจะได้นำมายกเป็นกรณีศึกษา ตลอดทั้งผู้เขียนจะได้นำหลักกฎหมายในบทนี้ไปใช้ในการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ระบบกรอบราคาและประเด็นกฎหมายในคดีพิพาท ระหว่างประเทศชิลีกับประเทศอาร์เจนตินา

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงข้อพิพาทระหว่างชิลีกับอาร์เจนตินาเกี่ยวกับการใช้ระบบกรอบราคาของประเทศชิลี ซึ่งจะได้นำเสนอถึงข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกรอบราคาโดยทั่วไปและระบบกรอบราคาของชิลี ประเด็นข้อโต้แย้งที่สำคัญระหว่างคู่กรณี รวมทั้งเหตุผลในการสนับสนุนข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่าย ตลอดจนศึกษาถึงคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (PANEL) และองค์กรอุทธรณ์ (APPELLATE BODY) เพื่อให้ทราบถึงการใช้และการตีความหลักกฎหมายที่จะนำไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

3.1 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบกรอบราคา

ประเทศแถบละตินอเมริกาหลายประเทศได้นำเอากรอบราคา (price band) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของภาษีผันแปร (Variable Tariff)¹ เข้ามาเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเกษตรกรรมภายในประเทศ โดยนำเข้ามาใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการนำเข้าสินค้าเกษตร² แต่ขณะเดียวกันประเด็นเรื่องกรอบราคาก็เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมากในการเจรจาทางการค้า ไม่ว่าจะในทางซีก

¹เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 290 อธิบายไว้ว่า ภาษีผันแปร/ค่าธรรมเนียมผันแปร (variable levy) หมายถึง ภาษีที่ใช้เพื่อการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของราคาตลาดโลก การใช้ภาษีแบบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราคาสินค้าเข้าเมื่อบวกภาษีเข้าแล้วเท่ากับราคาของผู้ผลิตภายในประเทศ ตัวอย่างของภาษีแบบนี้ที่รู้จักกันแพร่หลาย คือ ภาษีผันแปรของประชาคมยุโรป ซึ่งเก็บในจำนวนเท่ากับผลต่างระหว่างราคาเป้าหมายสำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศกับราคา C.I.F ของผลผลิตเกษตรนำเข้าที่เสนอไว้ต่ำสุด จำนวนภาษีที่เรียกเก็บจากธัญพืชมีการปรับเปลี่ยนทุกวันตามราคาตลาดโลก มีการปรับราคาเป็นรายปีสำหรับผลิตภัณฑ์นมและไตรมาสสำหรับเนื้อสุกร

²Alain de Janvry, Agricultural and Rural development Policy in Latin America, (Rome : FAO,1997), p.10. Available from <http://www.fao.org>

โลกตะวันตก(Western Hemisphere) หรือในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรของ WTO³ ได้มีนักวิเคราะห์ที่กล่าวว่า กรอบราคาเป็นการปกป้องคุ้มครองการค้า (protectionism) และควรที่จะยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีที่มีอัตราแน่นอน (fixed tariffs) แต่ผู้ที่สนับสนุนกรอบราคายังคงยืนยันว่า กรอบราคาเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับผู้ผลิตภายในประเทศ เพราะเป็นการบรรเทาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ⁴

ดังนั้น กล่าวได้ว่า กรอบราคาเป็นการแทรกแซงทางราคาอย่างหนึ่งในตลาดสินค้าเกษตร และมักจะอยู่ในรูปของการประกันเสถียรภาพทางด้านราคา เพราะความไม่มีเสถียรภาพทางราคาทำให้เกิดความสูญเสียแก่ผู้ผลิต (producer welfare) เนื่องจากรายได้ที่ได้รับนั้นไม่แน่นอนทั้งยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของผู้บริโภคอันเนื่องมาจากการตัดสินใจในการบริโภค⁵

ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพรวมการทำงานของระบบกรอบราคา ผู้เขียนจะแบ่งศึกษาออกเป็น 2 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องระบบกรอบราคาโดยทั่วไป ตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องระบบกรอบราคาของประเทศชิลี เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงลักษณะการทำงานของระบบกรอบราคาโดยทั่วไป และระบบกรอบราคาที่ใช้ในประเทศชิลีก่อนที่จะโยกไปสู่ประเด็นกฎหมายในคดีพิพาทที่จะยกมาเป็นกรณีศึกษาต่อไป

3.1.1 ระบบกรอบราคาโดยทั่วไป (The Price Band System in General)

3.1.1.1 การทำงานของกรอบราคา (How Price bands work)

แนวความคิดเกี่ยวกับกรอบราคาแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะกำหนดตลาดเพื่อให้ราคาอยู่ในระดับที่กำหนดไว้(specified range) ซึ่งกรอบราคาอาจปรากฏอยู่ในรูปแบบ

³ Ibid., p.10.

⁴ David Skully, The economics of price bands and price band efficiency, (SELA, Caracas - Venezuela, 2001), p.1. Available from <http://www.fao.org>.

⁵ Avishay Braverman, Ravi Kanbur, Antonio Salazar P.Brandao, Jeffrey Hammer, Mauro De Rezende Lopes and Alexandra Tan, Commodity Price Stabilization and Policy Reform : An Approach to the Evaluation of the Brazilian Price Band Proposals (Washington D.C.: The World Bank, 1992), p.9.

และในตลาดที่แตกต่างกัน เห็นได้จากความตกลงสินค้าระหว่างประเทศ (an international commodity agreement) ในบรรดาสินค้าขั้นปฐมทั้งหลายเช่น น้ำตาล กาแฟ เมล็ดโกโก้ ข้าว สาลีจะมีการกำหนดปริมาณสินค้าที่มีในตลาดโดยการเก็บสินค้าเอาไว้ นอกจากนี้นโยบายทางการเงินและอัตราแลกเปลี่ยนก็จะเห็นได้จากตัวกรอบราคานั้นเอง โดยธนาคารกลางอาจจะกำหนดปริมาณเงินและสินเชื่อซึ่งจะทำให้อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนจะยังคงอยู่ในระดับที่กำหนดไว้ (a target range)⁶ ดังที่กล่าวแล้วว่ากรอบราคาเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายการค้าอย่างหนึ่งของซีกโลกตะวันตก และเป็นรูปแบบหนึ่งของภาษีผันแปร ในรูปแบบที่คล้ายกับการซื้อและขายสินค้าที่เก็บไว้ เพื่อกำหนดราคา ดังนั้นภาษีที่เก็บต่อสินค้านำเข้าก็จะแตกต่างกันไปเพื่อให้ราคานำเข้า (import prices) อยู่ภายในกรอบที่จำกัดไว้

ดังนั้นในการทำงานของกรอบราคา กรอบราคามีปัญหาที่ต้องจัดการอยู่ 2 ประการ ได้แก่

- 1) กรอบราคาต้องหาวิธีการในการรักษาราคานำเข้าให้อยู่ภายในกรอบราคาและ
 - 2) กรอบราคาต้องสร้างวิธีการในการกำหนดกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำ
- กรอบราคาจะแก้ปัญหานี้ได้โดยการคำนวณภาษี และการคำนวณราคา⁷ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.1.1.2 และ 3.1.1.3

3.1.1.2 การรักษาราคาภายใต้ขั้นตอนการคำนวณกรอบภาษี (Keeping Price within the band-Tariff algorithm)⁸

จากที่กล่าวมาการทำงานของกรอบราคา กรอบราคาต้องหาวิธีการในการรักษาราคานำเข้าให้อยู่ภายในกรอบราคาโดยการคำนวณภาษี (a tariff algorithm) ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจก่อนว่ากรอบราคาประกอบไปด้วยภาษีอะไรบ้าง

กรอบราคานี้ประกอบไปด้วยภาษี 2 ประเภท ได้แก่

- 1) ภาษีตามมูลค่า (Ad valorem tariff)⁹ ซึ่งจะใช้บังคับจัดเก็บอยู่แล้ว และ

⁶David Skully, *The economics of price bands and price band efficiency*, p.3.

⁷Ibid., p.2.

⁸Ibid., p.4.

⁹ภาษีตามมูลค่า คือ ภาษีที่คำนวณเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้า ad valorem เป็นภาษาลาติน แปลว่า “ตามมูลค่า” ยกตัวอย่าง สินค้าราคา 1,000 บาท เก็บภาษีร้อยละ 15 คิดเป็น

2) ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ (Specific tariff)¹⁰ จะมีการพิจารณาโดยการคำนวณ ตัวอย่างเช่น กรอบราคาของซีดีเกี่ยวกับข้าวสาลีจะประกอบไปด้วยภาษีผันแปร 2 ประเภทนี้ โดยจะมีการลด(rebate)ภาษีตามมูลค่าเพื่อที่รักษาระดับราคาขั้นสูง และจะมีการจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บตามสภาพเพิ่มขึ้นเพื่อรักษาระดับราคาขั้นต่ำ

เมื่อทราบแล้วว่ากรอบราคาประกอบไปด้วยภาษีอะไรบ้าง ประการต่อมากรอบราคา จะรักษาราคานำเข้าให้อยู่ภายใต้กรอบราคาได้อย่างไร เพื่อที่จะให้เห็นภาพโดยรวมของการรักษา ระดับราคานำเข้าภายใต้ขั้นตอนการคำนวณกรอบภาษีของกรอบราคา ผู้เขียนจะขออธิบาย ประกอบรูปดังต่อไปนี้

รูปที่ 5 การรักษาราคาภายใต้ขั้นตอนการคำนวณกรอบภาษี



จำนวนภาษีเท่ากับ 150 บาท ข้อดีของภาษีชนิดนี้ คือ จำนวนภาษีที่เก็บได้สอดคล้องกับภาวะ เศรษฐกิจ มีความเป็นธรรม เพราะเก็บตามมูลค่าของสินค้า ส่วนข้อเสีย คือ การคำนวณมีความ ยุ่งยากในการประเมินมูลค่าของสินค้าที่จะต้องเสียภาษี และเปิดช่องทางให้พ่อค้า และเจ้าหน้าที่ ศุลกากรทุจริตได้ง่ายกว่าการเก็บภาษีตามสภาพ (Specific Tax) ภาษีตามมูลค่าใช้กับภาษีการ ขาย ภาษีทรัพย์สิน และภาษีนำเข้า (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐ ศาสตร์, หน้า 6.)

¹⁰ การเก็บภาษีตามสภาพ โดยกำหนดจำนวนเงินภาษีต่อหน่วยไว้แน่นอน แล้วแต่ว่าสิน คำนั้นจะใช้หน่วยอะไร อาทิ กำลังแรงม้าสำหรับเครื่องยนต์ กิโลกรัมสำหรับผลิตภัณฑ์กระดาษ เมตรสำหรับผ้า ผืน บาเรลสำหรับน้ำมันดิบ ฯลฯ (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรม ศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 267.)

กรณีแรกเมื่อราคาระหว่างประเทศ(International Price) อยู่ระหว่างกรอบราคาขั้นสูง และกรอบราคาขั้นต่ำกล่าวคือ อยู่ระหว่างกลาง (center zone) ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพจะเท่ากับ 0 และ ภาษีตามมูลค่าเท่านั้นที่นำมาใช้บังคับ กรณีที่สองเมื่อราคาระหว่างประเทศที่เข้ามานั้น เกินกว่ากรอบราคาขั้นสูง(over zone) จะมีการคืนภาษีที่คิดตามมูลค่าให้กับประเทศผู้ส่งออกเท่ากับส่วนต่างระหว่างกรอบราคาขั้นสูงและราคาระหว่างประเทศที่เข้ามาเพื่อที่จะให้ราคานำเข้าคงอยู่ที่ระดับกรอบราคาขั้นสูง ผลก็คือ จะเป็นการช่วยผู้บริโภครายในประเทศ เพราะจะสามารถซื้อสินค้าในราคาที่ถูกลง แต่เมื่อใดก็ตามที่ภาษีทั้งหมดเท่ากับ 0 ก็จะไม่มีการคืนภาษีให้คืนได้ และกรอบราคาก็ไม่สามารถที่จะตอบโต้ราคาระหว่างประเทศที่สูงขึ้นได้ กรณีที่สามแต่ถ้าราคาระหว่างประเทศเข้ามาต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำ(floor zone) นอกจากจะมีการเก็บภาษีที่คิดตามมูลค่า ก็ยังมีการเก็บภาษีตามสภาพเพิ่มอีกด้วย โดยจะเก็บเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาระหว่างประเทศที่เข้ามาที่กรอบราคาขั้นต่ำ เพื่อที่จะรักษาราคานำเข้าให้คงที่ระดับกรอบราคาขั้นต่ำ ซึ่งจะเป็นการช่วยผู้ผลิตภายในประเทศให้สามารถอยู่รอดในตลาดได้ เพราะการที่เก็บภาษีเพิ่มอาจจะสามารถลดความได้เปรียบในเรื่องราคาของคู่แข่งหรือผู้ประกอบการในต่างประเทศได้ แต่ถ้าเมื่อใดภาษีทั้งหมดรวมแล้วอยู่ที่ระดับอัตราภาษีที่ผูกพันไว้กับ WTO ก็จะไม่สามารถที่จะขึ้นภาษีได้อีก และราคานำเข้าก็สามารถที่จะต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำ (the under zone) ได้

ผู้เขียนมีข้อสังเกต คือ ระบบกรอบราคาจะเป็นการช่วยผู้บริโภครายในประเทศ หรือผู้ผลิตภายในประเทศได้จริงหรือไม่ เพราะเมื่อราคาระหว่างประเทศเข้ามาเกินกว่ากรอบราคาขั้นสูง จะมีการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าแล้วคืนภาษีให้ภายหลัง ทำให้คิดได้ว่าราคาสินค้าที่เข้ามาในขณะนั้นยังคงเป็นราคาที่ยังมีได้มีการคืนภาษี ทำให้ผู้บริโภคยังคงซื้อสินค้าในราคาที่สูง เพราะยังมิได้มีการคืนภาษีให้แก่ผู้ส่งออกในขณะที่นำเข้าในขณะนั้น หรือเช่นเดียวกับกรณีที่ราคาระหว่างประเทศเข้ามาต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำก็จะมีมีการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าตามปกติไปก่อน โดยยังมีได้มีการจัดเก็บภาษีตามสภาพเพิ่มเติมทันที ทำให้อัตราการนำเข้านั้นยังเป็นราคาที่ไม่สูงมาก ซึ่งก็ดูเหมือนไม่เป็นการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศอย่างแท้จริง เพราะยังทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศต้องทำการแข่งขันกับราคาระหว่างประเทศที่เข้ามาในราคาที่ต่ำ

3.1.1.3 การตั้งขั้นตอนการคำนวณกรอบราคา (Setting the Band-Price algorithm)¹¹

¹¹David Skully, The economics of price bands and price band efficiency, p.3.

ที่กล่าวมาเป็นการทำงานของกรอบราคาประการแรก ประการต่อมาคือ กรอบราคา ต้องสร้างวิธีการในการกำหนดกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำ โดยการคำนวณราคา กรอบราคานี้มีกลไกในการลดความผันผวนของราคา (Mechanism for reducing price volatility) โดยวิธีการหาราคาเฉลี่ยที่ผ่านมา (a moving average of past prices) ซึ่งราคาเฉลี่ยนี้ได้มาจากการเคลื่อนไหวของราคาที่ผันแปร ขณะเดียวกันค่าเฉลี่ยนี้ก็เป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของราคาในระยะยาวได้เป็นอย่างดี แม้ว่าข้อมูลนี้จะล้าสมัยแล้วก็ตาม ดังเช่นกรอบราคาของซีลีเกี่ยวกับข้าวสาลีจะใช้ราคาเฉลี่ยที่หามาจาก 60 เดือนที่ผ่านมา เพื่อแสดงให้เห็นถึงราคาข้าวสาลีระหว่างประเทศ (the \$u.s. per metric ton wheat price of No.2 Hard Red Winter Wheat, f.o.b., U.S. Gulf ports) นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมในการขนส่งสินค้าทางเรือ(a shipping charge) ก็จะมีการปรับเปลี่ยนเพื่อเป็นราคานำเข้า (import cost) เพื่อใช้ในการคำนวณต่อไป* ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

ราคาเฉลี่ยที่หามาจาก 60 เดือนย้อนหลังนี้ จะมีการเลือกลำดับที่ 16 สูงสุด และลำดับที่ 44 ต่ำสุดเป็นราคาอ้างอิง (reference price) ของกรอบราคาต่ำสุดและสูงสุดตามลำดับ โดยราคาระหว่างประเทศทั้งสองราคานี้จะใช้ในการคำนวณหากรอบราคาขั้นต่ำ และกรอบราคาขั้นสูงซึ่งจะมีสูตรในการคำนวณหากรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำ** ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{Floor : } a &= P_{\min}(1+t) \\ \text{Ceiling : } b &= P_{\max}(1+t)\end{aligned}$$

* ค่าขนส่งสินค้าทางเรือที่วางนี้ เป็นประเด็นโต้แย้งของผู้ส่งออกข้าวสาลีบางราย ซึ่งอ้างว่าวิธีการในการหาราคาดังกล่าวนี้ไม่เป็นที่โปร่งใสเท่าที่ควร ส่วนความกังวลของผู้ส่งออกรายอื่นๆก็คือ the U.S. Gulf price นี้ใช้กับข้าวสาลีชนิดอื่นๆและท่าเรือต้นทางอื่นๆได้อย่างไร

** กรอบราคาขั้นสูงจะกำหนดให้เป็น a

กรอบราคาขั้นต่ำจะกำหนดให้เป็น b

ส่วน P_{\min} คือ ราคาอ้างอิงระหว่างประเทศต่ำสุด

ส่วน P_{\max} คือ ราคาอ้างอิงระหว่างประเทศสูงสุด

t คือ ภาษี (tariff)

ดังนั้นการตั้งกรอบราคาที่แตกต่างกันนั้น จะเป็นการทำให้มีการกระจายของภาษี และราคานำเข้าที่แตกต่างกันก็จะทำให้เกิดความผันผวน แต่ความผันผวนสามารถที่จะลดลงได้ โดยการคำนวณดังที่ได้กล่าวมา

3.1.2 ระบบกรอบราคาของประเทศชิลี (Chile-Price Band System)

หลังจากทราบถึงระบบกรอบราคาโดยทั่วไปแล้ว ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะเสนอถึงระบบกรอบราคาของประเทศชิลีในคดีพิพาทนี้ โดยจะแบ่งศึกษาออกเป็น 3 ตอน ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องกรอบทางกฎหมายของระบบกรอบราคาของประเทศชิลี ตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสินค้าที่อยู่ภายใต้ระบบกรอบราคาของประเทศชิลี และตอนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องอัตราภาษีที่ใช้ เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงกรอบทางกฎหมาย สินค้า และอัตราภาษีที่ใช้ภายใต้ระบบกรอบราคาของประเทศชิลี

3.1.2.1 กรอบทางกฎหมายของระบบกรอบราคาของประเทศชิลี (Regulatory Framework of Chile-Price Band System)

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบกรอบราคาของชิลีได้กำหนดขึ้นโดยกฎหมายของชิลี ฉบับที่ 18.525 ว่าด้วยกฎเกณฑ์ในการนำเข้ามาสินค้า (the Rule on Importation of Goods) โดยทั่วไป กระบวนการในการคำนวณกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว¹² ซึ่งบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

“ For the sole purpose of ensuring a reasonable margin of fluctuation of domestic wheat, oil-seeds, edible vegetable oils and sugar prices in relating to the international prices for such products, specific duties are hereby established in United States dollars per tariff unit, or ad valorem duties, or both, and rebates on the amounts payable as ad valorem duties established in the Customs Tariff, which could affect the importation of such goods.

The amount of these duties and rebates, established in accordance with the procedure laid down in this Article, shall be determined annually by the President of

¹²Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, WT/DS207/R, adopted on 3 May 2002, Unpagued. Available from www.wto.org/wto/dispute/distab/htm

the Republic, in terms which, applied to the price levels attained by the products in question on the international markets, make it possible to maintain a minimum cost and a maximum import cost for the said products during the internal marketing season for the domestic production.

For the determination of the costs mentioned in the preceding paragraph, the monthly average international prices recorded in the most relevant markets during an immediately preceding period of five calendar years for wheat, oil-seed and edible vegetable oils and ten calendar years for sugar shall be taken to consideration. These averages shall be adjusted by the percentage variation of the relevant average price index for Chile's foreign trade between the month to which they correspond and the last month of the year prior to that of the determination of the amount of duties or rebates, as certified by the Central Bank of Chile. They shall then be arranged in descending order and up to 25 per cent of the highest values and up to 25 per cent of the lowest values for wheat, oil-seed and edible vegetable oils and up to 35 per cent of the highest values and up to 35 per cent of the lowest values for sugar shall be removed. To the resulting extreme values there shall be add the normal tariffs and costs arising from the process of importation of the said products. The duties and rebates determined for wheat shall also apply to muslin and wheat flour. In this last case, duties and rebates established for wheat shall be multiplied by the factor 1.56.

The prices to which these duties and rebates are applied shall be those applicable to the goods in question on the day of their shipment. The National Customs Administration shall notify these prices on a weekly basis, and may obtain information from other public bodies for that purpose."

จากบทบัญญัติดังกล่าว ได้กล่าวถึงการคำนวณระบบกรอบราคาสำหรับสินค้าประเภทข้าวสาลี (wheat) เมล็ดน้ำมันพืช (oil - seeds) น้ำมันพืช (edible vegetable oils) น้ำตาล(sugar)* โดยจะมีการจัดเก็บภาษีต่อการนำเข้าสินค้านี้ดังกล่าว ซึ่งภาษีที่ใช้ก็จะมีภาษีที่คิดตามมูลค่าซึ่งจะใช้กับการนำเข้าสินค้าอยู่แล้ว ส่วนภาษีที่จัดเก็บตามสภาพจะใช้ในกรณีที่ราคา

*แต่ในคดีระบบกรอบราคาของประเทศชิลีกล่าวถึงเฉพาะสินค้าประเภทข้าวสาลี แป้งข้าวสาลี และน้ำมันพืชเท่านั้น

อ้างอิงระหว่างประเทศเข้ามาต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ในกรณีที่ราคาอ้างอิงระหว่างประเทศเข้ามาเกินกว่ากรอบราคาที่กำหนดไว้ก็จะมีภาระคืนภาษีที่คิดตามมูลค่า

ในส่วนของภาษีและการคืนภาษีจะมีการพิจารณาทุกปี (annually) โดยประธานาธิบดีของชิลี นอกจากนี้ในการคิดคำนวณราคา สำหรับสินค้าประเภทข้าวสาลี เมล็ดน้ำมันพืช และน้ำมันพืชจะคิดจากราคาระหว่างประเทศเฉลี่ยต่อเดือนในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ส่วนสินค้าประเภทน้ำตาลจะคำนวณจากราคาระหว่างประเทศเฉลี่ยต่อเดือนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ราคาจะนำมาใช้กับสินค้าดังกล่าวในวันที่มีการขนส่งสินค้าลงเรือ (on the day of their shipment) โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรภายในประเทศจะทำการแจ้งราคาดังกล่าวเป็นรายสัปดาห์ไป (on a weekly basis)

นอกจากนี้ ชิลีได้ตรากฎหมายฉบับที่ 19.772 ออกมาแก้ไขมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่ 18.525 โดยในมาตรา 2 ของกฎหมายฉบับที่ 19.772 ซึ่งมีผลบังคับใช้วันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ได้มีการเพิ่มวรรคดังต่อไปนี้เข้าไปในมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่ 18.525¹³

“The specific duties resulting from the application of this article, added to the ad valorem duty, shall not exceed the base tariff rate bound by Chile under the World Trade Organization for the goods referred to in this Article, each import transaction being considered individually and using the c.i.f value of the goods concerned in the transaction in question as a basis for calculation. To that end, the National Customs Service shall adopt the necessary measures to ensure that the said limit is maintained.”

กล่าวคือ เมื่อรวมภาษีตามกรอบราคา (the price band duty) และภาษีตามมูลค่าแล้วจะต้องไม่เกินไปกว่าอัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ 31.5 ที่ชิลีผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันกฎหมายฉบับที่ 19.772 โดยลักษณะเหมือนกับเป็นการประกาศอัตราภาษีที่ชิลีผูกพัน เพราะภาษีทั้งหมดซึ่งสามารถนำมาใช้กับสินค้าภายใต้ระบบกรอบราคาก็อยู่ภายใต้การผูกพันทางภาษีมาตั้ง

¹³Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 2.3.

แต่รอบโตเกียว¹⁴ โดยวัตถุประสงค์ของระบบกรอบราคาของชิลีที่ระบุไว้ในมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่ 18.525 ก็เพื่อที่จะประกันการขึ้นลงของราคาข้าวสาลี เมล็ดน้ำมันพืช น้ำมันพืช และน้ำตาลภายในประเทศ โดยสัมพันธ์กับราคาระหว่างประเทศสำหรับสินค้าแต่ละประเภานั้น¹⁵ และราคาสินค้านำเข้านี้ใช้ราคา c.i.f. ในการคำนวณ*

3.1.2.2 สินค้าที่อยู่ภายใต้ระบบกรอบราคาของประเทศชิลี (Products Subject to Chile's Price Band System)¹⁶

กรอบราคาจะนำมาใช้คำนวณกับสินค้านี้ดังต่อไปนี้ (1) น้ำมันพืช (2) ข้าวสาลีและแป้งสาลี และ (3) น้ำตาล

3.1.2.3 อัตราภาษีที่ใช้ (Total Applicable Duties)¹⁷

ภาษีทั้งหมดที่ใช้กับสินค้าที่อยู่ภายใต้ระบบกรอบราคานี้จะประกอบไปด้วยภาษี 2 ประเภท ได้แก่

(1) ภาษีตามมูลค่า เป็นภาษีที่ใช้กับการนำเข้าสินค้าซึ่งจะใช้อัตราภาษีนี้กับสินค้าทุกชนิดตามหลัก MFN อัตราภาษีแบบ MFN ที่ชิลีผูกพันไว้ตามตารางภาษีของ WTO คือ ร้อยละ 31.5 ชิลีได้ทำการลดอัตราภาษีที่ใช้ลงในแต่ละปีตามตารางประจำปี (annual basis) ส่วนอัตรา

¹⁴Ibid., para. 2.3

¹⁵Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, WT/DS207/AB/R, adopted on 23 September 2002, Unpaged. Available from www.wto.org/wto/dispute/distab/htm

* C.I.F. (Cost, Insurance, freight) หมายถึงสัญญาซื้อขายที่มีการกำหนดราคาสินค้าโดยรวมค่าระวางขนส่งสินค้านั้นจนถึงจุดหมายปลายทาง และได้รวมค่าประกันภัยเอาไว้ด้วย (ต้องระบุท่าเรือปลายทางด้วย) CIF (named port of destination)

¹⁶Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para.12.

¹⁷Ibid., paras.13-30.

ภาษีตามมูลค่าที่ใช้ (The applied ad valorem rate) ในปี ค.ศ. 2002 คือ ร้อยละ 7* และ

(2) ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ ซึ่งผู้เขียนจะพิจารณาต่อไปเมื่อกล่าวถึง 1) กรอบราคาขั้นต่ำและกรอบราคาขั้นสูง 2) ราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์ และ 3) การคำนวณภาษีของกรอบราคาที่จัดเก็บตามสภาพในการขนส่งแต่ละเที่ยว

1) กรอบราคา (The “Price Bands”)

กรอบราคาจะมีการกำหนดกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำ ซึ่งจะใช้ในการคำนวณภาษีที่จัดเก็บตามสภาพต่อการนำเข้าสินค้าแต่ละเที่ยวที่อยู่ภายใต้ระบบกรอบราคา โดยกรอบราคานี้จะได้รับการพิจารณาประจำปีโดยพระราชกฤษฎีกา (Decrees)¹⁸ ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร กรอบราคาที่ใช้กับข้าวสาลีและแป้งสาลีจะได้รับการพิจารณาในช่วง 16 ธันวาคม - 15 ธันวาคมปีถัดไป และกรอบราคาสำหรับน้ำมันพืชจะได้รับการพิจารณาในช่วง 1 พฤศจิกายน - 31 ตุลาคมปีถัดไป

กรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำจะได้รับการพิจารณาตามแนวทางดังต่อไปนี้

ก. ราคาระหว่างประเทศเฉลี่ยในแต่ละเดือน สำหรับสินค้าแต่ละประเภทที่มีการรวบรวมไว้** ได้แก่

- ในกรณีของน้ำมันพืช ราคาที่ใช้ คือ ราคาน้ำมันเมล็ดถั่วเหลือง (crude soya bean oil) F.O.B. Illinois*** ตามอัตราแลกเปลี่ยนของชิคาโก (Chicago Exchange)

- ราคาที่ใช้สำหรับข้าวสาลี คือ Hard Red Winter No.2 (พันธุ์ข้าวสาลี), F.O.B. Gulf ตามอัตราแลกเปลี่ยนของแคนซัส (Kansas Exchange)

* เดิมชิลีใช้อัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ 8 นอกจากนี้ซึ่งชิลีมีแนวโน้มที่จะทำภาษีดังกล่าวให้เหลือ 0 ในปี 2010

¹⁸ Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.2.4.

** การคำนวณราคาแต่ละประเภทนี้จะทำการคำนวณปีละครั้ง โดยจะเริ่มประมาณเดือนกุมภาพันธ์

*** F.O.B. (Free on Board) หมายถึงสัญญาซื้อขายที่มีการกำหนดราคาสินค้ารวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆในการขนสินค้าขึ้นขึ้นระวางเรือจนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว (ต้องระบุท่าเรือที่ส่งสินค้าด้วย) F.O.B. (named port of shipment)

กรอบราคาสำหรับน้ำมันพืชและข้าวสาลีจะมีการคำนวณโดยใช้ราคาเฉลี่ยในแต่ละเดือนโดยคิดจาก 60 เดือนที่ผ่านมา (5ปี)

ข. ราคาเฉลี่ยเหล่านี้ได้รับการปรับเปลี่ยนไปตามราคาระหว่างประเทศโดยใช้ดัชนีที่ระบุถึงราคาภายนอกประเทศ(an external price index)ที่คำนวณโดยธนาคารกลางของซิดี

ค. เมื่อมีการปรับเปลี่ยนสินค้าดังกล่าว ราคาที่รวบรวมมาได้ในแต่ละเดือนจะมีการกำหนดไว้ และมูลค่าสูงกว่าปกติ(“extreme” value) จะมีการตัดออกไป

ดังกรณีของข้าวสาลีและน้ำมันพืช ราคาสูงสุดในช่วงร้อยละ 25 แรก และร้อยละ 25 สุดท้ายของราคาที่มีการรวบรวมนั้นจะถูกตัดออก ตัวอย่างเช่น ในกรณีของข้าวสาลีและน้ำมันพืช ราคาเฉลี่ยต่อเดือนของ 60 ที่ผ่านมา เราจะไม่นำราคาสูงสุด15 อันดับแรก และราคาต่ำสุด15 อันดับสุดท้ายเข้ามารวมคำนวณด้วย

ง. หลังจากตัดมูลค่าดังกล่าวออกแล้ว ราคาสูงสุดและต่ำสุดที่เหลืออยู่ก็จะนำมาใช้ในการคำนวณหากรอบราคาต่อไป

ตัวอย่างเช่น ในกรณีของข้าวสาลีและน้ำมันพืชที่พิจารณาจากราคาเฉลี่ย 60 เดือนที่ผ่านมา ราคาต่อเดือนสูงสุดลำดับที่16 และราคาต่อเดือนต่ำสุดลำดับที่44 จะได้รับการเลือกเพื่อที่จะนำมาใช้ในการคำนวณหากรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำต่อไป

จ. ต้นทุนในการนำเข้า (import cost) จะรวมเข้ากับราคาสูงสุดและราคาต่ำสุดที่ได้มีการคัดเลือกดังกล่าวเพื่อใช้ในการคำนวณตามฐาน c.i.f ต่อไป

ต้นทุนในการนำเข้านี้รวมทั้งภาษีตามมูลค่า และค่าใช้จ่ายประเภทค่าธรรมเนียม กักกันภัย การเปิดL/C ดอกเบี้ยสินเชื่อ (interest on credit) ภาษีสินเชื่อ (taxes on credit) ค่าธรรมเนียมตัวแทนศุลกากร (customs agents'fees) ค่าขนของขึ้นจากเรือ (unloading) ค่าใช้จ่ายในการขนส่งบุงสลาย (transport to the plant and wastage costs)

ข้อสังเกตคือ ไม่มีกฎเกณฑ์ออกมาว่าต้นทุนในการนำเข้าต่างๆเหล่านี้จะนำมาคำนวณอย่างไร ซึ่งจุดนี้เป็นจุดบกพร่องของระบบกรอบราคาของซิดี

ฉ. ราคาที่ได้รับการปรับเปลี่ยนนั้นทำให้เกิดกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำของกรอบราคาสำหรับสินค้าดังกล่าว

กลับไปทีตัวอย่างข้างต้นของข้าวสาลีและน้ำมันพืช จะเห็นได้ว่า ราคาเฉลี่ยต่อเดือนสูงสุดลำดับที่ 16 จะแสดงถึงกรอบราคาขั้นสูงและราคาเฉลี่ยต่อเดือนต่ำสุดลำดับที่ 44 จะแสดงถึงกรอบราคาขั้นต่ำนั่นเอง

ตัวแทนทางการค้าซึ่งได้รับการว่าจ้างโดยผู้นำเข้าจะคำนวณอัตราภาษีที่ใช้ทั้งหมด และเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะทบพวนการคำนวณนี้อีกครั้งหนึ่ง

ข้อสังเกต คือ กรอบราคาของซิตินี้จะขึ้นอยู่กับราคาตลาดระหว่างประเทศ ดังนั้นในระยะยาว กรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำจะลดลงเมื่อราคาระหว่างประเทศลดลงและจะสูงขึ้นเมื่อราคาระหว่างประเทศสูงขึ้น

2) ราคาอ้างอิง (the “Reference Price”)

ราคาอ้างอิงสำหรับสินค้าแต่ละประเภทจะได้รับการพิจารณาทุกสัปดาห์ (ทุกวันศุกร์ของสัปดาห์) โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรในเวลาที่มีการขนส่งสินค้าลงเรือ โดยใช้ราคา f.o.b. ต่ำสุดในตลาดต่างประเทศที่เกี่ยวข้องมายังซิติ ราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์ที่ใช้กับการนำเข้าสินค้าจะใช้กับสินค้าที่เหมือนกัน (same product category) โดยไม่คำนึงถึงต้นกำเนิดสินค้าและไม่คำนึงถึงมูลค่าซื้อขายของการขนส่ง

การพิจารณาราคาอ้างอิงสำหรับสินค้าบางชนิดขึ้นอยู่กับวันที่ออกใบตราส่ง (Bill of Lading) นั่นก็คือสัปดาห์ที่มีการส่งสินค้าลงเรือ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าวันที่ขนส่งสินค้าจากประเทศผู้ส่งออกอยู่ในสัปดาห์เดียวกันแม้สินค้าอาจจะมาถึงซิติในสัปดาห์ที่ต่างกันไปราคานำเข้าอ้างอิงก็จะเหมือนกัน หรือในทางกลับกันถ้าวันที่ขนส่งขนส่งคนละสัปดาห์กัน สินค้าอาจมาถึงซิติในสัปดาห์เดียวกันและมีราคาอ้างอิงที่ใช้แตกต่างกัน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ราคาอ้างอิงเราต้องดูที่วันที่ออกใบตราส่งเป็นสำคัญว่าอยู่ในสัปดาห์เดียวกันหรือไม่

ซิติไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดที่ระบุถึงตลาดระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ในการคำนวณราคาอ้างอิงที่จะใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่า ตลาดที่ส่งสินค้าเข้ามามายังซิติมีแนวโน้มว่าจะเป็นตลาดที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีของข้าวสาลี ในการคำนวณหาราคาอ้างอิงนั้น ซิติใช้ราคา f.o.b. ต่ำสุดในตลาดที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า ซิติจะใช้ราคา f.o.b. ต่ำสุดเป็นราคาอ้างอิงกับสินค้าประเภทข้าวสาลีทุกประเภทหรือไม่

ในกรณีของน้ำมันพืช ซิติได้แถลงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า “ราคาอ้างอิงนี้มีโดยทั่วไปจะใช้ราคาของน้ำมันที่ได้จากเมล็ดถั่วเหลือง(crude soya bean oil) แต่ในบางกรณีก็ไปสอดคล้องกับราคาน้ำมันที่ได้จากเมล็ดดอกทานตะวัน(crude sunflower seed oil)” ฉะนั้นจากข้อความดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าจะนำราคาของน้ำมันจากเมล็ดถั่วเหลือง หรือราคาจากน้ำมันของเมล็ดดอกทานตะวันมาใช้เป็นราคาอ้างอิงสำหรับสินค้าประเภทน้ำมันพืช

สรุปเป็นข้อสังเกตได้ว่า ราคาอ้างอิงจะเป็นราคา f.o.b.ต่ำสุดในตลาดที่เกี่ยวข้อง และไม่ต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นฐาน c.i.f. ด้วย

3) การคำนวณภาษีของกรอบราคาที่เกิดขึ้นตามสภาพ (Calculating the specific price band duty)

ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพจะจัดเก็บในแต่ละเที่ยวการขนส่งสินค้า ตามระบบกรอบราคา ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพนั้นจะมีการพิจารณาสัปดาห์ละครั้งโดยการเปรียบเทียบราคาอ้างอิงแต่ละ สัปดาห์กับกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำที่พิจารณาในแต่ละปี

ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือ ภาษีที่ต้องคืน (rebate) ใช้กับสินค้าต่อตันในวันที่มีการส่งออกไปยังซีดี โดยไม่ต้องคำนึงถึงแหล่งกำเนิดสินค้าและมูลค่าซื้อขายสินค้าดังกล่าว

กระบวนการที่ใช้ในการคำนวณการใช้ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ มีดังต่อไปนี้

ก. ขึ้นกับการมาถึงของเที่ยวการขนส่ง ราคาอ้างอิงเฉลี่ยแต่ละสัปดาห์จะเลือกวันที่มีการขนส่งสินค้าลงเรือ (the date of embarking)

ข. ราคาอ้างอิงจะนำมาเปรียบเทียบกับกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำ

- ถ้าราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์อยู่ระหว่างกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำ ก็ จะไม่มีการจัดเก็บภาษีตามสภาพ

แต่ในกรณีดังกล่าวนี้จะมีเพียงภาษีตามมูลค่าสินค้าเท่านั้นที่นำมาใช้บังคับ นั่นก็คือจัด เก็บภาษีตามมูลค่าสินค้านำเข้าร้อยละ 7

- ถ้าราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์สูงเกินกว่ากรอบราคาขั้นสูง ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพก็ จะไม่นำมาประเมิน และจะมีการคืนภาษีตามมูลค่าซึ่งจะเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงและ กรอบราคาขั้นสูงดังกล่าว

การคืนภาษีนี้จะคืนจากภาษีตามมูลค่าที่ใช้ตามหลัก MFN

ภาษีทั้งหมดสามารถที่จะต่ำได้เท่ากับ 0

- ถ้าราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์นั้นต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำ ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพจะ นำมาใช้บังคับซึ่งจะเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงและกรอบราคาขั้นต่ำ ในกรณีดังกล่าว ภาษีตามมูลค่าก็ต้องนำมาใช้บังคับด้วยเช่นกัน

วิธีที่จะทำให้ระบบกรอบราคาดังกล่าวง่ายต่อการจัดการ พระราชกฤษฎีกาที่กำหนด กรอบราคาจะต้องมีตารางที่จัดเรียงราคาอ้างอิงและส่วนภาษีที่ต้องคืนที่จะใช้บังคับในกรณีดัง กล่าว เมื่อราคาอ้างอิงที่ใช้ในแต่ละสัปดาห์นั้นได้มีการประกาศออกมา ภาษีที่จัดเก็บตาม สภาพหรือภาษีที่ต้องคืนนั้นก็จะสามารถดูได้จากตารางดังกล่าว ถ้าราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์อยู่ ภายในกรอบราคา ภาษีที่จัดเก็บตามมูลค่าสินค้านำเข้านั้นที่จะนำมาใช้บังคับ

นอกจากนี้การที่จะจัดเก็บภาษีไม่ให้เกินไปกว่าอัตราภาษีที่ซีดีผูกพันไว้ตามตารางของ WTO เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะต้องรับประกันว่าเมื่อรวมภาษีตามมูลค่าสินค้าและภาษีที่จัดเก็บตาม สภาพแล้ว ภาษีดังกล่าวจะต้องไม่เกินร้อยละ 31.5 ของมูลค่าซื้อขายของเที่ยวการขนส่งนั้น

3.2 ประเด็นพิพาท คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ในคดีระบบกรอบราคาของประเทศชิลี

เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ GATT ได้มีคำตัดสินในคดีที่ชิลีใช้มาตรการที่เรียกว่า ระบบกรอบราคา (Price Band System) (ซึ่งต่อไปนี้ผู้เขียนจะเรียกว่า คดีระบบกรอบราคาของชิลี) ต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรอันได้แก่ ข้าวสาลี แป้งสาลี น้ำมันพืช ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่อาร์เจนตินาร้องเรียนว่า มาตรการที่ชิลีใช้เพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรตามระบบกรอบราคาขัดต่อหลักการของ GATT และขัดต่อความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO จนก่อให้เกิดความสูญเสียด้าน (Nullify) และเสียหาย (Impair) ต่อผลประโยชน์ของอาร์เจนตินา เพราะอาร์เจนตินาเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ อันได้แก่ ข้าวสาลี แป้งสาลี น้ำมันพืช ไปยังชิลีเช่นกัน จึงได้มีการเจรจาหรือของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย แต่การเจรจาหรือนั้นไม่เป็นผลที่น่าพอใจ ดังนั้นอาร์เจนตินาจึงได้ร้องขอต่อองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) ให้มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับระบบกรอบราคาของชิลี

ในปี ค.ศ. 2002 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยและตัดสินให้อาร์เจนตินาชนะคดี โดยมีมติว่าระบบกรอบราคาของชิลีนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังมีมติให้ชิลีไปปรับปรุงระบบกรอบราคาให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของความตกลงสินค้าเกษตรและ GATT 1994¹⁹

ต่อมาชิลีได้แจ้งไปยังองค์กรระงับข้อพิพาทว่าจะอุทธรณ์ประเด็นข้อกฎหมาย (Issue of Law) และการตีความกฎหมาย (Legal Interpretation) ในรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท²⁰ ตามบทบัญญัติมาตรา 16 วรรค 4 ของความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of

¹⁹Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.8.3.

²⁰Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 5.

Disputes)²¹ โดยประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ออสเตรเลีย บราซิล โคลัมเบีย เอกวาดอร์ ประชาคมยุโรป ปารากวัย สหรัฐอเมริกา และเวเนซุเอลา ได้เสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อองค์กรอุทธรณ์ เช่นกัน

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะประเด็นข้อโต้แย้งของคู่กรณี คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ประเด็นและข้อโต้แย้งอุทธรณ์ที่สำคัญในชั้นองค์กรอุทธรณ์ และคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์

3.2.1 ประเด็นข้อโต้แย้งของคู่กรณี

จากข้อเท็จจริงข้างต้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 23 ของ GATT 1994, มาตรา 4 และ 6 ของ DSU, มาตรา 19 ของความตกลงสินค้าเกษตร เพื่อวินิจฉัยถึงระบบกอบราคาของซีลี ซึ่งในชั้นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีประเด็นพิพาทที่สำคัญ ดังนี้

3.2.1.1 ประเด็นข้อผูกพันทางภาษีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994

ตามมาตราดังกล่าว อาร์เจนตินาได้ตั้งข้อเรียกร้อง 2 ข้อ กล่าวคือ

1) ระบบกอบราคาละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เพราะการใช้บังคับกอบราคาดังกล่าวทำให้ซีลีเก็บภาษีสูงกว่าอัตราที่ผูกพันไว้ตามตาราง No. VII

²¹ มาตรา 16 วรรค 4 ภายใต้อำนาจความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับพิพาท บัญญัติไว้ว่า “Within 60 days after the date of circulation of a panel report to the Members, the report shall be adopted at a DSB meeting unless a party to the dispute formally notifies the DSB of its decision to appeal or the DSB decides by consensus not to adopt the report. If a party has notified its decision to appeal, the report by the panel shall not be considered for adoption by the DSB until after completion of the appeal. This adoption procedure is without prejudice to the right of Members to express their views on a panel report.”

2) ระบบกรอบราคานั้นยังละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เพราะโดยโครงสร้างรูปแบบ และวิธีการใช้บังคับของระบบกรอบราคาสามารถนำไปสู่การใช้อัตราภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ ซึ่งเป็นการละเมิดอัตราภาษีที่ผูกพันไว้ คือ ร้อยละ 31.5

- การใช้บังคับระบบกรอบราคาดังกล่าวทำให้ภาษีศุลกากรสูงกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันหรือไม่²²

อาร์เจนตินาร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า การละเมิดพันธกรณีภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 นั้น ชิลีได้ใช้อัตราภาษีที่ผูกพันมาตั้งแต่ปี.ศ.1998 และได้กระทำการเช่นนี้มาหลายครั้งแล้ว โดยอาร์เจนตินาได้อ้างถึงการประชุมของคณะกรรมการด้วยสินค้าเกษตร (Committee on Agriculture) เมื่อวันที่ 24 - 25 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ซึ่งตัวแทนของชิลีได้กล่าวไว้ว่า “ในบางกรณี อัตราภาษีที่ใช้ (applied tariff) จะสูงกว่าอัตราที่ผูกพันไว้” ดังนั้นข้อความดังกล่าวก่อให้เกิดการยอมรับว่าชิลีได้กระทำการละเมิดพันธกรณีภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 นอกจากนี้ชิลีเก็บภาษีตามมูลค่าแก่สินค้านำเข้าจากอาร์เจนตินาประเภทน้ำมันสูงถึงร้อยละ 64.41 และสินค้าประเภทแป้งสาลีสูงถึงร้อยละ 60.25 ซึ่งเป็นการละเมิดต่อมาตรา 2 วรรค 1(b)

ชิลีได้ยอมรับว่า อัตราภาษีทั้งหมดที่ใช้กับการนำเข้าข้าวสาลีสูงเกินกว่าอัตราภาษีที่ชิลีผูกพันตาม GATT 1947 เหตุที่ชิลีใช้อัตราภาษีสูงเกินกว่าอัตราภาษีที่ชิลีผูกพันจะพบได้ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้ (unforeseen developments) ซึ่งทำให้ราคาสินค้านำเข้าที่อยู่ภายใต้กรอบราคานั้นลดลง และสถานการณ์ที่ผิดปกตินี้ชิลีก็ไม่สามารถคาดเห็นล่วงหน้าได้ว่าจะทำให้อัตราภาษีที่ใช้สูงเกินอัตราภาษีที่ผูกพันภายใต้ GATT 1947 เกิดขึ้นมาอีก

อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า ชิลีไม่ได้ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของอาร์เจนตินาที่ว่าใช้อัตราภาษีเกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน อาร์เจนตินายังเสนอต่อไปว่ามีหลักฐานที่แสดงว่าชิลีมีส่วนรู้เห็นในกระบวนการดังกล่าว ดังปรากฏในบันทึกลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งตัวแทนถาวรของชิลีได้ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก ซึ่งมีตารางสถิติที่แสดงว่า สินค้าข้าวสาลีอื่นๆ และ meslin (เลขที่ภาษี tariff heading 1001.90.00) ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ.1998 ถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 2001

²²Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 4.8-4.10.

รัฐมนตรีว่าการคลังของชิลียืนยันว่า ภาษีของชิลีจัดเก็บอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 36.1 ถึงร้อยละ 67.1 โดยเฉลี่ยสำหรับเดือนธันวาคม ค.ศ.1999 ของการนำเข้าทั้งหมดจากภาคี WTO ซึ่งเกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน

- ระบบกรอบราคาดังกล่าวสามารถทำให้อัตราภาษีศุลกากรสูงกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันหรือไม่²³

อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า นอกจากการใช้อัตราภาษีที่สูงกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันจะเป็นการละเมิดพันธกรณีของ WTO ที่ระบุไว้ในมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 แล้ว โดยโครงสร้างรูปแบบการใช้ของระบบกรอบราคาดังกล่าว อาจทำให้เกิดสถานการณ์ที่อัตราภาษีเกินไปกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน ซึ่งสามารถทำให้เกิดการละเมิดข้อผูกพันทางภาษีได้

ชิลีโต้แย้งว่า ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT ได้กำหนดว่าประเทศภาคีจะต้องปฏิบัติทางการค้าต่อประเทศภาคีอื่นโดยไม่ได้ข้อยกเว้นไปกว่าตามที่กำหนดไว้ในตาราง ส่วนมาตรา 2 วรรค 2(b) ของ GATT ห้ามการปฏิบัติที่จะเป็นการขัดต่อมาตรา 2 วรรค 1(b) นั่นก็คือ การใช้ภาษีศุลกากรทั่วไปเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามตาราง ในความเห็นของชิลี มาตรา 2 เป็นการกำหนดเพดานภาษี ดังนั้นประเทศภาคีจำเป็นต้องละเว้นจากการจัดเก็บภาษีนำเข้าหรือค่าธรรมเนียมนำเข้าอื่นๆเกินกว่าข้อผูกพันตามตาราง ชิลีโต้แย้งว่าระบบภาษีที่จัดเก็บตามสภาพสอดคล้องกับพันธกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT โดยอ้างคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ในคดี Argentina - Footwear (EC) ชิลีสรุปว่าข้อเท็จจริงที่ว่าระบบกรอบราคาจัดเก็บภาษีนำเข้าตามสภาพเท่ากับภาษีตามมูลค่า ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ตราบใดที่ระบบกรอบราคาของชิลีไม่เกินกว่าอัตราที่ชิลีผูกพันไว้ร้อยละ 31.5 ระบบกรอบราคาของชิลีดังกล่าวก็สอดคล้องกับพันธกรณีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ดังนั้น กล่าวได้ว่า มาตรา 2 ไม่ได้ห้ามการใช้บังคับภาษีไม่ว่าจะอยู่ในรูปของภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือภาษีทั้ง 2 อย่างรวมกัน และมาตรา 2 มิได้ห้ามมิให้ภาคีเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่ใช้บังคับเพียงแต่กำหนดว่า อัตราภาษีสูงสุดที่ผูกพันจะต้องนำมาพิจารณาด้วย

ชิลีกล่าวว่า การทำงานของกรอบราคานี้สอดคล้องตามกฎหมาย และไม่มีเหตุผลที่จะสันนิษฐานได้ว่าภาษีที่เป็นผลจากการใช้ระบบกรอบราคาดังกล่าวจะเกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน

²³ Ibid., paras. 4.11-4.23.

ตาม WTO และเพื่อที่จะเป็นการป้องกันมิให้มีกรณีแบบนี้เกิดขึ้นอีก ซิลีก็ได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับใหม่ เพื่อให้แน่ใจว่าภาษีที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบกรอบราคาจะไม่เกินกว่าอัตราภาษีที่ซิลีผูกพัน

อาร์เจนตินาเห็นว่า การทำงานของกรอบราคาส่งผลกระทบต่อการค้าได้ของข้อผูกพันทางภาษีที่ซิลีได้เจรจาอุดหนุน และไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ตามแนวทางปฏิบัติของ GATT และ WTO

ตามข้อกล่าวอ้างของซิลี แม้การคำนวณกรอบราคาของซิลีจะมีความซับซ้อนแต่กรอบราคาก็มีความโปร่งใสและสามารถคาดเดาได้ ในการคำนวณภาษีหรือการคืนภาษี เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง นอกจากนี้ระบบกรอบราคาไม่ได้ขึ้นอยู่กับราคาภายในประเทศ หรือราคาซื้อขาย หรือราคาเป้าหมายใดๆในการคำนวณภาษี วัตถุประสงค์ของระบบกรอบราคาก็เพื่อที่จะบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนอย่างรุนแรงของราคาระหว่างประเทศต่อตลาดของซิลี ด้วยเหตุนี้เองกรอบราคาดังกล่าวจะเป็นไปตามแนวโน้มของราคาระหว่างประเทศ โดยระบบกรอบราคานี้จะมีการหาราคาเฉลี่ยจาก 60 เดือนที่ผ่านมา และราคาเฉลี่ยต่อเดือนสูงสุดลำดับที่ 16 กับราคาเฉลี่ยต่อเดือนต่ำสุดลำดับที่ 44 ก็จะเป็นราคา f.o.b. สูงสุดและต่ำสุดตามลำดับ ราคา f.o.b. ทั้ง 2 นี้ จะใช้เป็นกรอบของราคานำเข้า ซิลีอธิบายว่า ในการคำนวณภาษีที่จัดเก็บตามสภาพและภาษีที่ต้องคืน เจ้าหน้าที่ศุลกากรภายในประเทศจะรายงานราคาต่ำสุดต่อสัปดาห์สำหรับสินค้าที่ระบุไว้ ราคาดังกล่าวนี้ คือ ราคา f.o.b. ที่จะใช้ในการคำนวณภาษีที่จัดเก็บตามสภาพและภาษีที่ต้องคืนที่เกิดขึ้นในเที่ยวการขนส่งในสัปดาห์เดียวกัน ดังนั้นซิลียืนยันว่าเมื่อผู้ส่งออกตัดสินใจที่จะขนส่ง ก็จะมีรู้ถึงภาษีหรือภาษีที่จะได้รับคืนดังกล่าว

ในการประชุมครั้งที่ 2 ซิลีชี้แจงว่า มาตรการภายในประเทศของซิลีอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับที่ 19.722 ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่าจะมีการป้องกันโดยอัตโนมัติให้เกิดการละเมิดข้อผูกพันในสถานการณ์ที่ไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า กรอบราคาได้ก่อให้เกิดความสูญเสียและความเสียหายแก่อาร์เจนตินา และอาร์เจนตินาต้องการที่จะสงวนไว้ซึ่งสิทธิของตน อาร์เจนตินาเสนอว่า ในกรณีที่ไม่มีคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซิลีสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ และในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นด้วยกับข้อเสนอของอาร์เจนตินา รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็จะมีผลเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ซิลีจะต้องนำมาพิจารณา อาร์เจนตินาจึงสรุปว่ากฎหมายของซิลีฉบับใหม่แสดงให้เห็นว่า ซิลียอมรับว่าระบบกรอบราคาละเมิดมาตรา 2 ของ GATT 1994

- มาตรา 19 เป็นข้อยกเว้นของมาตรา 2 ของ GATT 1994²⁴

ชิลีโต้แย้งว่า มาตรา 19 เป็นข้อยกเว้นของกฎเกณฑ์ของ WTO รวมทั้งมาตรา 2 ของ GATT 1994 ด้วย โดยมาตรา 19 และความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องอนุญาตให้มีการยกเว้นจากข้อผูกพันเป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรง

อาร์เจนตินาเสนอว่า ข้อโต้แย้งของชิลีเกี่ยวกับมาตรา 19 ของ GATT 1994 เป็นการผิดพลาดจากความเห็นทางกฎหมาย และควรที่จะได้รับการปฏิเสธจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อาร์เจนตินายืนยันว่า ประเด็นหลักของการเรียกร้องนี้ไม่ได้อยู่ที่ความล้มเหลวในการปฏิบัติตามมาตรา 19 และความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง แต่อยู่ที่การละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของระบบกบอบราคากับมาตรา 2 วรรค 1(b)

3.2.1.2 มาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร

อาร์เจนตินาเห็นว่า ระบบกบอบราคาไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร เพราะโดยโครงสร้างรูปแบบการทำงานของกบอบราคาเป็นเครื่องมือที่จำกัดการเปิดตลาด ขาดความโปร่งใส และคาดเดาได้ซึ่งภาษีศุลกากรทั่วไปควรมี และชิลียังคงไว้ซึ่งมาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี (Tariffied)

- ระบบกบอบราคากับมาตรการที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 และต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี²⁵

อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า ก่อนที่จะมีการเจรจาความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO หลายประเทศได้ใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตร ผลจากการเจรจาที่สำคัญมากประการหนึ่ง ก็คือ ข้อตกลงที่จะให้มีการปรับเปลี่ยนจากมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษี อาร์เจนตินาอ้างว่า มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรรวมมาตรการทุกอย่างที่มีใช้ภาษี และยังครอบคลุมถึงมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ

²⁴ Ibid., paras. 4.24-4.26.

²⁵ Ibid., paras. 4.28-4.46.

พรมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปด้วย (similar border measures other than ordinary custom duties) อาร์เจนตินาร้องว่า ระบบกอบราคาของชิลีเข้าตามมาตรการต่างๆที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 แม้ถ้าระบบกอบราคาจะไม่ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นค่าธรรมเนียมผันแปร ระบบกอบราคาก็ถือว่าเป็นมาตรการคล้ายคลึงกันที่ชิลีต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี มาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรได้ห้ามอย่างชัดแจ้งในการคงไว้ซึ่ง “มาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป” ดูได้จากคำว่า “ไม่คงไว้” (shall not maintain) และ “ประเภทซึ่ง” (of the kind) ประกอบกับมาตรการต่างๆที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ว่า มาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรมแดนนอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ในที่สุดอาร์เจนตินากล่าวว่า ถ้อยคำในมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1 มีความมุ่งหมายที่จะให้รวมถึงมาตรการทั้งหมดที่อาจจะได้ระบุไว้ และที่มีใช้ภาษีศุลกากรทั่วไป

ชิลีกล่าวว่า อาร์เจนตินาจะต้องแสดงให้เห็นว่าระบบกอบราคาของชิลีไม่ใช่เป็นเพียงแต่ค่าธรรมเนียมผันแปร หรือมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรมแดนตามความหมายในเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 เท่านั้น แต่ต้องแสดงให้เห็นว่ามาตรา 4 วรรค 2 ห้ามมาตรการดังกล่าวด้วย ชิลีเสนอว่า มาตรา 4 วรรค 2 มีการใช้วลีที่แปลก และเชิงอรรถ 1 ใช้เป็นการยกตัวอย่างซึ่งไม่ได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจน ดังนั้นระบบกอบราคาจึงไม่ใช่มาตรการที่ในการเจรจา รอบอุรุกวัยระบุว่าต้องทำการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี

ชิลีอ้างว่า อาร์เจนตินาตีความมาตรา 4 วรรค 2 กว้างเกินไป และไม่ถูกต้องตามหลักการตีความสนธิสัญญาในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาตามมาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนา²⁶

²⁶มาตรา 31 ภายใต้อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 บัญญัติไว้ว่า “ 1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes : (a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty; (b) any instrument which was made by one or more parties in connection with

ซีลีเสนอว่า การใช้ present perfect tense ของคำว่า “have been required” ตาม มาตรา 4 วรรค 2 เป็นการอ้างถึงมาตรการซึ่งในเวลาที WTO มีผลใช้บังคับต้องทำการปรับเปลี่ยน กรณีนี้มีใช้กรณีของระบบกรอบราคาของซีลี เพราะระบบกรอบราคาก็ทำงานเช่นภาษี และไม่ เหมือนกับมาตรการที่มีใช้ภาษี ดังนั้นก็จะผูกพันตามมาตรา 2 ซีลีกล่าวอ้างถึงมาตรา 31 วรรค 3(b) ของอนุสัญญาเวียนนาที่กำหนดว่า “การปฏิบัติที่ตามมาในการใช้บังคับสนธิสัญญาซึ่งก่อตั้ง ข้อตกลงของคู่สัญญาเกี่ยวกับการตีความต้องนำเข้ามาพิจารณากับถ้อยคำ” ในการตีความ ซีลี เห็นว่า แม้ความมุ่งหมายของภาคีต้องการที่จะลดอุปสรรคที่มีใช้ภาษี และมาตรการอื่นๆ แต่ ความมุ่งหมายของภาคีก็ไม่ใช้ห้ามมาตรการดังกล่าวทั้งหมด ซีลีโต้แย้งว่า หลักฐานอันแรกใน แนวทางปฏิบัติของรัฐก็คือ ระบบกรอบราคาของซีลีมีการใช้ในทศวรรษ 1980 และยังคงมีอยู่จน ทุกวันนี้ ซีลีตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ คำฟ้องของอาร์เจนตินาที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกก็มิได้อ้างถึง การบันทึกการเจรจาความตกลงสินค้าเกษตรที่จะพิสูจน์ว่าซีลีต้องการที่จะเปลี่ยนกรอบราคาไป เป็นมาตรการทางภาษี ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า มาตรการดังกล่าวมิใช่มาตรการประเภทซึ่ง “ต้องได้รับการ ปรับเปลี่ยน” นอกจากระบบกรอบราคาของซีลีแล้วยังมีมาตรการอื่นๆที่มีการใช้ภาษีผันแปร เนื่องมาจากปัจจัยภายนอก ซึ่งก็ถือว่าเป็นค่าธรรมเนียมผันแปร และไม่ได้กำหนดให้ต้องเปลี่ยน ไปเป็นระบบภาษีที่กำหนดได้แน่นอน ในแง่นี้ซีลีก็ได้อ้างถึงภาษีศุลกากรของอาร์เจนตินาที่จัดเก็บ กับการนำเข้าน้ำตาล และอ้างถึงระบบภาษีของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการนำเข้าข้าวสาลีและธัญ พืชอื่นๆ

the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.

3. There shall be taken into account , together with the context : (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions; (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation; (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.”

ชิลียืนยันว่า วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของความตกลงสินค้าเกษตรนั้นสอดคล้องกับการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ของชิลี ซึ่งดูได้จากตัวบทรวมทั้งในอารัมภบท โครงสร้าง และผลของการเจรจาสินค้าเกษตรระหว่างรอบอุรุกวัย

ตามข้อโต้แย้งของชิลีที่ว่า ระบบกรอบราคามีใช้ค่าธรรมเนียมผันแปร อาร์เจนตินาเสนอว่าอะไรก็ตามที่ไม่ก่อให้เกิดภาษีตามมูลค่า ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือภาษีทั้งสองอย่างรวมกัน ก็ไม่สามารถที่จะเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ดังนั้นถ้ามาตรการที่ใช้ไม่เข้าตามข้อยกเว้นของความตกลงสินค้าเกษตร มาตรการนั้นก็จะไม่สอดคล้องกับความตกลง เพราะถ้อยคำในมาตรา 4 วรรค 2 แสดงให้เห็นว่าภาคีต้องค่อยๆยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษี หรือละเว้นจากการคงไว้ซึ่งมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีในการเจรจาอุรุกวัยที่ให้มีการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษี เพื่อให้เป็นไปตามบทสรุปในรอบอุรุกวัยที่ใช้คำว่า “ไม่คงไว้” (shall not maintain) นอกจากนี้อาจเป็นไปได้ว่า มาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปอาจจะยังคงมีผลอยู่หลังจากรอบอุรุกวัยเพราะตามถ้อยคำในตัวบทที่ระบุใช้คำว่า “และไม่คงไว้หรือกลับมาใช้” (and shall not resort to, or revert to)

ดังนั้นอาร์เจนตินาสรุปว่า ระบบกรอบราคานั้นเป็นมาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีศุลกากรทั่วไป เพราะระบบกรอบราคาเป็นค่าธรรมเนียมผันแปร (a variable levy) หรือมาตรการที่คล้ายคลึงกัน (similar measure)

- ระบบกรอบราคากับค่าธรรมเนียมผันแปร (a variable levy) หรือมาตรการ ณพรมแดนที่คล้ายคลึงกัน (a similar border measure)²⁷

อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า คำว่า “ค่าธรรมเนียมผันแปร” หมายความว่า ระบบที่ซับซ้อนของค่าธรรมเนียม (surcharges)²⁸ ที่จัดเก็บต่อสินค้านำเข้า โดยมุ่งหมายที่จะเป็นการประกันว่า

²⁷ Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 4.47-4.74.

²⁸ ค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) เป็นภาษีอากรพิเศษที่เก็บต่อสินค้านำเข้าเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน โดยปกติจะมีระยะเวลาการบังคับใช้สั้น เมื่อความจำเป็นในการคุ้มครองสิ้นสุดลง ก็จะเลิกบังคับใช้ (ทัชชมาัย ฤกษ์ะสุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO), หน้า 47.)

ราคาของสินค้าตามตลาดภายในประเทศยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ต้องคำนึงถึงการขึ้นลงของราคาในประเทศผู้ส่งออก อาร์เจนตินาพิจารณาว่าระบบกรอบราคานั้นใช้ค่าธรรมเนียมผันแปรกับการนำเข้าข้าวสาลี แป้งสาลี และน้ำมันพืช เมื่อราคาอ้างอิงต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำ เทียบการขนส่งนั้นจะขึ้นอยู่กับภาษีที่จัดเก็บตามสภาพที่ผันแปร (a variable specific duty) เท่ากับส่วนต่างระหว่างกรอบราคาขั้นต่ำและราคาอ้างอิง f.o.b. อัตราภาษีที่ใช้ในแต่ละเที่ยวขนส่งจะหลากหลายขึ้นอยู่กับราคา c.i.f. ดังนั้นก็เสมือนเป็นภาษีผันแปร

อาร์เจนตินากล่าวว่า ตามระบบกรอบราคา ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพจะผันแปรไปตามความสัมพันธ์ระหว่างราคาภายในประเทศ (domestic prices) และราคาส่งออก (export prices) มาตรการดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพกับการขนส่งในแต่ละเที่ยวซึ่งทำให้ภาษีที่ใช้ในแต่ละเที่ยวแตกต่างกัน ดังนั้นควรจะต้องจัดโดยใช้กระบวนการปรับเปลี่ยนจากมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษีตามการเจรจาอนุสัญญาเกี่ยวกับสินค้าเกษตร

ชิลีโต้แย้งว่า ความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้ระบุคำจำกัดความว่าอะไรคือค่าธรรมเนียมผันแปร และใน WTO ก็ไม่ได้มีการให้คำจำกัดความดังกล่าวไว้ ดังนั้นจึงไม่เป็นการเพียงพอที่จะกล่าวว่าค่าธรรมเนียมที่หลากหลายนั้นเป็นค่าธรรมเนียมผันแปร ตามความเห็นของชิลีภาษีที่จัดเก็บตามสภาพจะหลากหลายขึ้นอยู่กับมูลค่าของสินค้า ระบบกรอบราคาของชิลีได้มีการวางรูปแบบไว้เพื่อบรรเทาผลกระทบของการขึ้นลงของราคาระหว่างประเทศในตลาดของชิลี การที่จะมีความผันแปรนั้นเป็นความแตกต่างระหว่างราคาโลกในขณะที่ขนส่งและราคาโลก 5 ปีที่ผ่านมา ราคาภายในประเทศของชิลีหรือราคาซื้อขายมิได้มีบทบาทในการทำให้มีความแตกต่าง

ชิลีกล่าวว่าอัตราภาษีจะหลากหลายขึ้นอยู่กับวันที่มีการส่งออก แต่ไม่ขึ้นกับการขนส่ง (เช่น ถ้าราคาการซื้อขายแตกต่างกัน การขนส่งสินค้าออก 2 เที่ยวในวันเดียวกันก็ต้องจ่ายภาษีนำเข้าในชิลีในอัตราเดียวกัน) ชิลียังกล่าวว่า ไม่มีที่ใดที่ระบุว่ามาตรการทางภาษีจะกลายเป็นค่าธรรมเนียมผันแปรเพราะระดับอัตราภาษีที่แตกต่างกัน

อาร์เจนตินาเสนอว่า ตามกระบวนการในการตีความที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเวียนนา ขั้นแรกคือ การหาคำจำกัดความของคำว่า “ค่าธรรมเนียมผันแปร” และให้แน่ใจว่า ความหมายตามตัวอักษรนั้นเข้ากันกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและการค้า อาร์เจนตินายืนยันว่าค่าธรรมเนียมผันแปรสามารถจะจำกัดความได้ว่าเป็นค่าธรรมเนียมทางการค้าในรูปของค่าธรรมเนียม

เนียม (a levy) ภาษี (duty) หรือค่าธรรมเนียม (fee) ซึ่งจะผันแปรไปตามปัจจัยต่างๆ และออกแบบมาเพื่อเพิ่มหรือลดการแตกแยกของตลาดภายในประเทศ

อาร์เจนตินาเห็นว่า ต้องดูว่าระบบกรอบราคาของซีดีเข้าตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรและเชิงอรรถ 1 และวัตถุประสงค์ในการปรับเปลี่ยนให้เป็นภาษีที่สอดคล้องตามความตกลงสินค้าเกษตรหรือไม่ เช่น เพื่อให้มีความโปร่งใสโดยใช้มาตรการทางภาษีในการกำกับการค้าสินค้าเกษตรและให้มีการคาดเดาได้โดยการผูกพันทางภาษีในการเปิดตลาด ถ้าการพิจารณาข้างต้นได้ความว่า ระบบกรอบราคานั้นขาดหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมา ระบบกรอบราคาอาจจะมี “ความคล้ายคลึงกัน” (similarity) กับมาตรการในความหมายของเชิงอรรถ 1 ตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรได้

นอกจากนี้ซีดียังกล่าวว่า ระบบกรอบราคาไม่ใช่มาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดน เพราะโดยกรอบการทำงานและในตัวเนื้อหาไม่คล้ายคลึงกับอุปสรรคที่มีใช้ภาษีศุลกากรตามที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรแต่อย่างใด โดยระบบกรอบราคาของซีดีจำกัดการค้าโดยใช้มาตรการทางภาษีเท่านั้น และภาษีเหล่านี้ก็ไม่ได้ทำงานเหมือนระบบราคาขั้นต่ำหรืออุปสรรคที่มีใช้ภาษีอื่นๆ ระบบกรอบราคาก็เหมือนกับภาษีทั่วไปที่อนุญาตให้มีการแข่งขันทางราคาได้ แม้ว่าความตกลงสินค้าเกษตรจะไม่ได้ให้คำจำกัดความของภาษีศุลกากรทั่วไปไว้ แต่ก็เป็นที่ชัดเจนว่าระบบกรอบราคาอยู่ในความหมายของคำดังกล่าว เพราะระบบกรอบราคาใช้เฉพาะการจัดเก็บภาษีเท่านั้น ตามความเห็นของซีดีระบบดังกล่าวก็อยู่ภายใต้พันธกรณีในมาตรา 2 ของ GATT 1994 ดังนั้น ระบบกรอบราคานี้อยู่นอกขอบเขตของมาตรการที่ถูกรวมโดยพันธกรณีมาตรา 4 วรรค 2

อาร์เจนตินาได้กล่าวของซีดีที่ว่าระบบกรอบราคาอยู่นอกกรอบของเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร และระบบกรอบราคาของซีดีไม่ได้ต้องตามเงื่อนไขที่จะเป็นมาตรการปกป้องพิเศษ (special safeguard measure) ภายใต้ภาคผนวก 5 หรือบทบัญญัติของมาตรา 5 ตามความตกลงสินค้าเกษตร หรือเป็นมาตรการที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยดุลย์การค้าเงิน หรือความตกลงทางการค้าพหุภาคีอื่นภายใต้ภาคผนวก 1A ของความตกลง WTO แต่อย่างใด

นอกจากนี้อาร์เจนตินายังกล่าวว่า ลักษณะสำคัญในการพิจารณาว่ามาตรการนี้เป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำหรือไม่นั้น จะเกี่ยวพันกับผลกระทบของมาตร

การ โดยผลกระทบพื้นฐานของค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำ คือ การขาดความโปร่งใส การคาดเดาได้ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเปิดตลาด

อาร์เจนตินาเห็นว่า ค่าธรรมเนียมผันแปร และมาตรการคล้ายคลึงอื่นๆที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 จะมีผลกับการใช้บังคับ เช่น การขาดความโปร่งใส ขาดการคาดเดาได้ และก่อให้เกิดความเสียหายตามมา ระบบกรอบราคาของชิลีมีลักษณะทั้ง 3 ประการนี้ ดังนั้นถ้าระบบกรอบราคาของชิลีไม่ใช่ค่าธรรมเนียมผันแปร อย่างน้อยก็ก่อให้เกิดมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรอมแดน

ชิลีไม่เห็นด้วยกับข้อกล่าวอ้างของอาร์เจนตินาว่า ระบบกรอบราคาของชิลีส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการค้าและการคาดเดาได้ โดยระบุว่าวิธีการคำนวณของชิลีมีความโปร่งใส และตรงกับวันที่สินค้ามีการขนส่งและภาษีก็เป็นที่รู้จักกัน

- ความแตกต่างระหว่างค่าธรรมเนียมผันแปร (variable levy) หรือมาตรการ ณ พรอมแดนที่คล้ายคลึงกัน (similar border measure) กับภาษีศุลกากรทั่วไป (ordinary customs duty)²⁹

ในความเห็นของอาร์เจนตินา เกณฑ์ที่ใช้ในการแยกแยะระหว่างค่าธรรมเนียมผันแปรหรือมาตรการ ณ พรอมแดนที่คล้ายคลึงกันตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรและภาษีศุลกากรทั่วไป ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า การบังคับใช้ภาษีศุลกากรทั่วไปจะพิจารณาจากราคาซื้อขาย (transaction price) ก็คือ ภาษีตามมูลค่า หรือพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพ (physical characteristic) อันได้แก่น้ำหนัก / ปริมาณ (weight / volume) ซึ่งก็คือการเก็บภาษีตามสภาพ หรือทั้ง 2 อย่างรวมกัน ดังนั้นลักษณะทางเศรษฐศาสตร์นี้จึงทำให้ค่าธรรมเนียมผันแปรหรือมาตรการ ณ พรอมแดนที่คล้ายคลึงกันนี้ต่างจากภาษีศุลกากรทั่วไป

อาร์เจนตินาเห็นว่า ความหมายของคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 และมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรมีความหมายเหมือนกัน ไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายในตัวบทของความตกลง WTO ที่ได้แย้งว่าต้องตีความต่างกัน ภาษี

²⁹Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 4.75-4.84.

ศุลกากรทั่วไปโดยลักษณะสามารถคาดเดาได้และโปร่งใส ภาษีศุลกากรทั่วไปเป็นภาษีที่คิดตามมูลค่า ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน แต่มาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็น ภาษีศุลกากรทั่วไปไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดภาษีศุลกากรทั่วไปได้

ตามความเห็นของอาร์เจนตินา ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ภาษีอื่น ๆ และค่าธรรมเนียมใดๆ ไม่ก่อให้เกิดภาษีศุลกากรทั่วไป ภาษีอื่น ๆ หรือค่าธรรมเนียมใด ไม่สามารถที่จะพิจารณาว่าเป็นมาตรการ ณ พรหมแดนที่คล้ายคลึงกันที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ระดับภาษีที่ผูกพันในการพิจารณาว่าจะ เป็นภาษีอื่น ๆ และค่าธรรมเนียมใด ๆ ต้องมีการระบุไว้ในตารางผูกพัน

ชิลีได้เสนอว่า ในความตกลง WTO รวมทั้งในความเข้าใจว่าด้วยการตีความมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ WTO (the WTO Understanding on the Interpretation of Article II : 1(b)) ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ภาษีศุลกากร “ทั่วไป” หรือภาษีและค่าธรรมเนียม “อื่น ๆ” ไว้ ชิลียืนยันว่าภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาอยู่ในรูปแบบเดียวกับภาษีศุลกากรทั่วไป ชิลีกล่าวอ้างว่าไม่เคยระบุให้ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพเพิ่มเติมขึ้น หรือส่วนลดจากภาษีตามมูลค่าเป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ และก็ไม่มีประเทศภาคีใดที่ปฏิบัติเช่นนั้นกับระบบกรอบราคาของชิลี ตามข้อพิพาทนี้ชิลียืนยันว่าข้อกล่าวอ้างของอาร์เจนตินา คือ ระบบกรอบราคาสามารถก่อให้เกิดการละเมิดข้อผูกพันที่ชิลีผูกพันไว้ ไม่ใช่ข้อกล่าวอ้างว่าระบบกรอบราคาเป็นค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมาย เพราะระบบกรอบราคาไม่เคยมีการระบุในตารางผูกพันว่าเป็นค่าธรรมเนียมอื่น ๆ (“other” charges) ตามความเข้าใจว่าด้วยการตีความมาตรา 2 วรรค 1(b) รอบอุรุกวัย ชิลีกล่าวต่อไปว่า ถ้าภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาเป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ตรงข้ามกับ ภาษีศุลกากรทั่วไป ชิลีสามารถที่จะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบโดยการระบุลงในตารางว่าระบบกรอบราคาเป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เพราะมาตรา 2 วรรค 1(b) และความเข้าใจว่าด้วยการตีความมาตรา 2 วรรค 1(b) อนุญาตให้มีการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ได้

ตามความเห็นของชิลี มาตรการที่มีการผูกพันทางภาษีศุลกากรทั่วไปแล้วตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ไม่สามารถที่จะพิจารณาว่าเป็นมาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็น ภาษีศุลกากรทั่วไปตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 ดังนั้นคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ก็มีความหมายอย่างเดียวกับในมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร แต่ควรตั้งข้อสังเกตว่า คำว่าภาษีศุลกากรทั่วไปไม่ได้มีความหมายเหมือนในมาตรา 2 ที่ว่า ภาษีนั้นได้มีการผูกพันแล้ว แต่คำว่าภาษีศุลกากรทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 เป็นสิ่งที่สามารถที่

จะถูกผูกพันได้ตามมาตรา 2 แต่อย่างไรก็ตามในมาตรา 4 วรรค 2 ถ้อยคำว่า “มาตรการที่ได้ปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปนั้นมีความมุ่งหมายที่จะให้หมายถึงภาษีที่อยู่ในรูปของภาษีศุลกากรทั่วไปที่มีการผูกพันแล้ว”

3.2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นข้อผูกพันทางภาษีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 และมาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร³⁰

ชิลีชี้ว่าคู่กรณีทั้งหมดเห็นพ้องต้องกันว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 มีความหมายอย่างเดียวกัน ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ชิลีอธิบายว่า อาร์เจนตินากล่าวหาว่าภาษีระบบกรอบราคาทำให้เกิดการละเมิดข้อผูกพันภาษีศุลกากรทั่วไปของชิลี

ชิลียืนยันว่า ถ้าอาร์เจนตินาเห็นว่าภาษีกรอบราคาเป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ อาร์เจนตินาควรจะอ้างว่าภาษีกรอบราคาต้องห้ามโดยไม่ต้องคำนึงว่ามีการละเมิดการผูกพันทางภาษีหรือไม่ เพราะมาตรา 2 วรรค 1(b) ห้ามอย่างไม่มีเงื่อนไขกับภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆที่ไม่ได้ระบุไว้ในตารางผูกพัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆเหล่านั้นเมื่อรวมกับภาษีศุลกากรทั่วไปแล้วจะเป็นผลทำให้เกิดการละเมิดข้อผูกพันภาษีศุลกากรทั่วไปหรือไม่ เพราะภาษีของระบบกรอบราคาเป็นภาษีทั่วไป และชิลีไม่เคยระบุภาษีของกรอบราคาไว้ในตารางผูกพันว่าเป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ

อาร์เจนตินาเสนอว่า พันธกรณีที่ระบุไว้ในส่วนแรกของมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เป็นพันธกรณีที่แยกออกมาและแตกต่างจากพันธกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร มาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรห้ามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดการเปิดตลาดแตกต่างหากจากการละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ดังนั้นการที่จะประเมินว่ามาตรการที่คงไว้ไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรหรือไม่ โดยเฉพาะถ้าเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกับที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1 ก็โดยการวิเคราะห์ผลทางเศรษฐกิจของมาตรการนั้นโดยเปรียบเทียบกับภาษีศุลกากรทั่วไป

³⁰Ibid., paras. 4.85-4.93.

- ประเด็นการตีความอื่นๆที่เกี่ยวกับมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร

- ความตกลงว่าด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างชิลีกับ Mercosur* ฉบับที่ 35³¹

ชิลีได้อ้างถึงมาตรา 24 ของความตกลงว่าด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างชิลีกับ Mercosur (ECA) ฉบับที่ 35³² ที่ชิลีทำกับ Mercosur หลังรอบอุรุกวัย ในระหว่างการเจรจา ECA นั้น อาร์เจนตินาก็ไม่เคยเสนอหรือกำหนดให้มีการขจัด ปรับปรุง หรือแทนที่ระบบกรอบราคา ด้วยระบบภาษีที่ผูกพัน 4 ปีต่อมาอาร์เจนตินาได้พยายามคัดค้านระบบดังกล่าวซึ่งตนได้ยอมรับในทางระหว่างประเทศแล้ว การกระทำทางระหว่างประเทศเช่นนี้ตรงกันข้ามกับหลักสุจริตซึ่งควรใช้ในการควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และขัดกับสนธิสัญญาที่ได้มีการเจรจาลงนามและให้สัตยาบันแล้ว

ชิลีกล่าวว่า หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda) สนธิสัญญาทุกฉบับมีผลเป็นการผูกพันคู่สัญญาและต้องแสดงออกโดยความสุจริต หลักสัญญาต้องเป็นสัญญานี้มีความสัมพันธ์กับหลักสุจริต ชิลียืนยันว่าการกระทำของอาร์เจนตินาและผู้เข้าร่วมอื่นๆในการเจรจา ECA 35 แสดงว่า ประเทศสมาชิกทั้งหมดเห็นวาระบบกรอบราคาเป็นมาตรการที่ถูกกฎหมายที่ได้ รับอนุญาตภายใต้ WTO และมีการกำหนดกฎเกณฑ์ภายใต้ ECA 35

*คือ ความตกลงทางการค้าระหว่างอาร์เจนตินา บราซิล ปารากวัย และอุรุกวัย (Mercosur เป็นสหภาพศุลกากรที่ครอบคลุมสินค้ายกเว้นน้ำตาลและรถยนต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สินค้า บริการ และปัจจัยทางการผลิตมีการเคลื่อนไหวโดยเสรี และให้ขจัดอุปสรรคที่มีใช้ ภาษี)

³¹Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 4.94-4.100.

³²มาตรา 24 ตามความตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ฉบับที่ 35 บัญญัติไว้ว่า "When using the Price Band System provided for in its domestic legislation concerning the importation of goods, the Republic of Chile commits, within the framework of this Agreement, neither to include new products nor to modify the mechanisms or apply them in such a way which would result in a deterioration of the market access conditions for MERCOSUR."

อาร์เจนตินาปฏิเสธข้อกล่าวอ้างดังกล่าว สิ่งที่ต้องทำก็คือ การใช้ข้อสัญญาเวียนนาในการตีความ อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและตามสนธิสัญญา อาร์เจนตินาได้ปฏิบัติตามสอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่การที่ชิลีคงไว้ซึ่งบทบัญญัติภายใต้ระบบกฎหมายภายในประเทศซึ่งเป็นการละเมิดมาตรา 16 วรรค 4 ของความตกลงมาร์ราเกซในการจัดตั้ง WTO³³ โดยเจตนาอันเป็นการขัดกับหลักสุจริต

ชิลีกล่าวว่า ECA 35 ไม่ได้จัดการกับประเด็นระบบกรอบราคาโดยตรงว่าเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปหรือเป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทอื่นๆ นอกจากนี้ไม่มีคู่สัญญาใดที่พิจารณาว่าภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาเป็นภาษีอื่นๆภายใต้ WTO ชิลีไม่เคยกล่าวว่า การยอมรับระบบกรอบราคาใน ECA ของอาร์เจนตินาเป็นข้อยกเว้นของ WTO แต่ที่กล่าวก็คือ อาร์เจนตินาต้องการทำลายสิทธิและพันธกรณีภายใต้ความตกลงทวิภาคี เพราะอาร์เจนตินาทำให้ชิลีสงวนกรอบราคาไว้ในความตกลงทวิภาคีราวกับอาร์เจนตินาพิจารณาว่ากรอบราคาใช้ได้ภายใต้ WTO

อาร์เจนตินาเสนอว่า สนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่ละฉบับต่างก็เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีความเป็นอิสระและควรที่จะพิจารณาว่าเป็นตัวตนที่ช่วยตัวเองได้ตามหลักสัญญา ต้องเป็นสัญญา ECA 35 ไม่ได้มีลักษณะที่เสริมความตกลง WTO ชิลีผิดในการที่หยิบยก ECA 35 เป็นข้อต่อสู้ ในทางตรงกันข้าม ECA 35 ได้สร้างข้อจำกัดในการบังคับใช้ระบบกรอบราคาเพราะ ECA 35 กำหนดให้ชิลีละเว้นจากการเพิ่มการบิดเบือนทางการตลาดที่เกิดจากระบบกรอบราคาโดยมิให้มีการเพิ่มสินค้าตัวใหม่หรือใช้ระบบกรอบราคาในการกีดกันทางการค้ามากขึ้น ดังนั้นเมื่อภาคี WTO ได้ลงนามความตกลงที่จะลดการกีดกัน ภาคีของ WTO ก็ต้องคำนึงถึงพันธกรณีภายใต้ WTO เป็นหลัก

- ความรู้แต่ดั้งเดิม ประวัติการเจรจา และแนวทางปฏิบัติที่ตามมา (Prior knowledge, negotiating history and subsequent practice)³⁴

³³มาตรา 16 วรรค 4 ภายใต้ความตกลงมาร์ราเกซในการจัดตั้ง WTO บัญญัติไว้ว่า “Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements”

³⁴Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 4.101-4.106.

ชิลีเสนอว่า ระบบกรอบราคามีผลใช้บังคับโดยกฎหมายมาตั้งแต่ปีค.ศ. 1983 และมีการใช้
ในบางประเทศของ Andean Community³⁵ และใช้ในประเทศอเมริกากลางบางประเทศ ตลอด
ช่วงปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ธนาคารโลกกระตุ้นให้ประเทศในแถบละตินอเมริ
กาเปลี่ยนการจำกัดปริมาณมาเป็นกรอบราคาซึ่งจะทำให้มีเครือข่ายทางการตลาดมากกว่า

อาร์เจนตินาเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างของชิลีเกี่ยวกับการมีอยู่ของระบบกรอบราคาในประเทศ
แถบละตินอเมริกานั้นไม่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ถึงการละเมิดที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาของ
ชิลี และไม่ทำให้หมดข้อสงสัยว่าระบบดังกล่าวนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 มาตรา 28
ของอนุสัญญาเวียนนา³⁶ กำหนดว่า “บทบัญญัติไม่ผูกพันคู่สัญญาในการกระทำใดๆ หรือข้อเท็จ
จริงที่เกิดขึ้นและก่อนวันที่สนธิสัญญามีผลใช้บังคับ” อาร์เจนตินายืนยันว่ามาตรา 4 วรรค 2 ควร
จะมีการตีความตามมาตรา 16 วรรค 4 ของความตกลง WTO

อาร์เจนตินาพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ว่า ก่อนที่จะมีการร้องทุกข์โดยอาร์เจนตินา การที่อาร์
เจนตินาหรือภาคีอื่นๆของ WTO ไม่ได้ยื่นคำร้องทุกข์ใดๆ ก็ไม่ได้ทำให้เกิดข้อสันนิษฐานว่า ระบบ
กรอบราคานั้นสอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 หรือมาตรา 4 วรรค 2 ตาม
ความตกลงสินค้าเกษตรแต่อย่างใด

³⁵ความตกลง Cartagena เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ.1969 ได้ก่อตั้งสนธิสัญญา
Andean (Andean Pact) บางครั้งรู้จักกันในนามกลุ่ม Andean (Andean Group) ซึ่งเป็นกลุ่ม
ย่อยของ LAFTA (Latin - America Free Trade Area) ความตกลงมีจุดมุ่งหมายในการร่วมมือ
กันในนโยบายการลงทุนระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมของสมาชิก สมาชิกปัจจุบัน ได้แก่ โบ
ลิเวีย โคลัมเบีย เอกวาดอร์ เปรู และเวเนซุเอลา ส่วนชิลีเป็นสมาชิกระหว่างปีค.ศ.1969-1976
(Walter Goode, Dictionary of Trade Policy Terms, 4th ed. (New York: Cambridge
University Press, 2003), p.18.)

³⁶มาตรา 28 ภายใต้อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา บัญญัติไว้ว่า
“Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, its
provisions do not bind a party in relation to any act or fact which took place or any
situation which ceased to exist before the date of the entry into force of the treaty with
respect to that party.”

ซิติโต้แย้งว่า อาร์เจนตินาเข้าใจข้อกล่าวอ้างของซิติโต้ผิด ซิติโต้แย้งว่าไม่มีหลักฐานที่ว่าระบบกอบราคาถูกพิจารณาว่าเป็นมาตรการที่ต้องทำการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ขณะที่บทบัญญัติส่วนอื่นๆของความตกลง WTO ประวัติการเจรจา และทางปฏิบัติที่ตามมาต่างก็สนับสนุนความเห็นของซิติโต้ที่ว่าภาษีจากระบบกอบราคาไม่เป็นที่ต้องห้ามตามมาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนา³⁷ ซิติโต้ยืนยันว่า ผู้เจรจาของซิติโต้กล่าวว่า ทั้งเลขาธิการและผู้แทนอื่นๆต่างก็ยืนยันว่าระบบกอบราคามีใช่มาตรการที่ถูกกำหนดให้เปลี่ยนเป็นภาษีทั่วไป

อาร์เจนตินายืนยันว่า หลังจากสิ้นการเจรจาอบอุรุกวัย แนวทางปฏิบัติที่ตามมา (ตามความหมายของมาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนา) จะเกี่ยวพันในการให้คำจำกัดความบทบัญญัติในมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร อาร์เจนตินาได้ยกเอาวรรค 47 และ 48 ของเอกสาร WT/L/77 ที่ระบุรายงานของคณะทำงานเกี่ยวกับการรับเอกวาดอร์เข้า WTO และชี้ว่าถ้อยคำดังกล่าวแสดงถึงเสียงส่วนใหญ่ของ WTO เห็นด้วยว่าระบบกอบราคานั้นไม่สอดคล้องกับกฎข้อบังคับของ WTO อาร์เจนตินาสรุปรว่า นี่คือนโยบายปฏิบัติของ WTO ที่เกี่ยวข้องเพียงอย่างเดียวในแง่ของมาตรา 31 วรรค 3(b) ของอนุสัญญาเวียนนา

ซิติโต้ชี้ว่า ซิติโต้เชื่อว่าตัวบทมาตรา 4 วรรค 2 ยังมีความเคลือบคลุมว่าระบบกอบราคาของซิติโต้เป็นมาตรการที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 หรือไม่ อย่างไรก็ตามถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความสงสัย ซิติโต้เสริมว่าประวัติการเจรจาและแนวทางปฏิบัติของรัฐช่วยให้ตีความได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย และสิ่งเหล่านี้ก็สนับสนุนท่าทีของซิติโต้ว่ามาตรา 4 วรรค 2 ไม่ได้ห้ามระบบกอบราคาของซิติโต้ ซิติโต้ยืนยันว่า แนวทางปฏิบัตินี้มีส่วนประกอบ 4 ประการ ได้แก่ 1. การที่ภาคีอื่นๆ (รวมทั้งอาร์เจนตินาและประชาคมยุโรป) ต่างมีมาตรการที่คล้ายคลึงกับของซิติโต้ 2. การที่ภาคีอื่นๆที่มีมาตรการดังกล่าวไม่ได้ทำการปรับเปลี่ยนมาตรการของตนโดยการผูกพันทางภาษี 3.

³⁷ มาตรา 32 ภายใต้อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา บัญญัติไว้ว่า “Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31 : (a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or (b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.”

การไม่มีการคัดค้านมาตรการดังกล่าวภายใต้มาตรา 4 วรรค 2 และ 4. การเริ่มการระงับข้อพิพาทของระบบของประชาคมยุโรปในปีค.ศ. 1995 - 1997 โดยแคนาดา สหรัฐอเมริกา ประเทศไทย และอูรุกวัย ตามบทบัญญัติของ GATT 1994 และความตกลงมูลค่าภาษี (Customs Valuation Agreement) แต่ไม่เคยอยู่บนฐานของการละเมิดมาตรา 4 วรรค 2 ชิลียืนยันว่าในรายงานของคณะทำงานได้บันทึกว่า สมาชิกของคณะทำงานคนหนึ่งคิดว่าเอกวาดอร์ควรจะปรับเปลี่ยนมาตรการดังกล่าวให้เป็นมาตรการทางภาษีภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร แต่ในอีกแง่หนึ่งตั้งข้อสังเกตได้ว่าสมาชิกของคณะทำงานที่มีความสงสัยเกี่ยวกับมาตรการของเอกวาดอร์คิดว่ามาตรการดังกล่าวควรที่จะขัดหรือทำให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับของ WTO ซึ่งแสดงเป็นนัยได้ว่าสมาชิกเหล่านี้คิดว่าโดยตัวระบบกอบราคาเองนั้นไม่ได้ผิดกฎหมาย ท้ายที่สุดเอกวาดอร์ก็ได้จัดระบบกอบราคาเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับความตกลงสินค้าเกษตรของ WTO ชิลีได้ว่าแต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดการยอมรับว่า WTO กำหนดให้ต้องมีการจัดระบบกอบราคา เพราะเป็นที่รู้ดีว่ากระบวนการในการที่จะเข้ามาเป็นภาคี ภาคีเดิมจะร้องขอให้ภาคีที่จะเข้ามาใหม่ทำการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือทางปฏิบัติ แม้การเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์ทั่วไปของ WTO ก็ตาม

- คำแนะนำของเลขาธิการ (Secretariat's advice)³⁸

ชิลีอ้างว่าได้รับคำแนะนำจากเลขาธิการ GATT เกี่ยวกับระบบกอบราคาว่าไม่ได้เป็นการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีทั้งภายใต้ GATT และร่างความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้การเจรจา ในระหว่างการเจรจารอบอูรุกวัย โดยในระหว่างการสัมมนาของประเทศอเมริกากลางได้มีเจตนาของเลขาธิการของ GATT กล่าวว่า ไม่จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนกอบราคา โดยเหตุที่กอบราคาไม่ได้เกี่ยวข้องกับราคาภายในประเทศ และยังคงกำหนดให้กอบราคายังคงอยู่ภายใต้ระดับการผูกพัน ชิลีกล่าวว่าชิลีไม่ได้เป็นผู้เข้าร่วมในการสัมมนา ชิลีเลยไม่สามารถอ้างเจตนาดังกล่าวได้ วันที่ในการสัมมนาก็ไม่ชัดเจนแต่เกิดขึ้นในปีค.ศ.1993 คำแนะนำในเจตนาดังกล่าวก็ได้มีการลงนามรับรองโดยผู้แทนซึ่งชิลีถูกผูกพันในการเจรจาโดยตรง

อาร์เจนตินาได้ว่า ชิลีไม่ได้เสนอเอกสารใดๆเกี่ยวกับคำแนะนำของเลขาธิการดังกล่าว ประการที่สอง ข้อกล่าวอ้างของชิลีในวรรค 31 ในคำให้การที่เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งที่สองอ้าง

³⁸Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 4.107-4.109.

ถึงการยืนยันด้วยคำพูดมากกว่าจดหมาย และคำพูดนั้นไม่ใช่เป็นของเลขาธิการ แต่เป็นของผู้แทนอื่นๆ ดังนั้นหลักฐานที่ไม่สามารถนำมาได้ไม่สามารถที่จะพิสูจน์ความจริงได้ ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่สามารถที่จะยอมรับข้อกล่าวอ้างของซิติว่าหลักฐานที่ไม่สามารถนำมาได้เป็นเครื่องมือเสริมในการตีความตามมาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนา

3.2.2 คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 2002 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เสนอรายงานคำตัดสินฉบับสุดท้าย (final report) ต่อคู่กรณีทั้งหมด ซึ่งในการพิจารณาและการตัดสินดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน ซึ่งได้แก่ ประธาน 1 ท่าน คือ Mr. Hardeep Puri และคณะร่วมพิจารณาอีก 2 ท่าน ได้แก่ Mr. Ho - Young Ahn และ Mr. Michael Gifford

3.2.2.1 การแก้ไขมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่ 18.525 ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท³⁹

ในการประชุมครั้งที่ 2 กับคู่พิพาท ซิติได้แจ้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่ากฎหมายใหม่ฉบับที่ 19.772 ได้มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 โดยได้มีการเพิ่มข้อความต่อจากมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่ 18.525 โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเข้าใจว่าการแก้ไขมาตรา 12 ของกฎหมายฉบับที่ 18.525 จะเป็นการป้องกันมิให้ภาษีจากรบบกรอบราคาของซิติเกินไปกว่าอัตราภาษีที่ซิติผูกพัน คือ ร้อยละ 31.5

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นนี้ โดยกล่าวถึงคดี Indonesia - Autos⁴⁰ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีดังกล่าวได้กล่าวไว้ในคดีก่อนๆ ของ GATT/WTO กรณีที่มาตรการซึ่งอยู่ในขอบเขตการพิจารณานั้นครบกำหนด (terminated) หรือมีการแก้ไข (amended) หลังจากที่ได้เริ่มการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องทำคำตัดสินโดยคำนึงถึงมาตรการดังกล่าว

³⁹Ibid., paras. 7.3-7.8.

⁴⁰Report of the Panel on Indonesia-Certain Measures Affecting the Automobile Industry, WT/DS54/R, WT/DS/55/R, WT/DS/59/R, WT/DS/64/R, adopted on 2 July 1998, para.14.9.

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ไม่มีเหตุผลใดที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่นจะไม่ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัตินี้ และยังตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าเรายอมรับโดยไม่ทำการวิเคราะห์ต่อไปว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นเชื่อมโยงกับการมีอยู่ของระบบกรอบราคาของซีลีกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง WTO ก็อาจทำให้การพิจารณาข้อกล่าวอ้างของอาร์เจนตินาเกี่ยวกับระบบกรอบราคาของซีลีดังกล่าวเสียเปรียบ ถ้าละเว้นการทำคำตัดสินเกี่ยวกับการแก้ไขมาตรการดังกล่าวในระยะที่ได้เริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาไปแล้ว ก็อาจทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหน้าที่ตามมาตรา 11 ของ DSU

ตามเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้นำระบบกรอบราคาของซีลีตามที่อาร์เจนตินากล่าวอ้างเข้ามาพิจารณาในการพิจารณานี้ และทำคำตัดสินต่อไป

3.2.2.2 ลำดับในการวิเคราะห์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Order of the Panel's analysis)⁴¹

ทั้งอาร์เจนตินาและซีลีต่างก็ได้เสนอข้อกล่าวอ้างของตนตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 และมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรตามลำดับ ดังนั้นประเด็น คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรที่จะวิเคราะห์ตามลำดับดังกล่าว หรือว่าจะเริ่มวิเคราะห์ที่ความตกลงสินค้าเกษตรก่อน แล้วจึงจะมาวิเคราะห์ตาม GATT 1994

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ยกคดี EC - Bananas III⁴² ที่องค์การอุทธรณ์ในคดีดังกล่าวอธิบายไว้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรที่จะเริ่มการพิจารณาข้อกล่าวอ้างตามความตกลงที่ “เกี่ยวข้องกับเฉพาะเจาะจง และลงในรายละเอียด” (deals specifically, and in detail) กับประเด็นพิพาท

⁴¹Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 7.9-7.16.

⁴²Report of the Appellate Body on European Communities-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R, adopted on 25 September 1997, para.204.

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า ระบบกรอบราคาของชิลีนั้นใช้กับสินค้าเกษตร ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ดังนั้นความตกลงสินค้าเกษตรก็สามารถนำมาใช้บังคับกับระบบกรอบราคาของชิลีได้

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเชื่อว่า มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรเกี่ยวข้องเฉพาะเจาะจงมากกว่าและลงในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่มีผลกระทบต่อ การเปิดตลาดสินค้าเกษตร ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเริ่มการวิเคราะห์เกี่ยวกับ ระบบกรอบราคาของชิลีตามมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก่อน

3.2.2.3 ระบบกรอบราคาของชิลีกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ระบบกรอบราคาของชิลีกับมาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป

43

อาร์เจนตินาอ้างว่า แม้ว่าภาษีระบบกรอบราคาของชิลีก่อให้เกิดภาษีศุลกากรทั่วไป ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 แต่โดยตัวระบบกรอบราคาของชิลีเองก็ก่อให้เกิดมาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ชิลีอ้างว่า ภาษีระบบกรอบราคาของชิลีเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป คำว่า “ประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยน” (of the kind which have been required to be converted) และตัวอย่างที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1 เฉพาะมาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1 ซึ่งเป็นที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 เท่านั้นที่จะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป และไม่มีรัฐภาคีใดเคยร้องขอมายังชิลีให้ทำการปรับเปลี่ยนระบบราคาดังกล่าวระหว่างการเจรจาอนุสัญญา ดังนั้นระบบกรอบราคาจึงไม่ใช่ มาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป

ในความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามมาตรา 4 วรรค 2 มาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนนั้นรัฐภาคีไม่สามารถที่จะคงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้ได้ ไม่ว่ารัฐภาคี จะได้รับประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น

⁴³Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras.7.17-7.20.

ประการแรก การใส่คำว่า “ประเภท” (of the kind) ระหว่างคำว่า “มาตรการ” (measures) กับคำว่า “ซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยน” (which have been required) ในมาตรา 4 วรรค 2 เป็นการชี้ว่าผู้ร่างความตกลงระมัดระวังว่ามาตรการทั้งหมดที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนอาจจะมีได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในเวลาสรุปผลการเจรจารอบอุรุกวัยในเดือนเมษายน ค.ศ.1994 หรือในบางกรณีอาจเป็นไปตามภาคผนวก 5 ของความตกลง แต่สิ่งที่ชัดเจน คือ มาตรการประเภทนั้นทั้งหมดจะเป็นที่ต้องห้ามสำหรับรัฐภาคีทั้งหมดเมื่อ WTO เริ่มใช้บังคับ ไม่ว่ามาตรการนั้นจะมีหรือไม่มีข้อเท็จจริงที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามเอกสารการผูกพันที่จะต้องปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปของรอบอุรุกวัย (the Uruguay Round “tariffication” modalities)หรือไม่ก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐภาคีไม่จำเป็นต้องเลือกระบุ (single out) ในเวลาสิ้นสุดรอบอุรุกวัย และไม่ต้องร้องขอให้ปรับเปลี่ยนในเวลาดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า มาตรการเหล่านั้นได้รับความคุ้มครองจากการฟ้องร้องในกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO

ประการที่สอง การที่ห้ามรัฐภาคีคงไว้ซึ่งมาตรการดังกล่าว ผู้ร่างความตกลงต้องเผชิญกับความเป็นไปได้ที่ว่า เมื่อสิ้นสุดรอบอุรุกวัย รัฐภาคีจะมีการแทนที่มาตรการดังกล่าวแต่ไม่คิดที่จะทำการปรับเปลี่ยนมาตรการดังกล่าว การตัดสินใจที่จะปรับเปลี่ยนมาตรการ ณ พรมแดน ขจัดหรือปรับปรุงโดยวิธีการอื่นหรือไม่ก็ตามก็เป็นประเด็นสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการเจรจาที่จะตัดสินใจ ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะกล่าวได้ว่ามาตรการที่แทนที่เหล่านั้นในทางปฏิบัติ ต้องทำการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องตามเอกสารการผูกพันที่จะต้องปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปของรอบอุรุกวัยจะเป็นมาตรการประเภทซึ่งได้รับการปรับเปลี่ยนตามความมุ่งหมายของ มาตรา 4 วรรค 2

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในเชิงอรรถที่ 1 ประโยคแรกที่ว่า “มาตรการเหล่านี้รวมทั้ง” (these measures include) เป็นการอ้างกลับไปที่ย่อยคำในมาตรา 4 วรรค 2 ที่ว่า มาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป นอกจากนี้ มาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1 ทั้งหมดก็เป็นตัวอย่างของมาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปที่กำหนดว่าไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยดุลยการค้าชำระเงิน หรือ บทบัญญัติอื่นทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรของ GATT 1994 หรือความตกลงการค้าพหุภาคีในภาคผนวก 1A ของความตกลง WTO ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงวางหลักว่า

1. มาตรการดังกล่าวนั้นเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร ราคานำเข้าขั้นต่ำ การอนุญาตให้เข้าตามดุลยพินิจ มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรโดยดำเนินการผ่านในรูปบริษัทการค้าโดยรัฐ การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ หรือมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป

2. มาตรการดังกล่าวนั้นไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยดุลย์การค้าการเงิน หรือภายใต้บทบัญญัติอื่นทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรภายใต้ GATT 1994 หรือความตกลงทางการค้าพหุภาคีอื่นในภาคผนวก 1A ของความตกลง WTO

ในประเด็นนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยโดยแยกออกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

(1.1) ระบบกอบราคาของซีลีเป็นมาตรการ ณ พรหมแดน (a border measure) ที่คล้ายคลึงกับที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 หรือไม่⁴⁴

อาร์เจนตินากล่าวอ้างว่า ระบบกอบราคาของซีลีเป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (a variable import levy) ราคานำเข้าขั้นต่ำ (a minimum import price) หรือ มาตรการ ณ พรหมแดน (a border measure) ที่คล้ายคลึงกับมาตรการเหล่านี้ ซีลีกล่าวอ้างว่า ระบบกอบราคาของซีลีมิได้ก่อให้เกิดมาตรการต่างๆเหล่านี้

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตัวอย่างที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1 มีทั้งมาตรการที่ได้มีการระบุไว้แล้ว เช่น การจำกัดปริมาณการนำเข้า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร เป็นต้น และมาตรการที่ยังมิได้ระบุไว้ คือ มาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดน ที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป มาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 เป็นมาตรการประเภทซึ่งต้องทำการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ดังนั้นมาตรการนั้นในขณะเดียวกันก็จะมีใช้ภาษีศุลกากรทั่วไปด้วยเหตุผล ดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงพิจารณาว่า มาตรการซึ่งคล้ายคลึงกับมาตรการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1 ก็จะเป็นมาตรการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้แยกพิจารณาเป็นประเด็น ดังนี้

(1.1.1) มาตรการ ณ พรหมแดน (Border Measure)

ระบบกอบราคาของซีลีใช้กับการนำเข้าสินค้า และบังคับใช้ ณ พรหมแดน โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรของซีลี ดังนั้นจึงเป็นที่ชัดเจนว่าระบบกอบราคาของซีลีเป็นมาตรการ ณ พรหมแดน

(1.1.2) คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (a variable import Levy) หรือราคานำเข้าขั้นต่ำ (a minimum import price)

⁴⁴ Ibid., paras. 7.22-7.65.

- การพิจารณาความหมายของคำว่า "คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าขั้นแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ" (similar to or variable import levy or a minimum import price)

ประการแรก คำว่า "คล้ายคลึงกัน" พจนานุกรมได้ให้คำจำกัดความของถ้อยคำดังกล่าวว่า มีความคล้ายกัน (resemblance) หรือเหมือนกัน (likeness) ของชนิดหรือลักษณะเดียวกัน (of the same nature or kind) และมีลักษณะแบบเดียวกัน (having characteristics in common) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า มาตรการสองมาตรการจะมีความคล้ายคลึงกันถ้ามีลักษณะพื้นฐาน (fundamental characteristics) บางอย่างเหมือนกัน ถ้ามาตรการทั้ง 2 มีลักษณะพื้นฐานทั้งหมดเหมือนกัน มาตรการทั้งสองนั้นจะเหมือนกันทุกประการ (identical) มากกว่าจะคล้ายคลึงกัน (similar) ดังนั้นมาตรการ ณ พรหมแดนควรที่จะมีลักษณะพื้นฐานบางอย่างแบบเดียวกับมาตรการที่ระบุในเชิงอรรถ 1 จึงจะซึ่งพยานหลักฐานในการพิจารณาได้ว่า ลักษณะดังกล่าวเพียงพอที่จะพิจารณาได้ว่ามีความคล้ายคลึงกันหรือไม่

ประการที่สอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตระหนักว่า ถ้อยคำเหล่านี้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของการตีความสนธิสัญญาที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 31, 32 และ 33 ของอนุสัญญาเวียนนา ดังนั้นคณะกรรมการข้อพิพาทจะพิจารณาโดยเริ่มที่การตรวจสอบถึงความหมายโดยทั่วไปของถ้อยคำเหล่านี้ นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็จะใช้วิธีการเสริมที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเวียนนาในการตีความ

ก่อนอื่นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบันทึกถ้อยคำของซีดีที่ว่า "พันธกรณีในมาตรา 4 วรรค 2 จะเกี่ยวข้องเฉพาะกับอุปสรรคที่มีใช่ภาษี" ขณะที่ "ระบบกรอบราคาจะครอบคลุมเฉพาะการชำระโดยภาษีศุลกากร" (the payment of customs duties) แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่เห็นด้วยกับข้อความที่ว่า มาตรการที่เป็นผลในการจำกัดปริมาณเป็นมาตรการประเภท ซึ่งได้รับการกำหนดให้ปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ข้อความดังกล่าวพิจารณาตามข้อสันนิษฐานว่า คำว่า "ภาษี" (tariffs) โดยทั่วไปก็เท่ากับคำว่า "ภาษีศุลกากรทั่วไป" (ordinary customs duties) ข้อสันนิษฐานนี้มีความบกพร่อง เพราะในมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ภาษีทั้งหมดนั้นมิได้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงภาษีอื่น ๆ อีกด้วย ผู้ร่างความตกลงสินค้าเกษตรในมาตรา 4 วรรค 2 ไม่ได้หมายความว่า จะรวมถึงภาษีประเภทอื่น ๆ ว่าจะต้องทำการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปเช่นกัน ถ้าผู้ร่างความตกลงสินค้าเกษตรมีความต้องการที่จะกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนเฉพาะมาตรการที่นอกเหนือจากภาษีก็ควรที่จะกล่าวไว้และก็คงไม่ใช้คำว่า "ภาษีศุลกากรทั่วไป" ถ้าผู้ร่างต้องการเพียงกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนการจำกัดปริมาณก็สามารถที่จะใช้ถ้อยคำในมาตรา 11 วรรค 1 ของ GATT 1994 ได้ ตัวอย่างเช่น ห้าม "การห้ามหรือการจำกัดที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากร ภาษีหรือค่าธรรมเนียม

อื่นๆ” (prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other changes) เป็นต้น โดยไม่จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างคำว่า ภาษีศุลกากรทั่วไป และภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทอื่น ๆ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า มาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 รวมทั้งมาตรการต่างๆตามมาตรา 11 วรรค 1 ด้วย ซึ่งได้แก่ มาตรการที่เกี่ยวกับราคา เช่น ค่าธรรมเนียมผันแปร มาตรการที่มีผลเช่นเดียวกัน เช่น ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (voluntary restraint agreements) และมาตรการที่มีใช้ภาษีที่ใช้โดยองค์การการค้าของรัฐ

นอกจากนี้วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของมาตรา 4 วรรค 2 ก็เพื่อที่จะนำมาตรการที่ไม่ได้มีการแก้ไขดังกล่าวรวมทั้งการกีดกัน ณ พรหมแดนที่เกี่ยวกับราคาให้อยู่ภายใต้กฎระเบียบของ GATT เพื่อที่จะปกป้องระบบสินค้าเกษตรที่ใช้ภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาอบอุรุกวัย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเห็นว่า ขอบเขตของการห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 นั้นกว้างกว่ามาตรา 11 วรรค 1

ต่อไปคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วิเคราะห์การตีความมาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ซึ่งอาร์เจนตินากล่าวอ้างว่า ระบบกรอบราคาของซีลีค้ายคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (variable import levy) และราคานำเข้าขั้นต่ำ (minimum import price)

ความหมายตามตัวอักษรของคำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับว่า ค่าธรรมเนียม (a levy) เป็นภาษี (duty) หรือค่าธรรมเนียม (charge) ค่าธรรมเนียมนำเข้า (an import levy) เป็นภาษีที่ใช้ประเมินกับการนำเข้า ค่าธรรมเนียมจะผันแปรไปตามราคาอ้างอิงที่เข้ามา (liable to levy) ลักษณะดังกล่าวนี้ไม่สามารถสรุปได้ว่า อะไรที่ก่อให้เกิดค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร เพราะภาษีศุลกากรทั่วไปก็เข้าตามความหมายนี้ได้ กล่าวคือ รัฐภาคีอาจจะเปลี่ยนแปลงระดับหรือประเภทของอัตราภาษีที่ใช้ ซึ่งอาจจะต่ำกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน ดังนั้นเพียงแต่มีความผันแปรก็ไม่ได้เป็นการแยกแยะภาษีศุลกากรทั่วไปออกจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร ส่วนความหมายตามตัวอักษรของคำว่า “ราคานำเข้าขั้นต่ำ” ถ้อยคำนี้เป็นการกล่าวถึงระดับราคาขั้นต่ำซึ่งสินค้าที่นำเข้าอาจจะเข้าสู่ตลาดของรัฐภาคีไม่ได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับว่า มาตรการทั้งหมดที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 มีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส และความคาดเดาได้ หรือไม่ก็เป็นการขัดขวางราคาโลกมิให้เข้าสู่ตลาดภายในประเทศ หรืออาจเป็นไปได้ทั้ง 2 ลักษณะ

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า คำว่า "ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร" และคำว่า "ราคานำเข้าขั้นต่ำ" แต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้พิจารณาถึงความหมายของคำทั้งหมดนั้นได้ ตามมาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะใช้วิธีการเสริมในการตีความ ซึ่งในกรณีนี้เอกสารบางเอกสารซึ่งมีก่อนที่ความตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลใช้บังคับ สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าภาคีของ WTO จะแสดงถึงอะไร

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาว่า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำดังกล่าวสามารถที่จะวิเคราะห์ได้ว่ามีลักษณะพื้นฐานดังนี้*

(a) โดยทั่วไปค่าธรรมเนียมผันแปรจะทำงานโดยอาศัยราคา 2 ราคา กล่าวคือ กรอบหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ และพรมแดนการนำเข้า หรือราคา c.i.f. ในการนำเข้า กรอบราคาอาจจะได้มาจากและเชื่อมโยงกับราคาตลาดภายในประเทศ หรืออาจจะเป็นไปตามราคาที่รัฐบาลกำหนดขึ้นซึ่งเกินกว่าราคาตลาดภายในประเทศ ส่วนพรมแดนการนำเข้า (the import border) หรือราคาอ้างอิง (price reference) อาจจะเป็นไปตามราคาแต่ละเที่ยวขนส่งทางเรือ แต่มักจะเป็นราคาตลาดโลกที่ต่ำที่สุดที่เสนอมา (an administratively determined lowest world market price)

(b) โดยทั่วไปค่าธรรมเนียมผันแปรแสดงถึงความแตกต่างระหว่างกรอบหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ และราคาตลาดโลกที่ต่ำที่สุดสำหรับสินค้าที่เกี่ยวข้อง หรือกล่าวอีกอย่างได้ว่า ค่าธรรมเนียมผันแปรจะเปลี่ยนแปลงไปตามการเคลื่อนไหวของราคาใดราคาหนึ่ง หรือทั้ง 2 ราคา

(c) โดยทั่วไปค่าธรรมเนียมผันแปรจะทำงานเพื่อป้องกันมิให้ราคานำเข้าต่ำกว่ากรอบหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ ตัวอย่าง คือ เมื่อราคาตลาดโลกต่ำกว่ากรอบราคา จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผันแปรกับการนำเข้าเพิ่มขึ้น ค่าธรรมเนียมนี้จะลดลงในกรณีที่เป็นภาษีที่ติดตามมูลค่า หรือจะยังคงที่ระดับเดิมในกรณีที่เป็นภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ

(d) นอกจากการปกป้องดังกล่าวแล้ว ค่าธรรมเนียมผันแปรยังมีบทบาทสำคัญในการป้องกันตลาดภายในประเทศจากความผันผวนของราคาต่างประเทศ

(e) ข้อสังเกตเกี่ยวกับราคานำเข้าขั้นต่ำคือ ราคาเข้าขั้นตอนนี้ไม่ได้แตกต่างไปจากค่าธรรมเนียมผันแปร ไม่ว่าจะในแง่การปกป้องและความมีเสถียรภาพ แต่มีความซับซ้อนน้อยกว่าค่า

* คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาถึงการพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยสินค้าเกษตรที่จัดตั้งโดยที่ประชุม GATT ซึ่งประกอบไปด้วย Committee II (1958-1962) คณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตรหลังรอบเคนเนดี (the post-Kennedy Round Agriculture Committee)(1967-1973) และคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตร (1982-1986)

ธรรมเนียมนำเข้า ขณะที่ค่าธรรมเนียนำเข้าผันแปรจะขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างกรอบที่รัฐบาลกำหนดขึ้น และราคาตลาดโลกที่ต่ำที่สุดที่ได้รับการเสนอมาสำหรับใช้กับสินค้าที่เกี่ยวข้อง ราคานำเข้าขั้นต่ำจะทำงานโดยสัมพันธ์กับราคานำเข้าที่แท้จริง ถ้าราคาของสินค้าที่ส่งมาในแต่ละครั้งต่ำกว่าราคานำเข้าขั้นต่ำที่กำหนดไว้ก็จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียนำเข้าเท่ากับส่วนต่างนั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงสรุปว่า การที่จะพิจารณาว่ามาตรการนั้นจะมีความคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำหรือไม่นั้น จะต้องมีลักษณะพื้นฐานตามที่กล่าวมา

- การใช้บังคับการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของคำว่า “คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำ” (similar to a variable import levy or a minimum import price) ก็ระบบกรอบราคาของซีดี

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาระบบกรอบราคาของซีดีในความหมายของ คำว่า “มาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรมแดน ที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป” (similar border measures other than ordinary customs duties) โดยทั่วไปจะต้องพิจารณาว่า ระบบกรอบราคาของซีดีคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำหรือไม่ โดยดูจากลักษณะพื้นฐานของมาตรการดังกล่าวจากที่ได้กล่าวมาข้างต้น

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาถึงการทำงานของระบบกรอบราคาของซีดีว่า ไม่ได้มีลักษณะทั้งหมดที่เหมือนกับทั้งค่าธรรมเนียนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ ประการแรก ค่าธรรมเนียนำเข้าผันแปร มักจะใช้ราคาตลาดโลกที่ต่ำที่สุดที่เสนอมาเสมือนเป็นราคาอ้างอิง ราคานำเข้าขั้นต่ำจะใช้ราคาสินค้านำเข้าที่แท้จริง ประการที่สอง กรอบขั้นต่ำของระบบกรอบราคาของซีดีไม่ได้มาจาก หรือเชื่อมโยงกับราคาที่เกี่ยวข้องในตลาดภายในประเทศดังเช่นที่จะมีในกรณีของค่าธรรมเนียนำเข้าผันแปร แต่ราคานำเข้าขั้นต่ำจะเป็นไปตามกรอบราคาที่ได้รับการพิจารณา ซึ่งอาจจะเท่ากับหรือเหนือกว่าราคาตลาดภายในประเทศ ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะกำหนดได้ว่ากรอบขั้นต่ำของระบบกรอบราคาทำงานเสมือนกับราคาภายในประเทศ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการทำงานของระบบกรอบราคาของซีดีว่าขาดความโปร่งใสและขาดความคาดเดาได้

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นเครื่องมือแบบผสมที่มีลักษณะส่วนใหญ่ในแนวทางเดียวกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ หรือทั้งสองอย่าง

ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงตัดสินว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นมาตรการพรมแดนที่คล้ายคลึงกับทั้งค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ

(1.1.3) “นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป” (other than ordinary customs duties)

- การพิจารณาความหมายของ “ภาษีศุลกากรทั่วไป” (Determination of the meaning of "ordinary customs duties")

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้กล่าวว่า การใช้คำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” มีลักษณะเหมือนกันทั้งในมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 และมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า คู่พิพาทและผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนี้ต่างเห็นตรงกันว่า ถ้อยคำของทั้งสองบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายเหมือนกัน นอกจากนี้ทั้งมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 และมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก็ได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนว่า อะไรคือภาษีศุลกากร “ทั่วไป”

มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ได้แยกภาษีศุลกากรทั่วไปที่บัญญัติไว้ในประโยคแรกออกจาก “ภาษีหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ที่จัดเก็บกับการนำเข้า” ที่บัญญัติไว้ในประโยคที่สอง “ภาษีหรือค่าธรรมเนียมใดๆ” ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ส่วนมาตรา 4 วรรค 2 ห้ามรัฐภาคีคงไว้ นำมาใช้หรือกลับไปใช้มาตรการใด ๆ ประเภทซึ่งได้รับการกำหนดให้ต้องทำการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ดังนั้นมาตรการทั้งหมดที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1 จึงไม่ใช่เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป

ตามมาตรา 2 วรรค 1 (b) ประโยคแรก กำหนดมิให้รัฐภาคีจัดเก็บภาษีศุลกากรทั่วไปเกินกว่าที่กำหนดไว้ในตารางผูกพัน คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า รัฐภาคีได้มีการแสดงข้อผูกพันในตารางช่องที่ว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ว่าเป็นภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าภาษีศุลกากรทั่วไปนั้นใช้ในรูปแบบของภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ (หรือทั้ง 2 อย่าง) อย่างไรก็ตามภาษีศุลกากรทั่วไปดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น การขึ้นลงของราคาในตลาดโลก ดังนั้น ตามความมุ่งหมายของมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกของ GATT 1994

และตามมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรนั้นทำให้เข้าใจได้ว่าภาษีศุลกากรทั่วไป เป็นภาษีศุลกากรที่ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยภายนอกอื่น ๆ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พบการตีความว่าอะไรที่จะทำให้เกิดภาษีศุลกากรทั่วไป โดยการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ และความมุ่งหมายของความตกลงสินค้าเกษตร ดังเช่นที่ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี Canada - Dairy⁴⁵ ก็กล่าวถึงวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของความตกลงสินค้าเกษตรที่ได้ระบุไว้ในปฏิญญารัฐมนตรี ปูลตา เดล เอสเต้ รอบอุรุกวัย และดังที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี Turkey - Textiles⁴⁶ ได้กล่าวว่า วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายนี้อาศัยข้อสันนิษฐานที่ว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปเป็นทางเลือกในการปกป้องทางพรมแดนของ GATT เพราะภาษีศุลกากรทั่วไปให้ผู้แข่งขันที่มีประสิทธิภาพที่สุดได้มาซึ่งสินค้านำเข้า และภาษีศุลกากรทั่วไปเป็นมาตรการที่มีความโปร่งใสราคามากกว่า

- การใช้บังคับการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของคำว่า "นอกเหนือจาก ภาษีศุลกากรทั่วไป" ("other than ordinary customs duties") กับระบบกอบราคาของซีดี

ตามการวิเคราะห์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ระบบกอบราคาของซีดีเป็น มาตรการ ณ พรมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำหรือไม่ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เน้นถึงลักษณะของระบบกอบราคาของซีดีที่มีความไม่แน่นอน ไม่โปร่งใสและไม่สามารถคาดเดาได้ ซึ่งเป็นการป้องกันตลาดภายในประเทศจากการแข่งขันทางราคาระหว่างประเทศ ดังนั้นโดยโครงสร้างและการทำงานของระบบกอบราคาของซีดีนี้จึง มีส่วนที่ต่างไปจากภาษีศุลกากรทั่วไป

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตามระบบกอบราคาของซีดี ราคาอ้างอิง และภาษีที่ใช้บังคับหรือส่วนลดภาษีจะได้รับการพิจารณาโดยขึ้นอยู่กับวันที่มีการออกไปตราส่ง (the date of the bill of lading) ผลก็คือ เมื่อมีเที่ยวการขนส่งทางเรือ 2 เที่ยวมาจากประเทศ

⁴⁵Report of the Panel on Canada-Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products, WT/DS103/R, WT/DS/113/R, adopted on 27 October 1999, paras. 7.25-7.26.

⁴⁶Report of the Panel on Turkey-Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WT/DS/34/AB/R, adopted on 19 November 1999, paras.9.63-9.65.

ภาคีผู้ส่งออก 2 ประเทศต่างกัน ออกมาจากท่าเรือในวันที่ต่างกัน แต่มาถึงท่าเรือนำเข้าของชิลีในเวลาเดียวกัน ก็จะได้รับบริการประเมินภาษีที่แตกต่างกัน คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตระหนักว่า อาร์เจนตินามีได้ร้องขอภายใต้มาตรา 1 ของ GATT 1994 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงไม่สามารถที่จะทำคำตัดสินเกี่ยวกับความสอดคล้องของระบบกอบราคาของชิลีกับมาตรา 1 ของ GATT 1994 ได้

ตามเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงตัดสินว่า ระบบกอบราคาของชิลีเป็นมาตรการ ณ พรมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ตามความหมายของเชิงอรรถ 1 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

(1.2) ระบบกอบราคาของชิลีกับบทบัญญัติว่าด้วยดุลย์การชำระเงิน หรือภายใต้บทบัญญัติอื่นทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรภายใต้ GATT 1994 หรือความตกลงการค้าพหุภาคีอื่นในภาคผนวก 1A ของความตกลง WTO⁴⁷

ชิลีไม่ได้ยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับประเด็นนี้ ตามความสัมพันธ์ระหว่างมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรและมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ชิลีกล่าวว่า การห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรใช้ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่ามาตรการนั้นจะละเมิดข้อผูกพันทางภาษีหรือไม่ อย่างไรก็ตามชิลียังได้กล่าวถึงข้อความที่ประชาคมยุโรปได้กล่าวไว้⁴⁸ ว่าอาจจะถูกต้อง โดยประชาคมยุโรปอ้างว่า มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เป็นบท

⁴⁷Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 7.66-7.74.

⁴⁸“(8) a measure that would meet the test set out by the Appellate Body in Argentina - Footwear, Textiles and Apparel, and would therefore not be contrary to Article II of GATT 1994, would not be subject to any further obligation in Article 4.2 of the Agreement on Agriculture. This conclusion stands even if the measure in question resulted in the application of a ‘duty that varies’ - inasmuch as this ‘variation’ is maintained below the ceiling written in the Member’s tariff binding. Thus, the decisive element which distinguishes an “ordinary customs duty” from a “variable levy” is the existence of a ceiling in the tariff binding.”

บัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรภายใต้ GATT 1994 ซึ่งมาตรการเช่นระบบบรอบราคาของซีลีก็ สามารถที่จะคงไว้ได้ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว โดยมาตรา 2 วรรค 1(b) กำหนดว่าจะต้องไม่จัดเก็บภาษีเกินไปกว่าภาษีศุลกากรทั่วไปที่ผูกพันไว้ ผลก็คือ ถ้ามาตรการนั้นสอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ก็จะไม่อยู่ภายใต้พันธกรณีของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่เห็นด้วย เพราะ

ประการแรกตามเชิงอรรถ 1 เป็นที่ชัดเจนว่า ผู้ร่างความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้จะยกเว้นมาตรการทั้งหมดที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรของ GATT 1994 ออกจากมาตรา 4 วรรค 2 เชิงอรรถ 1 การใช้คำว่า "อื่น ๆ" ("other") ก่อนคำว่า "บทบัญญัติทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร" (general, non - agriculture specific provisions) เป็นที่ชัดเจนว่า บทบัญญัติว่าด้วยดุลย์การชำระเงินเป็นตัวอย่างหนึ่งของบทบัญญัติโดยทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรของ GATT 1994 และความตกลงอื่น ๆ ตามภาคผนวก 1A มาตรการดุลย์การชำระเงินนั้น สอดคล้องตามมาตรา 12 ของ GATT 1994 โดยลักษณะแล้วมาตรา 12 เป็นข้อยกเว้นของพันธกรณีทั่วไปของ GATT 1994 ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า เชิงอรรถ 1 มีความหมายในทางที่จะละซึ่งมาตรการทั้งหลายที่คงอยู่ตามบทบัญญัติ GATT 1994 อนุญาติให้รัฐภาคีกระทำได้โดยไม่สอดคล้องกับพันธกรณีทั่วไปภายใต้ GATT 1994 ออกจากขอบเขตของมาตรา 4 วรรค 2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า มาตรา 19 ที่เกี่ยวกับมาตรการปกป้อง และมาตรา 20 เกี่ยวกับข้อยกเว้นทั่วไป ก็เป็นตัวอย่างอื่น ๆ ของคำว่า บทบัญญัติทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตร

ประการที่สอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า มาตรา 21 วรรค 1 ตามความตกลงสินค้าเกษตรกำหนดไว้ว่า "บทบัญญัติของ GATT 1994 และของความตกลงทางการค้าพหุภาคีอื่นในภาคผนวก 1A ของความตกลง WTO จะใช้โดยอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติของความตกลงนี้" โดยองค์กรอุทธรณ์ในคดี EC-Bananas III⁴⁹ ได้อธิบายมาตราดังกล่าว ว่า บทบัญญัติของ GATT 1994 ใช้กับข้อผูกพันการเปิดตลาดสินค้าเกษตร เว้นแต่ความตกลงสินค้าเกษตรจะได้ระบุบทบัญญัติที่ใช้กับกรณีเดียวกันไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

⁴⁹Report of the Appellate Body on European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, para.155.

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า การตีความดังกล่าวนั้นกำหนดให้ต้องอ่านเชิงอรรถ 1 ในทางที่ละซึ่งมาตรการที่รัฐภาคีได้คงไว้ตามบทบัญญัติ GATT 1994 ที่ได้วางบทยกเว้นจากพันธกรณีทั่วไปของ GATT 1994 ออกจากขอบเขตของมาตรา 4 วรรค 2

นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พบการตีความดังกล่าว โดยได้รับการยืนยันโดยการเตรียมการทำงานความตกลงสินค้าเกษตร (the preparatory work of the Agreement on Agriculture) ในส่วนของสินค้าเกษตรในร่างกรมสารสุดท้ายปี ค.ศ.1991 กำหนดว่า⁵⁰ “นโยบายในการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษี รวมถึงมาตรการ ณ พรหมแดนทั้งหมดที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป เช่น...”และคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” นี้ไม่รวมถึง มาตรการ...อาศัยเหตุผลว่าด้วยดุลย์การชำระเงิน หรือภายใต้มาตรการปกป้องทั่วไป และบทบัญญัติยกเว้น (มาตรา 12, 18, 19, 20 และ 21 ของความตกลงทั่วไป (GATT)) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ถ้อยคำดังกล่าวเป็นการยืนยันว่า ผู้ร่างความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้ตั้งใจที่จะรวมมาตรา 2 ของ GATT เข้าไว้ใน “บทบัญญัติอื่นทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรอื่น ๆ ของ GATT 1994”

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาที่ว่า ภาษีระบบครอบราคาของซีลีจัดเก็บเกินกว่าอัตราภาษีศุลกากรทั่วไปที่ซีลีผูกพันไว้ร้อยละ 31.5 จะมีความเกี่ยวข้องหลังจากได้พิจารณาว่าภาษีระบบครอบราคาของซีลีก่อให้เกิดภาษีศุลกากรทั่วไปดังกล่าวหรือไม่นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ระบบครอบราคาของซีลีเป็นมาตรการ ณ พรหมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ดังนั้นการผูกพันภาษีร้อยละ 31.5 จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินความสอดคล้องของภาษีครอบราคาของซีลีกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

⁵⁰The agriculture section of the 1991 Draft Final Act บัญญัติไว้ว่า "The policy coverage tariffication shall include all border measures other than ordinary customs duties* such as [&]."

(*Excluding measures maintained for balance-of-payments reasons or under general safeguard and exception provisions (Article XII, XVIII, XIX, XX and XXI of the General Agreement)

จะกลับประเด็นนี้เมื่อกล่าวถึงข้อเรียกร้องของอาร์เจนตินาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

(2) เครื่องมืออื่น ๆ ที่ใช้ในการตีความ⁵¹ (Other tools of interpretation)

ชิลีได้กล่าวอ้างต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ว่า ควรจะวางหลักตามประเด็นต่อไปนี้

(2.1) แนวทางปฏิบัติของรัฐ (state practice) ซึ่งประกอบไปด้วยข้อกล่าวอ้างของรัฐภาคีอื่นที่มีมาตรการที่คล้ายคลึงกับระบบกรอบราคาของชิลี ข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐภาคีเหล่านี้ไม่เคยทำการปรับเปลี่ยนมาตรการดังกล่าวไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป และไม่ได้มีการร้องขอเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวตามมาตรา 4 วรรค 2

(2.2) มาตรา 24 ของความตกลงว่าด้วยร่วมมือทางเศรษฐกิจ ฉบับที่ 35 ระหว่างชิลี และ MERCOSUR

(2.3) ประวัติการเจรจามาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งรวมทั้งการติดต่อของเลขาธิการ GATT กับรัฐภาคีแต่ละรัฐ

(2.1) แนวทางปฏิบัติของรัฐ (state practice)

ชิลีได้เสนอว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะพิจารณาประเด็นนี้ ทั้งในแง่ที่เป็นแนวทางปฏิบัติที่ตามมาในการใช้บังคับสนธิสัญญาซึ่งก่อให้เกิดความตกลงของคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องกับการตีความตามมาตรา 31 หรือเป็นเสมือนวิธีการเสริมในการตีความตามมาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนา ประการแรก คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้พิจารณาว่า แนวทางปฏิบัติของผู้ที่กล่าวอ้างนั้นเหมาะที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ตามมาตามความหมายของมาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนา ดังที่องค์การอุทธรณ์ในคดี Japan - Alcoholic Beverages ได้กล่าวไว้ว่า "ในกฎหมายระหว่างประเทศ หลักของแนวทางปฏิบัติที่ตามมาในการตีความสนธิสัญญาต้องเป็นผลของการกระทำที่เห็นพ้องต้องกัน ร่วมกัน และตรงกัน" หรือเป็นคำแถลง ซึ่งพอเพียงที่จะก่อให้เกิดรูปแบบที่สามารถเห็นได้เป็นนัยถึงความตกลงของคู่สัญญาเกี่ยวกับการตีความสนธิสัญญา การกระทำเพียงอย่างเดียวไม่พอเพียงที่จะก่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ตามมา กล่าวคือ ต้องเป็นผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดความตกลงของคู่สัญญาที่เกี่ยวข้อง"

⁵¹ Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 7.75-7.101

ดังนั้นประการแรก ข้อเท็จจริงเพียงแค่ว่า อาร์เจนตินาหรือประเทศภาคีอื่นไม่ได้ร้องขอระบบการระงับข้อพิพาทของ WTO จนกระทั่งบัดนี้ไม่ถือว่าทำให้เกิด "ผลของการกระทำหรือคำแถลง" ประการที่สอง ข้อเท็จจริงที่รัฐภาคี 2-3 รัฐของ WTO จะมีการแทนที่มาตรการที่คล้ายคลึงกับระบบการบวราคาของซีดีไม่ถือว่าผลของการกระทำนั้นเป็นที่เห็นพ้องต้องกัน ร่วมกัน และตรงกันพอเพียงที่จะทำให้เกิดความตกลงของรัฐภาคีของ WTO เกี่ยวกับการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะได้ยกประเด็นแนวทางปฏิบัติของรัฐให้เป็นวิธีการเสริมในการตีความต่อไป

(2.2) มาตรา 24 ของความตกลงเกี่ยวกับการร่วมมือทางเศรษฐกิจ ฉบับที่ 35 (Economic Complementarity Agreement No. 35 : ECA 35) ระหว่างซีดี และ MERCOSUR

มาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนาวางแนวทางให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ตามความมุ่งหมายในการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรแต่ต้องเข้าตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เห็นว่า ECA 35 ไม่เข้าตามเงื่อนไขของความตกลงที่อ้างถึงในมาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนา

ประการแรก ECA 35 ไม่ใช่เครื่องมือซึ่งทำขึ้นโดยคู่สัญญาทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการลงมติสนธิสัญญาและไม่ใช่เครื่องมือซึ่งทำขึ้นโดยคู่สัญญาฝ่ายเดียวหรือหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการลงมติของสนธิสัญญา และได้รับการยอมรับโดยคู่สัญญาอื่นว่าเป็นเสมือนเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญา

ประการที่สอง ECA 35 ไม่ได้เป็นความตกลงที่ตามมาระหว่างคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องกับการตีความสนธิสัญญาหรือการใช้บังคับความตกลง WTO

ประการที่สาม มาตรา 24 ของ ECA 35 มิได้ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องที่สามารถใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา เป็นที่ชัดเจนว่า ถ้อยคำในมาตรา 24 ของ ECA35 ไม่สัมพันธ์กับการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร เพราะประการแรก อาร์เจนตินาได้ระบุว่า นโยบายทางการค้า และการประนีประนอมของ ECA 35 จะต้องปรับปรุงตามกรอบแห่งสิทธิและพันธกรณีภายใต้ WTO ดังนั้นมาตรา 24 ของ ECA 35 จึงไม่มีอิทธิพลต่อการตีความความตกลง WTO ประการที่สอง ข้อผูกพันของซีดีเกี่ยวกับระบบการบวราคาในมาตรา 24 ของ ECA 35 จะต้องทำให้มีความชัดเจน “ภายใต้กรอบของ ECA 35”

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ถ้าไปพิจารณามาตรา 24 ของ ECA 35 เพื่อความมุ่งหมายในการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร ก็จะทำให้ไม่เห็นข้อผูกพันของซีดี กับ MERCOSUR และสมาชิกของ ECA 35 เกี่ยวกับระบบกอบราคา และทำให้มองข้ามประเด็นที่ว่า ระบบกอบราคาของซีดีเป็นมาตรการประเภทซึ่งต้องทำการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

(2.3) ประวัติการเจรจามาตรา 4 วรรค 2

มาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนา ได้กำหนดถึงสิ่งที่อาจใช้เป็นวิธีการเสริมในการตีความไว้ว่า "สิ่งที่อาจจะเป็นวิธีการเสริมในการตีความ รวมทั้งการเตรียมการทำงานของสนธิสัญญา และสถานการณ์ในบทสรุป เพื่อที่จะยืนยันความหมายที่เป็นผลมาจากการใช้บังคับมาตรา 31 หรือเพื่อพิจารณาความหมายเมื่อตีความตามมาตรา 31 ว่า (a) มีความหมายที่คลุมเครือ หรือ (b) นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่สมเหตุสมผล"

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ไม่มีหลักฐานในประวัติการเจรจาว่าเป็นความต้องการของผู้ร่างที่จะตัดระบบกอบราคาออกจากมาตรา 4 วรรค 2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ยก Draft Final Act ของมาตรา 4 วรรค 2⁵² ซึ่งกำหนดไว้ว่า "ผู้มีส่วนร่วม จะต้องไม่นำมาใช้หรือกลับไปใช้มาตรการใด ๆ ซึ่งต้องทำการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามข้อผูกพันภายใต้ความตกลงนี้" จะเห็นได้ว่าข้อความดังกล่าวใช้ถ้อยคำที่แตกต่างไปจากมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรที่กำหนดห้ามมิให้รัฐภาคีคงไว้ หรือนำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการใด ๆ ซึ่งต้องทำการปรับเปลี่ยน คำว่า "คงไว้" (maintain) ได้นำเข้ามาใส่ไว้เพื่อแสดงว่าไม่ใช่ทุก ๆ มาตรการที่ยังคงมีอยู่ สิ่งนี้ทำให้ชัดเจนด้วยคำว่า "ประเภท" (of the kind) ซึ่งทำให้มาตรา 4 วรรค 2 มีถ้อยคำกว้างไปกว่าที่ได้มีการเจรจาไว้

นอกจากนี้ซีดีได้รายงานวาระหว่างต้นทศวรรษที่ 90 ระหว่างการสัมมนาที่จัดขึ้นในประเทศอเมริกากลาง ได้มีเจตหมายจากเจ้าหน้าที่ของเลขาธิการ GATT ที่ระบุไว้ว่า ไม่จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนกอบราคาให้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป เพราะกอบราคาไม่ได้เกี่ยวข้องกับราคา

⁵²The Draft Final Act ของมาตรา 4 วรรค 2 กำหนดไว้ว่า "Participants undertake not to resort to, or revert to, any measure which have been converted into ordinary customs duties pursuant to concessions under this agreement."

ภายในประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ว่ากรอบราคาสามารถที่จะคงไว้ได้ภายใต้ระดับภาษีที่ผูกพันไว้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาว่า จุดหมายดังกล่าวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ข้อเท็จจริงเพียงว่า เลขอาธิการ GATT อาจจะเป็นผู้ทำข้อความดังกล่าวก็จะไม่นำเข้ามาพิจารณา เพราะมิได้มีหลักฐานนำมาเสนอ ดังนั้นคำแนะนำของเลขอาธิการที่ชิลีใช้อ้างถึงเป็นคำแนะนำเดียวที่เสนอในการสัมมนาระดับภูมิภาคที่จัดขึ้นในอเมริกากลาง จึงเป็นหลักฐานที่ขาดความเข้าใจในคดีนี้

ดังนั้นการอ้างข้อต่อสู้เกี่ยวกับการกระทำของรัฐ(ตามขอบเขตของประวัติการเจรจา) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงสรุปว่า ชิลีมิได้มีหลักฐานอย่างพอเพียงในประเด็นเกี่ยวกับการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ที่กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนระบบกรอบราคาของชิลีไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป

(3) บทสรุปเกี่ยวกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร⁵³

ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทำการวิเคราะห์มาข้างต้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพบว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งมิได้อยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยดุลย์การชำระเงินหรือบทบัญญัติอื่นทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรของ GATT 1994 หรือความตกลงการค้าพหุภาคีอื่นตามภาคผนวก 1A ของความตกลง WTO ตามความหมายของเชิงอรรถ 1 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงสรุปว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นมาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร การที่ชิลียังคงไว้ซึ่งมาตรการที่ได้รับการกำหนดให้ทำการปรับเปลี่ยนถือเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

3.2.2.4 ระบบกรอบราคาของชิลีกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994⁵⁴

⁵³Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.102.

⁵⁴Ibid., paras. 7.103-7.108.

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพบว่า ระบบกอบราคาของซีลีเป็นมาตรการ อนุกรมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งเป็นที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร และยังพบว่าภาษีศุลกากรทั่วไปทั้งในมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรและมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ก็มีความหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้นภาษีระบบกอบราคาของซีลีไม่ทำให้เกิดภาษีศุลกากรทั่วไป จึงไม่สามารถที่จะประเมินความสอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกได้ เพราะมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกใช้เฉพาะกับภาษีศุลกากรทั่วไปเท่านั้น

ประเด็นต่อไปคือ ภาษีระบบกอบราคาของซีลีจะพิจารณาได้ว่าเป็นเสมือน "ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ" ที่จัดเก็บกับการนำเข้าภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองหรือไม่ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชี้ว่า ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ควรที่จะได้รับการประเมินตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง ตามความเข้าใจว่าด้วยการตีความตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ภาษีหรือค่าธรรมเนียมดังกล่าวต้องมีภาระระบุไว้ในตารางข้อผูกพันของรัฐภาคีช่องที่ว่า "ภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ" โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ยกความเข้าใจว่าด้วยการตีความในข้อ 1⁵⁵ และ ข้อ 2⁵⁶ ขึ้นมาอธิบาย โดยเห็นว่า ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ จะต้องไม่เกินไปกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันไว้ในตารางช่องที่ว่า "ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ" ถ้าภาษี

⁵⁵ข้อ 1 ตามความเข้าใจว่าด้วยการตีความมาตรา 2 วรรค 1(b) ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 บัญญัติไว้ว่า "In order to ensure transparency of the legal rights and obligations deriving from paragraph 1(b) of Article II, the nature and level of any "other duties or charges" levied on bound tariff items, as referred in that provision, shall be recorded in the Schedules and concessions annexed to GATT 1994 against the tariff item to which they apply. It is understood that such recording does not change the legal character of "other duties or charges."

⁵⁶ข้อ 2 ตามความเข้าใจว่าด้วยการตีความมาตรา 2 วรรค 1(b) ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากร และการค้า 1994 บัญญัติไว้ว่า "The date as of which "other duties or charges" are bound, for the purposes of Article II, shall be 15 April 1994. "Other duties or charges" shall therefore be recorded in the Schedules at the levels applying on this date."

หรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ไม่ได้มีการระบุไว้ แต่มีการจัดเก็บก็จะไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง ตามความเข้าใจว่าด้วยการตีความมาตรา 2 วรรค 1(b) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า ชิลีไม่ได้ทำการบันทึกระบบกรอบราคาดังกล่าวไว้ในช่องตารางผูกพันที่ว่า "ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ"

ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงตัดสินว่า ภาษีระบบกรอบราคาของชิลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994

3.2.3 ประเด็นและข้อโต้แย้งอุทธรณ์ที่สำคัญในชั้นองค์กรอุทธรณ์

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตัดสินแล้วในวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ.2002 ชิลีได้แจ้งต่อองค์กรระงับข้อพิพาท เพื่อที่จะอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายและการตีความกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อองค์กรอุทธรณ์ (องค์กรอุทธรณ์เป็นองค์กรถาวรขององค์การการค้าโลกที่มีสมาชิกเพียง 7 คนเท่านั้น โดยสมาชิกทั้ง 7 คน ซึ่งมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และในการตัดสินจะมีองค์คณะ 3 คน) ในคดีนี้ประกอบไปด้วยประธานและสมาชิกที่ร่วมตัดสิน ได้แก่ ท่านประธาน คือ Abi - Saab และสมาชิกผู้ร่วมตัดสินอีก 2 ท่าน ได้แก่ Bacchus และ Lockhart

และมีประเด็นอุทธรณ์และข้อโต้แย้งทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

3.2.3.1 ขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 ของ DSU

ชิลีอุทธรณ์ว่า⁵⁷ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใช้อำนาจเกินขอบเขต และกระทำการไม่สอดคล้องกับมาตรา 11 ของ DSU⁵⁸ ในการตัดสินว่าภาษีที่จัดเก็บตามระบบกรอบราคา

⁵⁷Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.31.

⁵⁸มาตรา 11 ภายใต้อำนาจความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการการระงับข้อพิพาท บัญญัติไว้ว่า "The function of panels is to assist the DSB in discharging its responsibilities under this Understanding and the covered agreements. Accordingly, a panel should make an objective assessment of the matter before it, including an objective

เป็น “ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ” ที่ต้องห้ามตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ประโยคที่สอง เพราะอาร์เจนตินาไม่ได้ตั้งข้อโต้แย้งหรือข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ประโยคที่ 2

ชิลียืนยันว่า⁵⁹ คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองนั้นขัดต่อมาตรา 3 วรรค 2 ของ DSU⁶⁰ นอกจากนี้ชิลีร้องเรียนว่า⁶¹ คำวินิจฉัยที่ผิดพลาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการตัดสินตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ประโยคที่สองเป็นการตัดสิทธิในการที่มีสิทธิตอบโต้อย่างเป็นทางการ

ชิลียอมรับว่า⁶² อาร์เจนตินาร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทวางหลักเกี่ยวกับความสอดคล้องของระบบราคากับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 แต่ข้อเรียกร้อง

assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered agreements, and make such other findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements. Panels should consult regularly with the parties to the dispute and give them adequate opportunity to develop a mutually satisfactory solution.”

⁵⁹Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.32.

⁶⁰มาตรา 3 วรรค 2 ภายใต้อาณัติที่ให้ความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการการระงับข้อพิพาท บัญญัติไว้ว่า “ The dispute settlement system of the WTO is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system. The Members recognize that it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law. Recommendations and rulings of the DSB cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements.”

⁶¹Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.33.

⁶²Ibid.,para.34.

ดังกล่าวของอาร์เจนตินาเป็นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการละเมิดมาตรา 2 วรรค1(b) ประโยคแรก และอาร์เจนตินาไม่เคยร้องขอให้ตัดสินตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง

ชิลียืนยันว่า⁶³ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทำผิดพลาดเช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี US - Certain EC Products ซึ่งในคดีดังกล่าวองค์กรอุทธรณ์มีมติว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำผิดพลาดตามมาตรา 11 ของ DSU เพราะไปพิจารณาว่าสหรัฐอเมริกากระทำละเมิดมาตราซึ่งประชาคมยุโรปไม่ได้ตั้งข้อเรียกร้องขึ้นมา⁶⁴ ในคดีดังกล่าวองค์กรอุทธรณ์ได้ยืนยันว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถพัฒนาเหตุผลทางกฎหมายให้เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามคำตัดสินดังกล่าวจะใช้ได้ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้ตั้งข้อเรียกร้องและขอให้มีการตัดสินวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว แม้ว่าข้อกล่าวอ้างที่ใช้ในการพิสูจน์ข้อเรียกร้องดังกล่าวอาจจะไม่ตรงกับการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ตาม ส่วนในคดีนี้ชิลีร้องเรียนว่า อาร์เจนตินาไม่ได้ทำการเรียกร้องหรือเสนอข้อโต้แย้งทางกฎหมายตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงไม่มีสิทธิในการพัฒนาเหตุผลทางกฎหมายของตนตามข้อเรียกร้องหรือข้อกล่าวอ้างดังกล่าวได้

ส่วนอาร์เจนตินาโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของชิลีที่ว่า⁶⁵ คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และไม่สอดคล้องกับมาตรา 11 ของ DSU

อาร์เจนตินายืนยันว่า⁶⁶ อาร์เจนตินาพอใจในเงื่อนไขตามมาตรา 6 วรรค 2 ของ DSU⁶⁷ ซึ่งกำหนดว่า การร้องขอให้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีการระบุมাত্রการตามประเด็นพิพาทและต้องมีหลักกฎหมายที่ร้องขอโดยย่อ อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า อาร์เจนติ

⁶³Ibid.,para.35.

⁶⁴Report of the Appellate Body on United States-Import Measures on Certain Products from the European Communities, WT/DS/165/AB/R, adopted on 11 December 2000, paras.110-114.

⁶⁵Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.55.

⁶⁶Ibid.,para.56.

ประเด็นพิพาทและต้องมีหลักกฎหมายที่ร้องขอโดยย่อ อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า อาร์เจนตินาได้ระบุมมาตรการตามประเด็นนั้นไว้ชัดเจนแล้ว ซึ่งก็คือ กฎหมายฉบับที่ 18.525 ซึ่งได้รับการแก้ไขโดยกฎหมายฉบับที่ 18.591 และกฎหมายฉบับที่ 19.546 และได้ระบุเงื่อนไขตามมาตรา 2 ว่าเป็นหลักกฎหมายในการร้องขอ ตามรายงานขององค์การอุทธรณ์ในคดี EC - Bananas III และคดี Korea - Dairy⁶⁸ อาร์เจนตินากล่าวว่า⁶⁹ มาตรา 6 วรรค 2 ของ DSU ไม่ได้กำหนดให้ผู้ร้องขอต้องชี้แจงข้อความเต็มของบทบัญญัติ GATT1994 หรือความตกลงอื่นๆที่สนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าว

อาร์เจนตินาโต้แย้งว่า⁷⁰ ข้อกล่าวอ้างของชิลีที่ว่า อาร์เจนตินาไม่ได้ตั้งข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่ 2 ของ GATT 1994 นั้น แท้จริงแล้วเป็นข้อกล่าวอ้างที่สัมพันธ์กับมาตรา 2 วรรค 1(b) ทั้งสองประโยค อาร์เจนตินากล่าวอ้างว่า การอุทธรณ์นี้แตกต่างจากสถานการณ์ในคดี US - Certain EC Products ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีดังกล่าวได้ทำคำตัดสินเกี่ยวกับประเด็นซึ่งมิได้มีการเรียกร้องขึ้นมา

อาร์เจนตินากล่าวอ้างว่า⁷¹ แม้ถ้าองค์การอุทธรณ์พิจารณาว่ามาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ตั้งประเด็นทางกฎหมายมากกว่า 1 ประเด็น ก็ต้องระบุถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁶⁷มาตรา 6 วรรค 2 ภายใต้อำนาจความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท บัญญัติไว้ว่า “The request for the establishment of a panel shall be made in writing. It shall indicate whether consultations were held, identify the specific measures at issue and provide a brief summary of the legal basis of the complaint sufficient to present the problem clearly. The case the appellant requests the establishment of a panel with other than standard terms of reference, the written request shall include the proposed text of special terms of reference.”

⁶⁸Report of the Appellate Body on Korea - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Dairy Products, WT/DS98/AB/R, adopted on 12 January 2000, DSR 2000:I,3, paras.124 and 127.

⁶⁹Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.57.

⁷⁰Ibid., para.58.

⁷¹Ibid., para.59.

อาร์เจนตินาได้อ้างถึงคดี Thailand - H Beans⁷² ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับเงื่อนไขหลายๆเงื่อนไขนั้นมาจากมาตราเดียวกัน ซึ่งองค์การอุทธรณ์สรุปว่า เมื่อไรก็ตามที่วรรคนั้นแสดงถึงข้อความที่เหลือของมาตรานั้น(the rest of an article)ก็เป็นการเพียงพอที่ผู้ร้องทุกข์จะอ้างถึงถ้อยคำในวรรคดังกล่าวเพื่อที่จะตั้งข้อเรียกร้องภายใต้วรรคอื่นๆของมาตรานั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อไปซึ่งบทสรุปดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ได้กับคดีนี้ เพราะพันธกรณีตามประโยคที่หนึ่งและสองของมาตรา 2 วรรค 1(b) นั้นมีความเกี่ยวพันกัน ดูได้จากคำว่า “also”⁷³ ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงประโยคที่สองกับประโยคที่หนึ่ง อาร์เจนตินาได้เถียงว่า ข้อสันนิษฐานของซีดีที่ว่ามาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่หนึ่งและประโยคที่สองนั้นเป็นเงื่อนไขที่แยกต่างหากจากกันนั้นไม่ถูกต้อง เพราะทั้งสองประโยคนั้นเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของรัฐบาลที่จะไม่ละเมิดข้อผูกพันทางภาษี ดังนั้น การพิจารณาความสอดคล้องของภาษีที่เป็นผลมาจากระบบการอุปราคาของซีดีกับมาตรา 2 วรรค1(b) จะต้องพิจารณาถึงมาตรา 2 วรรค1(b) ประโยคที่สองนี้ด้วย

อาร์เจนตินาอ้างคดี Canada - Periodicals⁷⁴ โดยในคดีดังกล่าวองค์การอุทธรณ์สามารถที่จะเปลี่ยนจากการพิจารณาตามมาตรา 3 วรรค 2 ประโยคแรกของ GATT 1994 ไปพิจารณาในประโยคที่สองได้⁷⁵

อาร์เจนตินาได้โต้แย้งข้อกล่าวอ้างของซีดีที่ว่า อาร์เจนตินามีได้ยกประเด็นของการละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่ 2 ขึ้นมา และชี้ว่าในวรรค 23 และ 24 ของคำให้การโต้แย้งที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื้อหาของข้อกล่าวอ้างดังกล่าวอยู่ภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ซึ่งได้ระบุว่าภาษีที่เป็นผลมาจากระบบการอุปราคาของซีดีไม่ใช่ภาษี

⁷²Report of the Appellate Body on Thailand - Antidumping Duties on Angles, Shapes and Sections of Iron or Non - Alloy Steel and H - Beans from Poland, WT/DS122/AB/R, adopted on 5 April 2001, paras.90-93 and para.106.

⁷³มาตรา 2 วรรค1(b) ของGATT 1994 บัญญัติไว้ว่า “...Such products shall also be..”

⁷⁴Report of the Appellate Body on Canada - Certain Measures Concerning Periodicals, WT/DS31/AB/R, adopted 30 July 1997, DSR 1997:I, p.449, 469.

⁷⁵Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.60.

ศาลการทั่วไป นอกจากนี้อาร์เจนตินายังได้ระบุประโยชน์ที่สองในการตอบคำถามข้อ 3 ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย⁷⁶

อาร์เจนตินาเพิ่มเติมว่า⁷⁷ 2 ประเทศผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ อันได้แก่ ประชาคมยุโรป และสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองในการตอบคำถามข้อ 3 ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ข้อกล่าวอ้างของสองประเทศนี้เป็นการเสริมข้อกล่าวอ้างที่พอเพียงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการตัดสินใจตามข้อเรียกร้องของอาร์เจนตินาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ดังนั้นข้อกล่าวอ้างของชิลีที่ว่าเป็นการตัดสินคดีที่จะตอบเกี่ยวกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองจึงเป็นเท็จ เพราะชิลีก็เช่นเดียวกับอาร์เจนตินาและประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ก็ได้ถูกถามให้ตอบคำถามข้อ 3 ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่กล่าวอ้างไว้ในมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองเช่นกัน

อาร์เจนตินากล่าวว่า⁷⁸ แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกข้อต่อสู้ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มีสิทธิในการที่จะหาเหตุผลทางกฎหมายมาสนับสนุนการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามข้อกล่าวอ้างของอาร์เจนตินาได้ ดังที่องค์การอุทธรณ์ในคดี EC - Hormones⁷⁹ ได้กล่าวไว้ อาร์เจนตินายืนยันว่า⁸⁰ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้กระทำการใดมากไปกว่าการปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อทำการประเมินตามประเด็นที่เสนอมาโดยการพัฒนาเหตุผลทางกฎหมายตามข้อกล่าวอ้างของคู่กรณีและประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงไม่เป็นการละเมิดหน้าที่ตามมาตรา 11 ของ DSU

⁷⁶Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.61.

⁷⁷Ibid.,para.62.

⁷⁸Ibid., para.63.

⁷⁹Report of the Appellate Body on European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Hormones, WT/DS/26/AB/R, WT/DS/48/AB/R, adopted 16 January 1998, para.156.

⁸⁰Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.64.

3.2.3.2 ลำดับในการวิเคราะห์ (Order of Analysis)

ชิลีอุทธรณ์ว่า⁸¹ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการเลือกที่จะพิจารณาตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรก่อนที่จะพิจารณามาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 บนพื้นฐานที่ว่าความตกลงสินค้าเกษตรอาจมีความเฉพาะเจาะจงและลงในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่มีผลกระทบต่อตลาดสินค้าเกษตรมากกว่า ในบางด้านความตกลงสินค้าเกษตรอาจมีการเจาะจงและมีรายละเอียดมากกว่า GATT 1994 แต่มาตรา 4 วรรค 2 นี้ไม่เฉพาะเจาะจงหรือลงในรายละเอียดมากกว่ามาตรา 2 วรรค 1(b) ในเรื่องเกี่ยวกับข้อผูกพันทางภาษี (tariff commitments)

นอกจากนี้ชิลีย้ำว่าคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ได้มีการใช้เป็นครั้งแรกในมาตรา 2 วรรค 1(b) ซึ่งเป็นวันก่อนที่ความตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลใช้บังคับ ผู้ร่างมาตรา 4 วรรค 2 ได้ยืมคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” มาจากมาตรา 2 วรรค 1(b) ดังนั้นการที่จะเข้าใจถึงความหมายของคำดังกล่าวได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรที่จะเริ่มต้นวิเคราะห์ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) และต้องหลีกเลี่ยงในการให้คำจำกัดความใหม่ของคำว่าภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งมิได้มีการระบุไว้ชัดแจ้งในตัวบทมาตรา 2 วรรค 1(b)⁸²

ส่วนอาร์เจนตินาก็ได้ร้องขอให้ยังคงกรอุทธรณ์ให้ปฏิเสธข้อเรียกร้องของชิลีที่ว่า⁸³ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการเลือกที่จะพิจารณาตามมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก่อนพิจารณาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 อาร์เจนตินาเสนอว่า⁸⁴ แม้ถ้าองค์กรอุทธรณ์จะพบว่าข้อเรียกร้องของชิลีเป็นสาระสำคัญในการพิจารณา องค์กรอุทธรณ์ก็ควรปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวในทางเนื้อหา โดยอาร์เจนตินาได้อ้างคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ในคดี EC - Bananas III ที่ตัดสินว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรที่จะเริ่มพิจารณาข้อเรียกร้องตามความตกลงที่เฉพาะเจาะจง และลงในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการดัง

⁸¹Ibid.,para.36.

⁸²Ibid.,para.37.

⁸³Ibid.,para.65.

⁸⁴Ibid.,para.66.

กล่าว⁸⁵ โดยอาร์เจนตินาเห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า มาตรา 4 วรรค 2 จัดการ โดยเฉพาะเจาะจงและลงในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่มีผลต่อการเปิดตลาดสินค้าเกษตร เพราะระบบกรอบราคาของชิลีใช้เฉพาะกับสินค้าเกษตร ขณะที่มาตรา 2 วรรค 1(b) ใช้กับสินค้าทั่วไป

นอกจากนี้อาร์เจนตินาเห็นว่า⁸⁶ ข้อกล่าวอ้างของชิลีที่ว่า มาตรา 4 วรรค 2 ตาม ความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้เฉพาะเจาะจงหรือลงในรายละเอียดในข้อห้ามเกี่ยวกับการจัดเก็บ ภาษีศุลกากรเกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 นั้นผิดพลาด มาตรา 4 วรรค 2 นี้ไม่ต้องจัดการเกี่ยวกับการผูกพันทางภาษี ซึ่งผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการ พิจารณาแม้กระทั่งชิลีก็ยอมรับว่าข้อห้ามในมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรใช้ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ามาตรการเหล่านั้นจะละเมิดข้อผูกพันทางภาษีหรือไม่

3.2.3.3 มาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร

ชิลีอุทธรณ์ว่า⁸⁷ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการสรุปว่า ระบบกรอบ ราคาไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร คณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาทควรต้องวิเคราะห์เนื้อหาของมาตรา 4 วรรค 2 และตารางภาษีดังเป็นส่วนหนึ่งของความ ตกลงรอบอุรุกวัยแทนที่จะวางข้อสรุปตามเอกสารก่อนการเจรจาอุรุกวัย ถ้าทำเช่นนั้นแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะพบว่า ระบบกรอบราคาไม่ใช่มาตรการประเภทซึ่งจะต้องได้รับ การปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป

ชิลีพิจารณาว่า⁸⁸ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการตัดสินว่า ระบบ กรอบราคาเป็น “มาตรการที่คล้ายคลึงกัน” ตามเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ก่อนที่จะตรวจ

⁸⁵Report of the Appellate Body on European Communities-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, para.204.

⁸⁶Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.67.

⁸⁷Ibid., para.38.

⁸⁸Ibid., para.39.

สอบเนื้อความหลักของมาตรา 4 วรรค 2 ซิลีตั้งข้อสังเกตว่า ไม่มีประเทศใดที่มีระบบกรอบราคา แล้วจะเปลี่ยนระบบกรอบราคาดังกล่าว ไม่มีประเทศภาคีใดร้องขอให้ซิลีทำการปรับเปลี่ยนระบบกรอบราคา และอาร์เจนตินาเองก็ยังคงมีระบบกรอบราคาที่ใช้กับน้ำตาล ดังนั้นซิลีเห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า⁸⁹ ข้อเท็จจริงเพียงว่า มาตรการที่รัฐภาคียังไม่ได้ทำการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ไม่ได้เป็นการพิสูจน์ว่า มาตรการนั้นไม่ใช่มาตรการ “ประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยน”

แม้ว่าซิลีจะเห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า⁹⁰ เซิงอรรถ 1 แสดงให้เห็นถึงความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 แต่ซิลีก็ไม่เห็นด้วยว่า มาตรการทั้งหมดที่ระบุไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 นั้นจะมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส และความคาดเดาได้ หรือขัดขวางการเคลื่อนย้ายของราคาตลาดโลกมายังตลาดภายในประเทศ หรือมีลักษณะทั้งสองประการ

นอกจากนี้ซิลีกล่าวว่า⁹¹ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำการไม่สอดคล้องกับมาตรา 31 และ 32 ของอนุสัญญาเวียนนาเกี่ยวกับกฎหมายสนธิสัญญา โดยพิจารณาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกลับความหมายของคำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” และ “ราคานำเข้าขั้นต่ำ” จากการเลือกจากรายงานของการประชุม GATT (Reports of GATT Committees) และ notifications of individual GATT Contracting Parties ในระหว่างช่วงระยะเวลาก่อนเริ่มการเจรจาอนุสัญญาฯ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเองจะยอมรับว่าเอกสารต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้ก่อให้เกิด “preparatory work” ตามความหมายของมาตรา 32 ตามอนุสัญญาเวียนนา ก็ตาม ดังนั้นซิลีจึงเห็นว่า⁹² คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำการประเมินระบบกรอบราคาของซิลีอย่างไม่ถูกต้อง

นอกจากนี้ตามความเห็นของซิลี⁹³ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของความโปร่งใสและความสามารถคาดเดาได้เมื่อตีความมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตก

⁸⁹Ibid., para.40.

⁹⁰Ibid., para.41.

⁹¹Ibid., para.42.

⁹²Ibid., para.43.

⁹³Ibid., para.44.

ลงสินค้าเกษตร และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 มากกว่าที่จะเน้นไปที่ความตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งมีได้มีการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ตามอรรถกถาได้กำหนดชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ระยะยาวของความตกลงสินค้าเกษตรก็เพื่อที่จะให้มีการลดการอุดหนุนและการปกป้องสินค้าเกษตรที่ยังคงมีมาตลอดช่วงที่เจรจา ซึ่งมีผลในการแก้ไขและป้องกันการกีดกันและการบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรโลก ดังนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก่อให้เกิดผลที่คลุมเครือ เพราะตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ในการให้ได้มาซึ่งภาษีที่ต่ำกว่าตามความตกลงสินค้าเกษตรและ GATT 1994 ผลก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพบว่า อัตราภาษีที่ผูกพันสูงกว่าดีกว่าอัตราภาษีที่ใช้ต่ำกว่าตามระบบกรอบราคาของซีลี ด้วยเหตุผลดังกล่าว ซีลีจึงสรุปว่า⁹⁴ ระบบกรอบราคาของซีลีสอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

ส่วนอาร์เจนตินาเห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า⁹⁵ ระบบกรอบราคาของซีลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร อาร์เจนตินาเพิ่มเติมว่า⁹⁶ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำการสอดคล้องกับมาตรา 31 และ 32 ของอนุสัญญาเวียนนาโดยอาศัย the notifications of the GATT Contracting Parties และรายงานของคณะกรรมการ GATT เป็นวิธีการเสริมในการตีความ ซึ่งถือเป็นการดำเนินการพิจารณาที่ถูกต้อง เพราะเอกสารเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของ the GATT acquis และยังเป็นเอกสารที่คู่สัญญาใช้ในการใช้ร่างกรรมสารสุดท้าย (the final text)

อาร์เจนตินาชี้ว่า⁹⁷ ระบบกรอบราคาเป็นเครื่องมือที่ใช้เป็นภาระต่อการค้า เช่น ขาดการคาดเดาได้ และขาดความโปร่งใส ซึ่งแตกต่างไปจากภาษีศุลกากรทั่วไป อาร์เจนตินาตั้งข้อสังเกตว่า⁹⁸ หลังจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำคำตัดสินที่ว่าอะไรเป็นลักษณะสำคัญของค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำ ก็ได้สรุปว่า มาตรการจะมีความคล้ายคลึงถ้ามีลักษณะพื้นฐานที่เพียงพอตามที่ได้วางหลักการไว้ ผลก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำการเปรียบเทียบระบบกรอบราคากับลักษณะของมาตรการทั้ง 2 ที่ระบุอยู่ในเชิงอรรถ 1 ของ

⁹⁴Ibid., para.45.

⁹⁵Ibid., para.68.

⁹⁶Ibid., para.70.

⁹⁷Ibid., para.71.

⁹⁸Ibid., para.73.

มาตรา 4 วรรค 2 และพบว่าระบบกรอบราคาเป็นเครื่องมือแบบผสม ดังนั้นตามข้อกล่าวอ้างของอาร์เจนตินาจึงเป็นการปฏิเสธข้อยืนยันของชิลีที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินใจที่จะกำหนดค่าจำกัดความของค่าว่า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำเอง

ท้ายที่สุด⁹⁹ อาร์เจนตินาปฏิเสธการยืนยันของชิลีที่ว่า ระบบกรอบราคาและมาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ไม่คล้ายคลึงกัน และไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของชิลีที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการประเมินระบบกรอบราคา เมื่อพบว่ากรอบราคาขั้นต่ำของระบบกรอบราคาสามารถทำงานเสมือนกับราคานำเข้าขั้นต่ำ อาร์เจนตินาเชื่อว่าชิลีล้มเหลวในการพิสูจน์ว่ามาตรการนั้นไม่คล้ายคลึงกัน

3.2.3.4 ประเด็นข้อผูกพันทางภาษีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994

ชิลีอุทธรณ์ว่า¹⁰⁰ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการตัดสินว่าภาษีที่ใช้จัดเก็บตามระบบกรอบราคาของชิลีไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไปตามความหมายของมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกของ GATT 1994 แต่เป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ต้องห้ามตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง เว้นเสียแต่ว่าจะได้มีการระบุไว้ในตารางตามความเข้าใจเกี่ยวกับการตีความมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994

ชิลีร้องเรียนว่า¹⁰¹ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการให้ขอบเขตของค่าว่าภาษีศุลกากรทั่วไปตามพื้นฐานที่ว่า การผูกพันภาษีศุลกากรทั่วไปของรัฐภาคีมักจะระบุในรูปของภาษีที่คิดตามมูลค่าหรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังผิดพลาดในการตัดสินว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปไม่ต้องพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกอื่นๆ

ท้ายที่สุด¹⁰² ชิลีคัดค้านข้อสังเกตของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาของชิลีที่ได้รับการพิจารณาตามวันที่มีการส่งออกนั้นอาจจะเป็นการ

⁹⁹ Ibid., para.74.

¹⁰⁰ Ibid., paras.46-48.

¹⁰¹ Ibid., paras.49-53.

¹⁰² Ibid., para.54.

ละเมิดมาตรา 1 ของ GATT 1994 เพราะมาตรา 1 ของ GATT 1994 มิได้มีการห้ามใช้วันที่มีการส่งออกในการพิจารณาถึงภาษีที่ใช้ เพราะมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติตามแหล่งกำเนิดของสินค้า

ส่วนอาร์เจนตินาเห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่¹⁰³ ระบบกรอบราคาของซีลีคล้ายคลึงกับทั้งค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำ ดังนั้น ภาษีกรอบราคาจึงมิใช่ภาษีศุลกากรทั่วไป แต่เป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทอื่นๆ และเห็นด้วยว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นการละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง เพราะซีลีมิได้มีการระบุภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาไว้ในตารางข้อผูกพันในช่องที่ว่า “ภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ” ดังที่ซีลีควรจะทำตามความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรา 2 วรรค 1(b)

อาร์เจนตินายังตั้งข้อสังเกตว่า¹⁰⁴ ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อาร์เจนตินาไม่เพียงแต่คัดค้านภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาของซีลีเท่านั้น แต่ยังคัดค้านระบบกรอบราคาดังกล่าวที่ว่า ระบบกรอบราคาไม่เป็นการให้การประกันที่แน่นอนในการเปิดตลาดสินค้าเกษตร และทำให้ซีลีละเมิดข้อผูกพันทางภาษีที่ได้ผูกพันไว้

อาร์เจนตินาได้ร้องขอของค์กรอุทธรณ์ให้ยื่นตามคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่¹⁰⁵ ภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาก่อให้เกิดภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆตามความหมายในมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง อย่างไรก็ตาม¹⁰⁶ ถ้าองค์กรอุทธรณ์ได้กลับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 4 วรรค 2 ที่ว่า ระบบกรอบราคาทำให้เกิดมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดน ซึ่งต้องมีการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป และตัดสินว่า ระบบกรอบราคาไม่ใช่ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆตามความหมายในมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง อาร์เจนตินาร้องขอให้ของค์กรอุทธรณ์ทำการวิเคราะห์คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้สมบูรณ์โดยการทำคำตัดสินว่า ระบบกรอบราคาของซีลีและภาษีที่ผันแปรอันเป็นผลมาจากระบบกรอบราคาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก

¹⁰³ Ibid., para.75.

¹⁰⁴ Ibid., para.77.

¹⁰⁵ Ibid., para.78.

¹⁰⁶ Ibid., para.79.

3.2.4 คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์

3.2.4.1 การแก้ไขระบบการอุปราคาระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท¹⁰⁷

ก่อนที่จะพิจารณาถึงประเด็นที่อุทธรณ์ขึ้นมาในชั้นองค์กรอุทธรณ์ องค์กรอุทธรณ์ได้ชี้แจงเกี่ยวกับผลของการแก้ไขกฎหมาย ดังนี้ องค์กรอุทธรณ์เห็นด้วยกับแนวคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อ้างคำตัดสินในคดี Indonesia - Autos ที่ว่า “ในคดีก่อนๆ ของ GATT หรือของ WTO เมื่อมาตรการที่อยู่ขอบเขตของการพิจารณาได้ครบกำหนด (terminated) หรือมีการแก้ไข (amended) หลังจากที่ได้เริ่มกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวางคำตัดสินตามมาตรการที่มีการแก้ไขแล้วนั้น” และองค์กรอุทธรณ์เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กล่าวว่า ถ้าละเว้นจากการทำคำตัดสินในเรื่องนี้ก็จะเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่ตามมาตรา 11 ของ DSU ดังนั้นทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะทำการพิจารณาระบบการอุปราคาของชิลีตามที่อาร์เจนตินายกขึ้นมา

ในประเด็นนี้ องค์กรอุทธรณ์จะต้องพิจารณาว่า มาตรการในชั้นอุทธรณ์ คือ ระบบการอุปราคาที่ได้มีการแก้ไขโดยกฎหมายฉบับที่ 19.772 หรือระบบการอุปราคาก่อนที่จะมีการแก้ไข

ประการแรก องค์กรอุทธรณ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำร้องขอของอาร์เจนตินาในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้อ้างถึงมาตรการตามประเด็น คือ ระบบการอุปราคาภายใต้กฎหมายฉบับที่ 18.525 ที่ได้รับการแก้ไขโดยกฎหมายฉบับที่ 18.591 และโดยกฎหมายฉบับที่ 19.546 แสดงว่า อาร์เจนตินาตั้งใจที่จะให้ครอบคลุมถึงมาตรการที่มีการแก้ไขด้วย ดังนั้นองค์กรอุทธรณ์จึงสรุปว่า กฎหมายฉบับที่ 19.772 อยู่ภายใต้ขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

นอกจากนี้ องค์กรอุทธรณ์ได้ตั้งข้อสังเกตจากคดี Argentina - Footwear (EC)¹⁰⁸ โดยในคดีดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินใจที่จะพิจารณามาตรการที่ได้รับการแก้ไข

¹⁰⁷ Ibid., paras.126-144.

¹⁰⁸ Report of the Panel on Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/R, adopted on 12 January 2000, as modified by the Appellate

ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในคดีดังกล่าวได้วางหลักไว้ว่า “การแก้ไขดังกล่าวไม่ได้เป็นการสร้างมาตรการปกป้องอันใหม่ขึ้นมาทั้งหมด เพียงแต่เป็นการแก้ไขรูปแบบทางกฎหมายของมาตรการปกป้องอันเดิมนั้น ซึ่งก็ยังคงมีผลและเป็นประเด็นสำคัญในคำร้องขออยู่”

ดังนั้นองค์การอุทธรณ์เข้าใจว่า ระบบครอบราคาก็ยังคงมีความสำคัญแม้จะมีการออกกฎหมายฉบับที่ 19.772 มาแก้ไข องค์การอุทธรณ์จึงสรุปว่า มาตรการดังกล่าวรวมถึงกฎหมายฉบับที่ 19.772 ด้วย เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของมาตรการ

นอกจากนี้ องค์การอุทธรณ์ได้ยกตัวอย่างคดี Australia - Salmon¹⁰⁹ ขึ้นมาว่า การพิจารณาถึงประเด็นการแก้ไขดังกล่าวนี้มีความจำเป็นเพื่อที่จะทำให้การแก้ไขข้อพิพาทเป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้น และการทำคำแนะนำหรือกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมก็จะทำให้มีการตกลงกันได้ ถ้าขอบเขตของการพิจารณานี้กว้างเพียงพอที่จะรวมถึงการแก้ไขมาตรการดังกล่าว และถ้ามาตรการดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะแก้ไขปัญหาข้อพิพาทไปในแนวทางที่ดีขึ้น ก็มีความเหมาะสมที่จะพิจารณาถึงมาตรการที่ได้รับการแก้ไขดังกล่าวแล้วด้วย

3.2.4.2 ขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 ของ DSU¹¹⁰

ในประเด็นนี้ องค์การอุทธรณ์พิจารณาประการแรกว่า อาร์เจนตินาทำข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ประโยคที่สองหรือไม่ ประการต่อมาคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำการไม่สอดคล้องกับมาตรา 11 ของ DSU ในการทำคำตัดสินตามประโยคดังกล่าวหรือไม่

Body Report, WT/DS121/AB/R, dsr 2000;II, 575, para.8.45.

¹⁰⁹ Report of the Appellate Body on Australia - Measures Affecting Importation of Salmon, WT/DS18/AB/R, adopted 20 October 1998, para.223.

¹¹⁰ Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, paras.145-177.

ในประการแรก องค์การอุทธรณ์จะดูที่คำร้องของอาร์เจนตินาในการให้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจะเป็นการพิจารณาถึงขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามคำร้องของอาร์เจนตินากล่าวว่า ตามกฎหมายฉบับที่ 18.525 ที่ได้มีการแก้ไขโดยกฎหมายฉบับที่ 18.591 และกฎหมายฉบับที่ 19.546 ซิลีได้ใช้ระบบกอบราคาซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของ GATT 1994 และความตกลงสินค้าเกษตร ระบบกอบราคาไม่ได้รับประกันในแง่ของการเปิดตลาดสินค้าเกษตร และทำให้ซิลีละเมิดข้อผูกพันทางภาษี

องค์การอุทธรณ์พบว่า มาตรา 2 ทั้งหมดรวมทั้งประโยคที่สองด้วยอยู่ในขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพราะตามคำร้องของอาร์เจนตินามีได้มีการจำกัดขอบเขตข้อเรียกร้องเฉพาะมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก

อย่างไรก็ตาม ซิลีเสนอว่า การทำการอ้างอิงถึงมาตรา 2 ในคำร้องของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้เป็นการบ่งชี้ว่าอาร์เจนตินาได้ทำข้อเรียกร้องภายใต้ประโยคที่สองหรือไม่ และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสิทธิที่จะทำคำตัดสินภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ซิลีกล่าวอ้างว่า อาร์เจนตินาได้ทำข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) เพราะอาร์เจนตินาไม่ได้กล่าวในคำให้การอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในประเด็นนี้ซิลีได้อ้างรายงานขององค์การอุทธรณ์ในคดี US - Certain EC Products ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ดังนั้นประเด็นที่ขึ้นมาสู่องค์การอุทธรณ์ คือ ข้อเรียกร้องที่อาร์เจนตินายื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะจำกัดตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่หนึ่ง หรือข้อเรียกร้องดังกล่าวจะรวมถึงมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองด้วย

ตามคำร้องที่เสนอมา อาร์เจนตินาเน้นไปที่ข้อกล่าวอ้างที่ว่า ซิลีจัดเก็บภาษีกอบราคาเกินไปกว่าที่ผูกพันไว้คือ ร้อยละ 31.5 อาร์เจนตินาจำเป็นที่จะต้องกล่าวอ้างไว้ในคำร้องเฉพาะพันธกรณีของซิลีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก เพราะร้อยละ 31.5 เป็นอัตราที่ซิลีได้ทำการผูกพันไว้ในตารางภาษีศุลกากรทั่วไป ภาษีศุลกากรทั่วไปอยู่ภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกซึ่งไม่สัมพันธ์กับประโยคที่สอง เพราะซิลีไม่ได้ระบุไว้ในตารางว่าภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆตามประโยคที่สอง อาร์เจนตินาได้อ้างในคำร้องเกี่ยวกับโครงสร้างรูปแบบและวิธีการบังคับใช้ของระบบกอบราคาของซิลี ที่ทำให้สามารถละเมิดอัตราที่ผูกพันคือร้อยละ 31.5 แต่อัตรานี้ก็ใช้เฉพาะภาษีที่อยู่ภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกเท่านั้น ดังนั้นองค์การอุทธรณ์

จึงสรุปว่าอาร์เจนตินาไม่ได้กล่าวอ้างข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองไว้อย่างชัดเจนในคำร้องครั้งแรก

อย่างไรก็ตาม ตามที่อาร์เจนตินาอ้างคดี EC - Bananas III ซึ่งองค์การอุทธรณ์ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ไม่มีเงื่อนไขใน DSU หรือในทางปฏิบัติของ GATT ว่าข้อกล่าวอ้างทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นพิพาทจะต้องมีการระบุไว้ในคำร้องขอครั้งแรกที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และองค์การอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ความล้มเหลวในการทำข้อเรียกร้องในคำร้องครั้งแรกไม่สามารถที่จะเยียวยาได้โดยคำร้องภายหลังหรือโดยการรวมเอาข้อเรียกร้องและข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องอื่นๆ”

อาร์เจนตินายืนยันว่า ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อาร์เจนตินาได้วางประเด็นส่วนใหญ่ไปที่มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก อย่างไรก็ตาม อาร์เจนตินาก็ได้กล่าวไว้ว่า อาร์เจนตินาได้ระบุถึงมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองในการตอบคำถามข้อ 3 ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนี้

[คำตอบสำหรับคำถามข้อ3(b):] ภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆไม่ได้ทำให้เกิดภาษีศุลกากรทั่วไป ดังเช่นภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆที่ปรากฏในตารางผูกพันช่องที่ 6 และ 8

[คำตอบสำหรับคำถามข้อ3(c):] ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ (other duties or charges of any kind) ตามความหมายของมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ไม่สามารถที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป

[คำตอบสำหรับคำถามข้อ3(d):] ระดับภาษีที่ผูกพันของสิ่งที่จะพิจารณาว่าเป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ (other duties or charges of any kind) เป็นอัตราที่ได้มีการระบุไว้ในตารางดังกล่าว ผลก็คือ ระดับก็เป็นสิ่งหนึ่งที่ใช้ในการพิจารณาความสอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 โดยไม่ทำให้เสียหายต่อความสอดคล้องของภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆกับพันธกรณีอื่นๆภายใต้ GATT 1994

อาร์เจนตินายืนยันว่า ในการตอบคำถามของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทข้อ 3 นี้ มีข้อกล่าวอ้างที่สัมพันธ์กับข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง องค์การอุทธรณ์เห็นว่า คำตอบเหล่านี้เป็นเพียงการตีความของอาร์เจนตินาเกี่ยวกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองเท่านั้น และในคำตอบนี้ก็ไม่มีการถกกันว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นอย่างไรหรือเกี่ยวข้องกับพันธกรณีตามประโยคดังกล่าวอย่างไร หรือก็ไม่มีการตอบว่าระบบกรอบราคาของซีลีนั้น

ละเมิดมาตรา 2 วรรค1(b) ประโยคที่สอง นอกจากนี้อาร์เจนตินาก็ไม่ได้แสดงความคิดเห็นว่า ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆตามความหมายของมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองนั้นเกี่ยวพันกับข้อเรียกร้องที่ยกขึ้นมาอย่างไร องค์การอุทธรณ์จึงตั้งข้อสังเกตว่า อาร์เจนตินามีได้กล่าวอ้างคำตอบเหล่านี้ในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเลย

ตามที่อาร์เจนตินาได้กล่าวถึงประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อของ 2 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ที่ได้วางข้อกล่าวอ้างตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง ประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อไม่สามารถที่จะทำข้อเรียกร้องได้ แต่สำหรับอาร์เจนตินา อาร์เจนตินาไม่สามารถที่จะถือตามประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อในการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้องค์การอุทธรณ์ยังตั้งข้อสังเกตว่า อาร์เจนตินาได้นำเอาข้อกล่าวอ้างของประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อเข้ามาใช้ในการพิจารณาที่ตามมา

ด้วยเหตุผลทั้งหมดนี้ องค์การอุทธรณ์สรุปว่า แม้การร้องขอของอาร์เจนตินาในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะครอบคลุมถึงข้อกล่าวหาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ทั้งสองประโยค แต่การพิจารณาคำให้การของอาร์เจนตินาแสดงให้เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างเพียงอย่างเดียวที่อาร์เจนตินาทำขึ้นนั้นอยู่ภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก

อย่างไรก็ตาม การที่อาร์เจนตินาเชื่อถือตามหลักการขององค์การอุทธรณ์ในคดี EC - Hormones ที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสิทธิในการที่จะพัฒนาเหตุผลทางกฎหมายของตนเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหานั้นเป็นการผิดพลาด ในคดี EC - Hormones¹¹¹ และในคดี US - Certain EC Products¹¹² องค์การอุทธรณ์ได้รับรองถึงความสามารถของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการพัฒนาเหตุผลทางกฎหมายของตนในบทบัญญัติซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่าคู่กรณีที่ร้องขอขึ้นมาได้ทำข้อเรียกร้องตามประเด็นที่ขึ้นมาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

¹¹¹ Report of the Appellate on EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), para.156.

¹¹² Report of the Appellate on United States - Import Measures on Certain Products from the European Communities, para.123.

ซึ่งตรงกันข้ามกับที่อาร์เจนตินากล่าวอ้าง อาร์เจนตินาไม่ได้ทำข้อเรียกร้องตาม มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่มีทั้งสิทธิและหน้าที่ในการพัฒนาเหตุผลทางกฎหมายในการสนับสนุนข้อกล่าวอ้างตามประโยคที่สอง

ด้วยเหตุผลทั้งหมดนี้ องค์การอุทธรณ์จึงพิจารณาประเด็นต่อไปว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำการไม่สอดคล้องกับมาตรา 11 ของ DSU ตามที่ชิลีกล่าวอ้างหรือไม่

ชิลีกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำคำตัดสินตามบทบัญญัติภายใต้ ข้อเรียกร้อง หรือข้อกล่าวอ้างที่มีได้เสนอขึ้นมาซึ่งเป็นการตัดสิทธิของชิลีในการตอบโต้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงกระทำการเกินขอบเขต จึงไม่สอดคล้องกับมาตรา 11

องค์การอุทธรณ์เห็นด้วยกับอาร์เจนตินาที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ปฏิเสธ การพิจารณาหรือบิดเบือนหรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับการละเมิดที่กล่าวอ้างตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคสอง แต่แท้จริงแล้วไม่มีพยานหลักฐานใดที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาท องค์การอุทธรณ์เห็นว่า เงื่อนไขของมาตรา 11 ของ DSU ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทในการพิจารณาพยานหลักฐานที่ยื่นต่อตน มาตรา 11 กำหนดให้คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทไม่เพียงแต่ทำการประเมินข้อเท็จจริงในคดีเท่านั้น แต่ยังต้องประเมินถึงเหตุ การณ์ก่อนหน้านั้นอีก

ตามที่องค์การอุทธรณ์ได้อธิบายไว้ ขอบเขตการพิจารณานั้นต้องกว้างเพียงพอที่จะ รวมข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง อย่างไรก็ตาม อาร์เจนตินาไม่ได้กล่าวถึง ข้อเรียกร้องตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน หรือเสนอข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับความสอดคล้องตามประโยคที่สอง ดังนั้น ตามคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ในคดี US - Certain EC Products มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองจึงมิใช่ประเด็นหลักของข้อเรียกร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

นอกจากนี้ การที่อาร์เจนตินามีได้ทำข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง ชิลีก็มีสิทธิที่จะสันนิษฐานได้ว่าประโยคที่สองไม่ได้อยู่ในขอบเขตของประเด็นพิพาท จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเสนอข้อต่อสู้ภายใต้ประโยคดังกล่าว องค์การอุทธรณ์เห็นด้วยกับชิลีที่ว่า คณะ กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสิทธิของชิลีในการตอบโต้อย่างเป็นทางการเป็นธรรมเนียมในการทำคำตัดสินตาม ประโยคที่สอง ซึ่งเป็นข้อกล่าวอ้างที่ชิลีมิได้ทำหรือกล่าวอ้างขึ้นมา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์การอุทธรณ์ได้กลับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาของชิลีนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ตามประโยคที่สอง ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของประเด็นที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และยังเป็นกรปฏิบัติของชิลีในการตอบโต้ ดังนั้นองค์การอุทธรณ์จึงตัดสินว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำการไม่สอดคล้องตามมาตรา 11 ของ DSU

3.2.4.3 ลำดับในการวิเคราะห์ (Order of Analysis)¹¹³

องค์การอุทธรณ์เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เลือกพิจารณามาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก่อนมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เพราะความตกลงสินค้าเกษตรเป็นความตกลงที่มีความเฉพาะเจาะจงและลงในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่มีผลต่อการเปิดตลาดสินค้าเกษตร

องค์การอุทธรณ์ยังเห็นว่า มาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรใช้เฉพาะกับสินค้าเกษตร ขณะที่มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT ใช้กับการค้าสินค้าทั่วไป นอกจากนี้มาตรา 21 วรรค 1 ของความตกลงสินค้าเกษตร กำหนดว่า บทบัญญัติของ GATT 1994 จะใช้โดยอยู่ภายใต้บังคับของความตกลงสินค้าเกษตร ในรายงานขององค์การอุทธรณ์ในคดี EC-Bananas III องค์การอุทธรณ์ก็ได้ตีความมาตรา 21 วรรค 1 ว่า "...บทบัญญัติของ GATT 1994....ใช้กับข้อผูกพันการเปิดตลาดสินค้าเกษตร เว้นแต่ความตกลงสินค้าเกษตรจะได้ระบุบทบัญญัติเฉพาะที่จัดการโดยตรงกับประเด็นดังกล่าว"¹¹⁴

องค์การอุทธรณ์กลับมาพิจารณาข้อกล่าวอ้างของชิลีที่ว่า มาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้เฉพาะเจาะจงหรือมีรายละเอียดมากกว่าเกี่ยวกับการห้ามมิให้จัดเก็บภาษีเกินกว่าภาษีที่ผูกพันตามมาตรา 2 วรรค 1(b) องค์การอุทธรณ์เห็นว่า มาตรา 4 วรรค 2 ห้ามมิให้ภาษี WTO คงไว้ซึ่งมาตรการใดๆ นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ

¹¹³ Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, paras.178-191.

¹¹⁴ Report of the Appellate Body on European Communities-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, para.155.

GATT 1994 จะจัดการกับภาษีศุลกากรทั่วไป โดยห้ามมิให้ภาคีเก็บภาษีศุลกากรทั่วไปเกินกว่าที่ระบุไว้ในตาราง ดังนั้นพันธกรณีทั้งในมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 จัดการกับภาษีศุลกากรทั่วไปและการเปิดตลาดการนำเข้าสินค้าองค์การอุทธรณ์เห็นว่าความแตกต่างระหว่าง 2 บทบัญญัตินี้ คือ มาตรา 4 วรรค 2 ใช้เป็นการเฉพาะในการป้องกันมิให้มีการละเมิดข้อผูกพันทางภาษีเกี่ยวกับสินค้าเกษตรมากกว่าในมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ประโยคที่หนึ่ง ดังนั้นองค์การอุทธรณ์จึงเห็นว่าข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของชิลีบกพร่อง

นอกจากนี้ข้อกล่าวอ้างของชิลีที่ว่า ผู้ร่างมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรได้ยืมคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” มาจากมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1947 ดังนั้นมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ควรจะมีการนำมาใช้ก่อนที่จะใช้มาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร องค์การอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับข้อกล่าวอ้างดังกล่าว แต่องค์การอุทธรณ์เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า คำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ของทั้งสองบทบัญญัติควรจะไปในความหมายเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 จะต้องพิจารณาแยกต่างหากจากกัน เพื่อที่จะให้ความหมายและมีผลต่อพันธกรณีทางกฎหมายที่ต่างกันไป พันธกรณีที่เกิดขึ้นจากมาตราหนึ่งไม่สามารถที่จะเข้าใจอีกมาตราหนึ่งได้ ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่ว่า คำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ในมาตรา 4 วรรค 2 มาจากมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ก็ไม่ได้หมายความว่า มาตรา 2 วรรค 1(b) ควรที่จะต้องได้รับการพิจารณาก่อนมาตรา 4 วรรค 2

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ องค์การอุทธรณ์พิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้ผิดพลาดในการเลือกที่จะพิจารณาข้อเรียกร้องของอาร์เจนตินาตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรก่อนที่จะไปพิจารณาข้อเรียกร้องของอาร์เจนตินาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ดังนั้นการวิเคราะห์ขององค์การอุทธรณ์จะวินิจฉัยไปตามลำดับเดียวกันนี้

3.2.4.4 มาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร

ชิลีได้อุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร โดยอ้างว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการตัดสินว่า¹¹⁵

¹¹⁵ Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard

- ระบบกรอบราคาของซีลีก่อให้เกิดมาตรการ ณ พรมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำตามความหมายในเชิงอรรถ 1 และมาตรา 4 วรรค 2
- ภาษีที่จัดเก็บตามระบบกรอบราคาของซีลีไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไปตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 เชิงอรรถ 1
- ระบบกรอบราคาของซีลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2

ในประเด็นนี้ องค์การอุทธรณ์ได้วิเคราะห์โดยแยกเป็นประเด็น 3 ประเด็น ดังนี้

(1) การวิเคราะห์การตีความทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1¹¹⁶

องค์การอุทธรณ์ได้พิจารณาประการแรกถึงความหมายโดยทั่วไปในเนื้อหาของมาตรา 4 วรรค 2 เพราะถือเป็นประเด็นหลักของคดีนี้ องค์การอุทธรณ์เริ่มต้นด้วยการพิจารณาการใช้ present perfect tense ในวลีที่ว่า “มาตรการใดๆที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป” (any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties) องค์การอุทธรณ์เห็นด้วยกับซีลีที่ว่า การตีความมาตรา 4 วรรค 2 ควรตีความในทางที่ให้ความหมายตาม present perfect tense โดยทั่วไปเงื่อนไขที่อยู่ในรูป present perfect tense นี้จะใช้บังคับกับพันธกรณีที่เป็นมาตั้งแต่อดีต แต่อาจมีการใช้ดำเนินต่อมาในปัจจุบัน การปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 เริ่มต้นระหว่างการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย เพราะภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งจะนำมาใช้และแทนที่มาตรการ ณ พรมแดนที่จะต้องถูกปรับเปลี่ยนจะได้มีการระบุไว้ในร่างตาราง WTO เมื่อสรุปผลการเจรจาร่าง นอกจากนี้ ตั้งแต่วันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1995 รัฐบาลก็ต้องไม่คงไว้ นำมาใช้หรือกลับไปใช้มาตรการที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

แต่องค์การอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับข้อกล่าวอ้างของซีลีที่ว่า การให้ความหมายและผลของการใช้ present perfect tense จำต้องจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะมาตรการซึ่งจะต้องทำการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปเมื่อสิ้นสุดการเจรจาอุรุกวัยเท่านั้น องค์การอุทธรณ์เห็นว่าการตีความดังกล่าวเป็นการล้มเหลวในการให้ความหมายและผลกับคำว่า “any” และ “of the

Measures Relating to Certain Agricultural Product, para.195.

¹¹⁶Ibid., paras.204-207.

kind” ที่บรรยายถึงคำว่า “measure” ถ้อยคำเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างตั้งใจที่จะให้ครอบคลุมมาตรการเหล่านั้นอย่างกว้างๆ

ถ้อยคำในเชิงอรรถ 1 ของความตกลงสินค้าเกษตรยืนยันการตีความขององค์การอุทธรณ์ กล่าวคือ การใช้คำว่า “include” ในเชิงอรรถ 1 ซึ่งให้เห็นว่ามาตรการที่ระบุไว้เป็นเพียงการยกตัวอย่างโดยไม่ได้มีการระบุไว้อย่างละเอียด ทำให้เห็นว่า มาตรการที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 วรรค 2 ไม่ได้จำกัดเฉพาะมาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนหรือร้องขอให้มีการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปในระหว่างรอบอุทธรณ์เท่านั้น เพราะเชิงอรรถ 1 ยังกล่าวถึงมาตรการที่เหลือของมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรา 4 วรรค 2 ครอบคลุมมากกว่ามาตรการซึ่งได้มีการระบุไว้ในระหว่างการเจรจาอุทธรณ์

นอกจากมาตรา 4 วรรค 2 จะยืนยันถึงการตีความขององค์การอุทธรณ์ มาตรา 5 วรรค 1 ของความตกลงสินค้าเกษตรก็เป็นบทบัญญัติเดียวที่เป็นไปตามมาตรา 4 โดยระบุว่า ประเทศภาคีอาจจะใช้มาตรการปกป้องพิเศษกับการนำเข้าสินค้าเกษตรโดยมาตรการที่ได้มีการกล่าวไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแล้ว องค์การอุทธรณ์เห็นว่าคำว่า “have been required to be converted” ในมาตรา 4 วรรค 2 มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “have been converted” ในมาตรา 5 วรรค 1 ซึ่งตามมาตรา 5 วรรค 1 แสดงให้เห็นว่า จุดใดที่ผู้ร่างความตกลงสินค้าเกษตรต้องการจะจำกัดการใช้บังคับกฎเกณฑ์กับมาตรการซึ่งได้รับการปรับเปลี่ยน ผู้ร่างจะใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนที่แสดงถึงการจำกัดดังกล่าว

ข้อกล่าวอ้างของซีลีที่ว่า การที่ไม่มีประเทศใดที่มีระบบครอบราคาจะทำการปรับเปลี่ยนระบบครอบราคาไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปก่อนสิ้นสุดการเจรจาอุทธรณ์ ก่อให้เกิดประเด็นว่า การปฏิบัติดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการตีความมาตรา 4 วรรค 2 เพราะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ตามมาในการใช้บังคับสนธิสัญญาซึ่งทำให้มีความตกลงของคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องกับการตีความตามความหมายของจารีตประเพณีในการตีความที่ระบุไว้ในมาตรา 31 วรรค 3(b) ของอนุสัญญาเวียนนาหรือไม่ ในรายงานคดี Japan-Taxes on Alcoholic Beverages องค์การอุทธรณ์ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “แนวทางปฏิบัติที่ตามมา” ว่า “เป็นผลของการกระทำที่เห็นพ้องต้องกัน ร่วมกัน และสอดคล้อง” ซึ่งพอเพียงที่จะทำให้เกิดรูปแบบที่ใช้กับความตกลงของคู่

กรณีที่เกี่ยวข้องกับการตีความ”¹¹⁷ ดังนั้น แนวทางปฏิบัติที่กล่าวอ้างของรัฐภาคีไม่ใช่แนวทางปฏิบัติที่ตามมาตามความหมายของมาตรา 31 วรรค 3(b) ของอนุสัญญาเวียนนา

ทั้งในขั้นต้นและขั้นอุทธรณ์ ซิลีกกล่าวอ้างว่า ภาษีที่เป็นผลมาจากระบบครอบราคา เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป มิใช่มาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยน แต่เป็นระบบที่ใช้พิจารณาระดับของภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งจะนำมาใช้ได้ระหว่างอัตราภาษี 0 - อัตราภาษีที่ผูกพัน

มาตรา 4 วรรค 2 กล่าวถึงมาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป คำว่า “ปรับเปลี่ยน”(convert) หมายถึง ได้มีการปรับเปลี่ยน (undergo transformation) คำว่า “ปรับเปลี่ยน”(converted) แสดงถึงเปลี่ยนแปลงในลักษณะ (changed in their nature) เปลี่ยนไปเป็นบางสิ่งบางอย่างที่แตกต่าง(turned into something different) ดังนั้น มาตรการซึ่งได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นบางสิ่งซึ่งมาตรการนั้นต้องไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไป ตัวอย่างคือ การใช้บังคับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำซึ่งใช้ในเชิงอรรถ 1 ที่มีผลในการจัดเก็บภาษีตามสภาพเท่ากับความแตกต่างระหว่างราคาอ้างอิงและราคาเป้าหมายหรือราคาขั้นต่ำ ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บ หรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพก็มีรูปแบบเดียวกับภาษีศุลกากรทั่วไป อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงเพียงว่าภาษีที่จัดเก็บกับการนำเข้า ณ พรมแดนมีรูปแบบเดียวกับภาษีศุลกากรทั่วไปไม่ได้หมายความว่าภาษีนั้นไม่ใช่ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำ ตามมาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำจะต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปเมื่อสิ้นสุดการเจรจาอนุสัญญา ข้อเท็จจริงเพียงว่า มาตรการดังกล่าวมีผลในการจ่ายภาษีมิได้เป็นการปลดเปลื้องรัฐภาคีจากเงื่อนไขในการไม่ให้คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับมาใช้มาตรการเหล่านั้น

นอกจากนี้มาตรา 5 พบได้ในส่วนที่ 3 ของความตกลงสินค้าเกษตรเกี่ยวกับการเปิดตลาด ซึ่งนำมาใช้การสนับสนุนการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ขององค์การอุทธรณ์ องค์การอุทธรณ์เห็นว่า ข้อยกเว้นของการเปิดตลาดที่อยู่ในรูปของมาตรการปกป้องพิเศษตามมาตรา 5 นั้น แสดง

¹¹⁷Report of the Appellate Body on Japan - Taxes on Alcoholic Beverage, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adopted on 1 November 1996, DSR 1996:I, 97, at 107.

ได้ว่ามาตรา 4 วรรค 2 ไม่ควรที่จะตีความไปในทางที่ให้รัฐภาคีคงไว้ซึ่งมาตรการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้คงไว้ และมาตรการซึ่งมีการบิดเบือนทางการค้ามากกว่ามาตรการปกป้องพิเศษ

(2) การประเมินระบบการอุปราคาของชิลีตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1¹¹⁸

องค์การอุทธรณ์ได้กลับมาพิจารณาคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ระบบการอุปราคาของชิลีเป็นมาตรการ ณ พรหมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำตามความหมายในเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งในชั้นขององค์การอุทธรณ์ ชิลีอุทธรณ์ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการตัดสินว่าระบบการอุปราคาของชิลีเป็นมาตรการ ณ พรหมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำตามความหมายของเชิงอรรถ 1 ในมาตรา 4 วรรค 2

องค์การอุทธรณ์เห็นด้วยกับการให้คำจำกัดความคำว่า “คล้ายคลึง” (similar) ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า “มีความคล้ายคลึงหรือเหมือนกัน” (having a resemblance or likeness) “ของชนิดหรือลักษณะเดียวกัน” (of the same nature of kind) และ “มีลักษณะแบบเดียวกัน” (having characteristics in common) แต่องค์การอุทธรณ์เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปไกลในการไปเน้นที่ระดับซึ่งสองมาตรการจะมีลักษณะพื้นฐานที่คล้ายกัน ซึ่งองค์การอุทธรณ์ไม่เห็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความคล้ายคลึงกันโดยการอาศัยลักษณะพื้นฐาน คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดูเหมือนว่าจะแทนคำจำกัดความของคำว่า คล้ายคลึงกัน (similar) โดยการให้คำจำกัดความของคำว่า พื้นฐาน (fundamental) องค์การอุทธรณ์เห็นว่า วิธีการที่เหมาะสมกว่าคือ การพิจารณาความคล้ายคลึงกันโดยตั้งคำถามว่า ของสองสิ่งหรือมากกว่านั้นมี ความคล้ายคลึงหรือเหมือนกันพอที่จะคล้ายกับอีกมาตรการหนึ่งหรือไม่

องค์การอุทธรณ์ตั้งข้อสังเกตว่า มาตรการ ณ พรหมแดนที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 มีวัตถุประสงค์และผลในการจำกัดปริมาณและบิดเบือนราคาของการนำเข้าสินค้าเกษตรในทางที่แตกต่างไปจากภาษีศุลกากรทั่วไป นอกจากนี้มาตรการเหล่านี้ทั้งหมดจะไม่เชื่อมโยงราคาภายในประเทศกับราคาระหว่างประเทศ การที่จะคล้ายคลึง (similar) ระบบการอุปราคาของชิลีต้องมี

¹¹⁸ Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, paras.218-263.

“ความคล้ายคลึงหรือเหมือนกัน” (resemblance or likeness to) หรือเป็น “ของชนิดหรือลักษณะเดียวกัน” (of the same nature of kind) ที่พอเพียงอย่างน้อยหนึ่งมาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1

ในการประเมินว่าระบบกอบราคาของซีลีเป็น “มาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรมแดน” คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเปรียบเทียบระบบกอบราคาของซีลีกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำตามความหมายในเชิงอรรถ 1 และสรุปว่าไม่สามารถที่จะพัฒนาการตีความคำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” เพียงอย่างเดียวบนหลักเกณฑ์ในการตีความที่ระบุไว้ในมาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนาได้ ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงตัดสินใจที่จะใช้วิธีการเสริมในการตีความตามความหมายของมาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนา แต่องค์กรอุทธรณ์ไม่เชื่อว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ใช้มาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนาอย่างเหมาะสมในการวิเคราะห์

องค์กรอุทธรณ์ได้ตีความคำว่า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ โดยใช้กฎเกณฑ์จารีตประเพณีของการตีความที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเวียนนา ในการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว องค์กรอุทธรณ์ได้อธิบายความหมายทั่วไปของถ้อยคำดังกล่าวในตัวถ้อยคำและในแง่ของวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมาย

องค์กรอุทธรณ์ได้เริ่มตีความคำว่า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (variable import levies) โดยพิจารณาความหมายโดยทั่วไปที่ปรากฏในเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 และได้ตั้งข้อสังเกตว่า อัตราภาษี (levy) คือ ภาษี (duty) ภาษี (tax) ค่าธรรมเนียม (charge) หรือการเรียกเก็บอื่นๆ (other exaction) ที่มักใช้บังคับหรืออ้างตามการบังคับทางกฎหมาย ส่วนค่าธรรมเนียมนำเข้า (an import levy) คือ ภาษีที่ประเมินตามการนำเข้า อัตราภาษีนี้สามารถที่จะผันแปรได้ แต่อย่างไรก็ตามเพียงแต่ลักษณะที่ว่าสามารถที่จะผันแปรได้เท่านั้น มิใช่บทสรุปที่จะถือได้ว่าเป็นอัตราภาษีนำเข้าผันแปรตามความหมายของเชิงอรรถ 1 เพราะรัฐภาคีอาจจะเรียกเก็บภาษีตามการนำเข้าและตามการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะๆของอัตราภาษีที่ใช้บังคับ การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่ใช้บังคับสามารถทำได้โดยการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารของรัฐภาคีในเวลาใดๆก็ตาม

องค์กรอุทธรณ์ได้พิจารณา คำว่า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (variable import levies) ในเชิงอรรถ 1 ว่าอยู่หลังคำว่า “these measures include...” มาตรา 4 วรรค 2 พูดยังมาตรการหลายๆมาตรการ (measures) แสดงให้เห็นว่า อย่างน้อยลักษณะประการหนึ่งของค่า

ธรรมเนียมนำเข้าผันแปรโดยตัวของมันเองเป็นมาตรการที่ใช้ภาษีที่หลากหลาย ความหลากหลายจะมีอยู่ในมาตรการถ้ามาตรการนั้นประกอบไปด้วยโครงสร้างที่ทำให้ค่าธรรมเนียมมีการเปลี่ยนแปลงโดยอัตโนมัติและต่อเนื่อง แต่ในทางตรงกันข้าม ภาษีศุลกากรทั่วไปจะใช้หลากหลายได้โดยการออกกฎหมาย แต่จะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงโดยอัตโนมัติและต่อเนื่อง

ในความเห็นขององค์กรอุทธรณ์ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรมีลักษณะเพิ่มเติมคือ โดยตัวของมันเองก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางภาษีที่ต่อเนื่องและโดยอัตโนมัติซึ่งถือว่ามีลักษณะเป็นการบ่อนทำลายความมุ่งหมายตามมาตรา 4 ของความตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งต้องการที่จะบรรลุถึงข้อผูกพันในการเปิดตลาดสำหรับการนำเข้าสินค้าเกษตรโดยการอนุญาตให้ใช้บังคับเพียงภาษีศุลกากรทั่วไปเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นการขาดความโปร่งใส และทำให้อัตราภาษีไม่สามารถคาดเดาได้ซึ่งถือเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าและเป็นการบิดเบือนราคานำเข้าโดยขัดขวางการเคลื่อนไหวของราคาระหว่างประเทศเข้ามายังตลาดภายในประเทศ

ต่อมาองค์กรอุทธรณ์หันมาพิจารณาคำว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำ (minimum import price) โดยอาร์เจนตินากล่าวอ้างว่า ระบบกรอบราคาของซีดีคล้ายคลึงกับราคานำเข้าขั้นต่ำ ซึ่งเป็นมาตรการที่ต้องห้ามตามที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2

คำว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำ คือ ราคาที่ต่ำที่สุดในกรณีการนำเข้าสินค้าบางประเภทที่อาจจะเข้ามาในตลาดภายในประเทศของรัฐบาลก็ได้ โดยผู้ร่างความตกลงสินค้าเกษตรก็ได้กำหนดนิยามของคำว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำไว้ องค์กรอุทธรณ์เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งได้อธิบายคำว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำไว้ว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำนี้ใช้กับมูลค่าซื้อขายในการนำเข้าสินค้า ถ้าราคาของสินค้าที่เข้ามานี้ต่ำกว่าราคานำเข้าขั้นต่ำที่กำหนดไว้ (a specified minimum import price) ก็จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมตามส่วนต่างดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังกล่าวว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำไม่ได้แตกต่างไปจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรในหลายๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการปกป้อง และผลกระทบต่อเสถียรภาพของการขึ้นลงของราคา แต่ในแง่การทำงานของราคานำเข้าขั้นต่ำนั้นจะมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่า ความแตกต่างหลักระหว่างราคานำเข้าขั้นต่ำและค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร ก็คือ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรจะขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างกรอบราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้และราคาตลาดโลกที่เสนอขายที่ต่ำที่สุดสำหรับสินค้านั้น (the lowest world market offer price for the product concerned) ขณะที่ราคานำเข้าขั้นต่ำจะใช้โดยสัมพันธ์กับมูลค่าซื้อขายของสินค้านำเข้า

ต่อมาองค์การอุทธรณ์หันมาที่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นมาตรการ อนุ พรมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ

องค์การอุทธรณ์เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ระบบกรอบราคาของซีลีไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกประการกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ ในการที่จะพิจารณา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาถึงการทำงานของภาษีระบบกรอบราคาของซีลี โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นเครื่องมือที่ผสม โดยมีลักษณะส่วนใหญ่ในแนวทางเดียวกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำหรือทั้งสองอย่าง ดังนั้นระบบกรอบราคาของซีลีจึงคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ แต่องค์การอุทธรณ์เชื่อว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เห็นว่า กรอบราคาของซีลีสัมพันธ์กับราคาเป้าหมายภายในประเทศหรือราคาตลาดภายในประเทศหรือไม่ ในความเห็นขององค์การอุทธรณ์ แม้กรอบราคาของซีลีจะสัมพันธ์กับราคาโลกตั้งแต่ 5 ปีที่ผ่านมา ระบบกรอบราคาของซีลีก็ยังมีผลเป็นการขัดขวางการเคลื่อนย้ายของราคาระหว่างประเทศมายังตลาดภายในประเทศในทางที่คล้ายกับมาตรการที่ต้องห้ามประเภทอื่นๆ ที่ระบุในเชิงอรรถ 1 นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่นอกจากราคาตลาดโลกซึ่งสัมพันธ์กับการประเมินระบบกรอบราคาของซีลีราคาร้อยละ 25 สูงสุด และต่ำสุดของราคาโลกจาก 5 ปีที่ผ่านมา ก็จะถูกตัดออกเพื่อที่จะหาราคา f.o.b. สูงสุด ต่ำสุดในการพิจารณากรอบราคาประจำปีของซีลี นอกจากนั้นองค์การอุทธรณ์ได้พิจารณาความสำคัญเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสและความไม่สามารถคาดเดาได้ ซึ่งราคา f.o.b. ต่ำสุด และสูงสุดที่ได้รับการคัดเลือกจะถูกปรับเปลี่ยนไปเป็น a c.i.f. basis โดยเพิ่มราคานำเข้า ดังที่ซีลียืนยัน ไม่มีการตรากฎหมายหรือหลักเกณฑ์ออกมาว่าต้นทุนในการนำเข้างดงกล่าวคำนวณอย่างไร นอกจากนี้ ภาษีที่เป็นผลมาจากกรอบราคาของซีลีเท่ากับส่วนต่างระหว่างกรอบราคาและราคาอ้างอิง ซีลีจะตั้งราคาอ้างอิงเป็นรายสัปดาห์ซึ่งไม่มีความโปร่งใสหรือสามารถคาดเดาได้

อย่างไรก็ตาม ซีลีกล่าวอ้างว่าในการทำคำตัดสิน คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทล้มเหลวในการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าภาษีทั้งหมดซึ่งอาจใช้ในการจัดเก็บอันเป็นผลของระบบกรอบราคาของซีลีได้มีการตีกรอบไว้โดยระดับของอัตราภาษีที่ผูกพัน คือ ร้อยละ 31.5 ในตารางของซีลี

องค์การอุทธรณ์ไม่พบอะไรในมาตรา 4 วรรค 2 ที่จะเป็นการบอกว่าเป็นมาตรการที่ต้องห้ามจะสอดคล้องได้ถ้าใช้โดยมีการตีกรอบภาษีดังกล่าว นอกจากนั้นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องยังสามารถพบได้ในมาตรา 2 และมาตรา 11 ของ GATT 1994 ถ้ารัฐภาคีมีอิสระที่จะใช้มาตรการได้

โดยอยู่ภายใต้กรอบภาษี ซึ่งถ้าไม่มีกรอบภาษีดังกล่าวก็จะเป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรที่ต้องห้าม องค์การอุทธรณ์เห็นว่า มาตรา 4 วรรค 2 อาจจะเป็นการเพิ่มเงื่อนไขของมาตรา 2 วรรค 1(b) และมาตรา 11 ของ GATT 1947 ได้

ดังนั้นองค์การอุทธรณ์จึงไม่เห็นด้วยว่า การมีหรือไม่มีภาษีที่กรอบภาษีดังกล่าวจำเป็นในการพิจารณาว่าระบบกบราคาของซีลีคล้ายคลึงกับมาตรการที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 หรือไม่

นอกจากนี้มาตรา 4 วรรค 2 ไม่เพียงแต่ห้ามมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดนที่ใช้บังคับกับสินค้านำเข้าหรือเที่ยวการซื้อขายสินค้าในมูลค่าซื้อขายที่ต่ำ หรือจัดเก็บภาษีกับสินค้าในจำนวนที่เกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันเท่านั้น มาตรา 4 วรรค 2 ยังห้ามมิให้ใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดนดังกล่าวกับสินค้าทั้งหมดในคดีนี้ด้วย

ดังนั้นองค์การอุทธรณ์จึงยืนตามคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า ระบบกบราคาของซีลีเป็นมาตรการ ณ พรหมแดนที่คล้ายกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำตามความหมายของเชิงอรรถ 1 และมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร

(3) การตีความคำว่า ภาษีศุลกากรทั่วไป (ordinary customs duties) ที่ใช้ในมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร¹¹⁹

ในชั้นองค์การอุทธรณ์ ซีลีแย้งการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า คำว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปเป็นไปในทางทฤษฎี (normative connotation) และได้แย้งการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปจะต้องไม่พิจารณาตามปัจจัยภายนอก เช่น การขึ้นลงของราคาตลาดโลก และได้แย้งว่าการตัดสินใจในการใช้ภาษีในระดับที่ต่ำกว่าอัตราที่ผูกพันจะพิจารณาตามปัจจัยภายนอกเสมอ

องค์การอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า “ในแง่ทางทฤษฎี ภาษีที่ระบุในตารางจะเกี่ยวข้องกับราคานำเข้าสินค้ากรณีที่เป็นภาษีตามมูลค่า หรือจะ

¹¹⁹ Ibid., paras.264-280.

จัดเก็บกับปริมาณการนำเข้าสินค้าในกรณีที่เป็นภาษีที่จัดเก็บตามสภาพเสมอ” โดยแท้จริงแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปถึงบทสรุปในการตีความใน French และ Spanish version ว่ามีความหมายต่างไปจาก English version จึงเป็นการยากที่จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณากฎเกณฑ์ในการตีความที่ระบุอยู่ในมาตรา 33 วรรค 4 ของอนุสัญญาเวียนนาได้อย่างไร

องค์กรอุทธรณ์ได้สังเกตในกรณีก่อนๆว่า ความหมายทั่วไปของคำว่า “ข้อผูกพัน” (concession) เป็นการแสดงว่ารัฐภาคีอาจจะมิสิทธิและได้ผลประโยชน์ แต่ไม่สามารถลดพันธกรณีลงได้ ตารางของรัฐภาคีใช้กับพันธกรณีของรัฐภาคีที่ได้ทำข้อผูกพัน ตารางของรัฐภาคีหนึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องในการตีความหมายของสนธิสัญญา เว้นแต่ว่าการปฏิบัติดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติที่ตามมาในการใช้บังคับสนธิสัญญาตามความหมายของมาตรา 31 วรรค 3(b) ของอนุสัญญาเวียนนา ในคดีนี้รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้สนับสนุนบทสรุปที่ว่า การระบุไว้ในตารางของรัฐภาคีจะถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่ตามมา

เป็นที่ชัดเจนว่า ในการตั้งอัตราภาษีที่ใช้บังคับในระดับที่แน่นอน รัฐภาคีจะพิจารณาผลประโยชน์ของผู้บริโภคภายในประเทศและผู้ผลิตภายในประเทศ ในการกระทำดังกล่าวรัฐภาคีจะต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ เช่น ราคาตลาดโลกและการพิจารณาราคาภายในประเทศ ดังนั้น องค์กรอุทธรณ์จึงไม่เห็นด้วยกับข้อกล่าวอ้างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ภาษีที่พิจารณาจากปัจจัยภายนอกไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไป สิ่งนี้แสดงเป็นนัยได้ว่า ภาษีดังกล่าวเป็นที่ต้องห้ามตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT เว้นเสียแต่ว่าจะได้มีการระบุไว้ในตารางภาษีช่องที่ว่า “ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ” ในตารางของรัฐภาคี

นอกจากนี้มิใช่ภาษีทุกประเภทที่ได้รับการคำนวณตามฐานมูลค่าและ/หรือปริมาณการนำเข้าจะต้องเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ตัวอย่างเช่น คดีนี้ภาษีที่คิดตามมูลค่าได้รับการคำนวณตามมูลค่าการนำเข้า ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพซึ่งเป็นผลมาจากระบบราคาของซีดีก็ได้รับการคำนวณตามปริมาณการนำเข้า

องค์กรอุทธรณ์ได้ตั้งข้อสังเกตต่อไปว่า มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองของ GATT 1994 ไม่ได้ระบุว่าภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆรูปแบบใดที่จะเข้าตามความหมายของประโยคดังกล่าว

ตามถ้อยคำในมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร องค์การอุทธรณ์เห็นว่า มาตรา 2 วรรค 2 ของ GATT 1994 ได้วางตัวอย่างของมาตรการที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นทั้งภาษีศุลกากรทั่วไป หรือภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ มาตรการเหล่านี้รวมทั้งค่าธรรมเนียมที่เท่าเทียมกับภาษีภายในประเทศ ภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด (anti-dumping) และภาษีตอบโต้การอุดหนุน (countervailing) และค่าธรรมเนียม (fees) หรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ สัมพันธ์กับ the cost of services rendered มาตรการเหล่านี้อาจจะพิจารณาตามมูลค่าและ/หรือปริมาณการนำเข้า และมาตรา 2 วรรค 2 แยกมาตรการเหล่านี้ให้ออกจากภาษีศุลกากรทั่วไป โดยกำหนดว่าไม่มีสิ่งใดในมาตรา 2 ที่จะป้องกันรัฐภาคีจากการใช้บังคับมาตรการดังกล่าวในเวลาการนำเข้าสินค้า

การสนับสนุนการตีความคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ยังปรากฏในภาคผนวก 5 ของความตกลงสินค้าเกษตร เมื่ออ่านรวมกับเอกสารแนบท้ายภาคผนวก 5 ทำให้ตีความได้ว่าการคำนวณมูลค่าภาษี (tariff equivalent) ในทางที่มีผลในภาษีศุลกากรทั่วไปจะแสดงออกมาในรูปของภาษีที่คิดตามมูลค่าหรือตามสภาพ แต่องค์การอุทธรณ์ไม่ได้พบพันธกรณีในบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีละเว้นจากการพิจารณาภาษีของตนตามสิ่งที่เรียกว่า ปัจจัยภายนอก แต่ที่กำหนดคือ ภาษีศุลกากรทั่วไปต้องแสดงออกมาในรูปของภาษีที่คิดตามมูลค่าหรือตามสภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมด องค์การอุทธรณ์จึงไม่เห็นด้วยกับคำนิยามของคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และได้กลับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นที่ว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปที่ใช้ในมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรก็คือ ภาษีศุลกากรที่ใช้โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยภายนอกอื่นๆ การที่ไม่เห็นด้วยดังกล่าวก็ไม่ได้เปลี่ยนบทสรุปที่ว่าระบบกรอบราคาของซีดีเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ดังนั้นองค์การอุทธรณ์จึงยืนตามคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ตัดสินว่าระบบกรอบราคาของซีดีไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร

3.2.4.5 ประเด็นข้อผูกพันทางภาษีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT

1994¹²⁰

¹²⁰ Ibid., paras.281-287.

องค์การอุทธรณ์ได้กลับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ภาษีที่เกิดจากระบบการอุปราคาของซีลีนั้นเป็นการละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง โดยอาศัยเหตุผลที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำการขัดต่อมาตรา 11 ของ DSU องค์การอุทธรณ์ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้ทำการตัดสินตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก เพราะในความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ภาษีที่จัดเก็บตามระบบการอุปราคาของซีลีไม่สามารถที่จะประเมินได้ตามบทบัญญัติดังกล่าว

อาร์เจนตินาได้ร้องขอให้องค์การอุทธรณ์วางหลักว่า ระบบการอุปราคาของซีลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก อย่างไรก็ตาม ตามคำร้องขอของอาร์เจนตินา อาร์เจนตินาได้วางเงื่อนไขตามการกลับคำตัดสินที่ว่าระบบการอุปราคาไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร และอาร์เจนตินาก็ไม่ได้ร้องขอให้ตัดสินตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก องค์การอุทธรณ์จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องวางกฎเกณฑ์ว่าระบบการอุปราคาของซีลีนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ประโยคแรก

องค์การอุทธรณ์ได้อ้างถึงประเด็นสำคัญในการพิจารณาระหว่างมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรและมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ว่าถ้าองค์การอุทธรณ์จะทำการตัดสินว่าระบบการอุปราคาของซีลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร องค์การอุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องทำคำตัดสินแยกออกมาในประเด็นนี้ ดังนั้นองค์การอุทธรณ์จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องวางกฎเกณฑ์ว่า ระบบการอุปราคาของซีลีสอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1 (b) ของ GATT 1994 ประโยคแรกหรือไม่ องค์การอุทธรณ์จึงไม่ทำคำวินิจฉัยตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994

กล่าวโดยสรุปว่า จากข้อเท็จจริง ประเด็นข้อเรียกร้องของคู่กรณีตลอดจนคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์การอุทธรณ์ ซึ่งได้ยกมาศึกษาในบทนี้ คงจะทำให้เข้าใจปัญหาที่มีการเรียกร้องต่อองค์การระงับข้อพิพาท รวมทั้งการใช้และการตีความกฎหมายของคู่กรณี และของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทรวมถึงองค์การอุทธรณ์ได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาด้านกฎหมาย นอกจากนี้ผู้เขียนจะได้นำในส่วนนี้วิเคราะห์ในบทต่อไปว่า การใช้และการตีความดังกล่าวถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าระบบการอุปราคาของซีลีดังกล่าวสอดคล้องกับความตกลงสินค้าเกษตรและความตกลง GATT ภายใต้กรอบ WTO หรือไม่ อย่างไร โดยจะกล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4

การวิเคราะห์ความสอดคล้องของระบบราคาของซีลีจากคำตัดสินของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ ในคดีระบบราคาของประเทศซีลี

จากคดีพิพาทคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และองค์กรอุทธรณ์มีคำตัดสินให้อาร์เจนตินาชนะคดีซึ่งมีผลทำให้ซีลีต้องทำระบบราคาของตนให้สอดคล้องกับความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO เพราะระบบราคาเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร ขณะเดียวกันจากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า ระบบราคายังอาจเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติอื่นๆภายใต้กรอบ WTO และระบบราคายังมีความคล้ายคลึงกับมาตรการปกป้องพิเศษและเหตุใดซีลีจึงไม่อ้างมาตรการปกป้องพิเศษแทนระบบราคา ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะศึกษาถึงความสอดคล้องของระบบราคาตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยวิเคราะห์จากประเด็นพิพาทและคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์เป็นหลักว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ซึ่งจะทำให้เกิดความกระจ่างมากยิ่งขึ้น

และถึงแม้ว่าหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทจะไม่มีหลักคำพิพากษาในคดีก่อนต้องผูกพันคำพิพากษาในคดีหลัง (Stare Decisis) ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะนำคำตัดสินในคดีก่อนที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันมาประกอบการตัดสินเสมอ^{1, 2}

¹ความตกลงการค้าโลกขององค์การการค้าโลก ภาคผนวก 1 A : GATT 1994 วรรค 1 กำหนดไว้ว่า “The General Agreement on Tariffs and Trade (“GATT 1994”), shall consist of :

(b) the provisions of the legal instruments set forth below that have entered into force under the GATT 1947 before the date of entry into force of the WTO Agreement;

(iv) other decisions of the CONTRACTING PARTIES to GATT 1947

²John H. Jackson, *The World Trade Organization* (Great Britain : Biddles Ltd, Guildford King's Lynn, 1998), p.83

4.1 วิเคราะห์ประเด็นพิพาทจากคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และ คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ประเด็นพิพาทจากคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และ คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์โดยแบ่งออกเป็น 2 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องประเด็นและข้อโต้แย้งอุทธรณ์ที่สำคัญ และตอนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องประเด็นและข้อโต้แย้งอื่นๆ

4.1.1 ประเด็นและข้อโต้แย้งอุทธรณ์ที่สำคัญ

ในหัวข้อนี้จะเป็นประเด็นและข้อโต้แย้งที่สำคัญที่ขึ้นทั้งในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และในชั้นองค์กรอุทธรณ์

4.1.1.1 ลำดับในการวิเคราะห์ (Order of Analysis)

ซีลีได้กล่าวว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาดในการเลือกที่จะพิจารณาข้อเรียกร้องของอาร์เจนตินาตามมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก่อนที่จะพิจารณาถึงข้อเรียกร้องตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994³

ในประเด็นดังกล่าวนี้ องค์กรอุทธรณ์เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เลือกที่จะพิจารณาตามมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก่อนมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เพราะความตกลงสินค้าเกษตรเป็นความตกลงเฉพาะเจาะจงและลงในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่มีผลต่อการเปิดตลาดสินค้าเกษตร

ในประเด็นนี้ได้มีผู้กล่าวว่า ภายหลังจากที่มีความตกลงสินค้าเกษตร หากเกิดข้อพิพาทเรื่องการค้าสินค้าเกษตรจะต้องใช้บทบัญญัติในความตกลงสินค้าเกษตรเป็นหลักในการพิจารณาข้อพิพาท แต่ถ้าไม่สามารถใช้บทบัญญัติความตกลงสินค้าเกษตรนี้กับกรณีพิพาทได้ จะต้องนำบทบัญญัติในกรรมสารสุดท้ายของ WTO มาพิจารณาแทน เนื่องจากความตกลงสินค้า

³Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, WT/DS207/AB/R, 23 September 2002, para.178.

ภาคระดับรัฐมนตรีของการเจรจาอบอุรุกวัย (Ministerial Mid-term review of the Uruguay Round negotiations) และตามร่างกรรมสารสุดท้ายของความตกลงสินค้าเกษตรเดือนธันวาคม ค.ศ.1991 (the December 1991 Draft Final Act)⁹ การเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรได้มีการยอมรับว่า การค้าสินค้าเกษตรต้องอยู่ภายใต้ภาษีศุลกากรทั่วไปที่ผูกพันไว้ และมาตรการ อนุกรมแดนอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปก็เป็นที่ต้องห้าม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนมาตรการ อนุกรมแดนให้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ที่เรียกว่า การปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษี (tariffication) วัตถุประสงค์ก็เพื่อกระตุ้นให้มีความโปร่งใสและสามารถคาดเดาได้ในการค้าสินค้าเกษตร เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างตลาดภายในประเทศและตลาดโลก และเพื่อให้มีการเจรจาในการลดการคุ้มครองสินค้าเกษตรต่อไป

ดังนั้นจากร่างกรรมสารสุดท้ายของความตกลงสินค้าเกษตร¹⁰ และความตกลงสินค้าเกษตร 1994 มาตรา 4 วรรค 2¹¹ ต่างก็ห้ามมาตรการทั้งหลายที่มีใช้ภาษีศุลกากรทั่วไป โดยต้องทำการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรจัดการโดยตรงกับประเด็นดังกล่าวมากกว่ามาตรา 2 ของ GATT 1994

นอกจากนี้ในชั้นองค์การอุรุกวัย การที่ชิลียังคงยืนยันว่า มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้เฉพาะเจาะจงหรือมีรายละเอียดในเรื่องเกี่ยวกับการผูกพันทางภาษีมากไปกว่ามาตรา 2 วรรค 1(b) โดยชิลีเห็นว่า มาตรา 2 วรรค 1(b) จัดการเกี่ยวกับการผูกพันทางภาษี

bring all measures affecting import access and export competition under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines, . . .”

⁹ร่างกรรมสารสุดท้ายตามความตกลงสินค้าเกษตรเดือนธันวาคม ค.ศ.1991

¹⁰ส่วนที่ 3 มาตรา 4 วรรค 2 ภายใต้ร่างกรรมสารสุดท้ายของความตกลงสินค้าเกษตรรอบอุรุกวัย กำหนดไว้ว่า “Participants undertake not to resort to, or revert to, any measures which have been converted into ordinary customs duties pursuant to concessions under this Agreement.”

¹¹มาตรา 4 วรรค 2 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติไว้ว่า “Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties, except as otherwise provided for in Article 5 and Annex 5.”

ขณะที่มาตรา 4 วรรค 2 จัดการเกี่ยวกับมาตรการที่มีใช้ภาษี ดังนั้น ทั้งสองบทบัญญัติจัดการกับประเด็นต่างกัน¹² องค์การอุทธรณ์จึงกลับมาพิจารณาประเด็นนี้ โดยองค์การอุทธรณ์จะต้องทำการเปรียบเทียบบทบัญญัติทั้งสองตามความตกลงภายใต้ WTO¹³

ผู้เขียนเห็นว่าทั้งสองมาตรานี้ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น องค์การระงับข้อพิพาทจึงให้ความสำคัญในเรื่องลำดับในการวิเคราะห์ เพราะอาจเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ในคดีได้ เพราะแม้จะเริ่มการวิเคราะห์ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ตามที่ซีลีเสนอและไม่พบการละเมิดตามมาตราดังกล่าว เพราะภาษีไม่ได้มีการจัดเก็บเกินไปกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน หลังจากนั้นก็ควรพิจารณาความสอดคล้องของระบบกรอบราคาของซีลีกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร แต่ถ้าภาษีที่เป็นผลมาจากการใช้บังคับระบบกรอบราคาไม่เกินไปกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน ระบบกรอบราคาดังกล่าวก็สามารก่อให้เกิดมาตรการที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 ได้ เพราะมาตรา 2 วรรค 1(b) ห้ามเฉพาะภาษีที่จัดเก็บเกินกว่าที่ผูกพัน แต่มิได้ระบุว่ามาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่ต้องห้ามที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนหรือไม่ และดังที่กล่าวแล้วว่า มาตรา 21 วรรค 1 ของความตกลงสินค้าเกษตรให้อำนาจว่าบทบัญญัติของ GATT 1994 ใช้บังคับตามบทบัญญัติของความตกลงสินค้าเกษตร ดังนั้น คำตัดสินภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ในประเด็นดังกล่าวก็ควรที่จะอยู่ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร ในทางตรงกันข้ามถ้าเริ่มพิจารณาว่า ระบบกรอบราคาของซีลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร องค์การอุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องทำคำตัดสินอีกว่า ระบบกรอบราคาเป็นผลให้เกิดการละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 หรือไม่ เพราะคำตัดสินที่ว่าระบบกรอบราคาของซีลีดังกล่าวเป็นมาตรการที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 หมายความว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นมาตรการอื่นๆที่มีใช้ภาษีศุลกากรทั่วไป เมื่อมีใช้ภาษีศุลกากรทั่วไปก็ไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 อีก เพราะมาตรการปกป้อง ณ พรหมแดนที่นอกเหนือจากภาษีนั้นเป็นที่ต้องห้าม มาตรการ ณ พรหมแดนทั้งหมดที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้นาน¹⁴ ไม่ว่าจะมึระดับของอัตราภาษีเท่าไรก็ตาม เนื่องจากต้องทำ

¹²Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 185.

¹³Ibid., para.187.

¹⁴United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture (New York and Geneva, 2003), p.12.

การปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์การอุทธรณ์ได้ตัดสินโดยนำคดี EC-Bananas III ที่เคยเกิดขึ้นระหว่างประชาคมยุโรป และเอกวาดอร์ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส เม็กซิโก และสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับระบบการนำเข้า การขาย การจำหน่ายกล้วยที่ออกโดยกฎระเบียบของคณะมนตรี (Council Regulation (EEC)) ฉบับที่ 404/93 (13 กุมภาพันธ์ 1993) เกี่ยวกับองค์การร่วมกันทางตลาดกล้วย และข้อบังคับ กฎระเบียบ และมาตรการที่ดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบของบทบัญญัติข้อตกลงกล้วย (the Framework work Agreement on Bananas (the “BFA”) ซึ่งใช้บังคับ เสริม หรือแก้ไขระบบดังกล่าว¹⁵ มาประกอบการพิจารณา โดยมีข้อเท็จจริงว่า ประชาคมยุโรปได้ตั้งประเด็นว่า ทั้งมาตรา 10 วรรค 3(a) ของ GATT 1994 และมาตรา 1 วรรค 3 ของความตกลงใบอนุญาตใช้กับการดำเนินการใบอนุญาตนำเข้าของประชาคมยุโรปหรือไม่¹⁶ ซึ่งองค์การอุทธรณ์ในคดีดังกล่าวตัดสินว่า แม้ว่ามาตรา 10 วรรค 3(a) ของ GATT 1994 และมาตรา 1 วรรค 3 ของ Licensing Agreement จะใช้ได้ทั้งคู่ แต่ในความเห็นขององค์การอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรที่จะใช้ Licensing Agreement ก่อน เพราะความตกลงดังกล่าวเป็นความตกลงที่เฉพาะเจาะจง และลงในรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการใบอนุญาตนำเข้า¹⁷

ดังนั้นจากที่กล่าวมาทั้งหมด เมื่อระบบกรอบราคาของซีดีเป็นมาตรการที่ซีดีใช้กับการนำเข้าสินค้าเกษตร และตามความตกลงสินค้าเกษตรก็เป็นความตกลงที่ใช้กับสินค้าเกษตร¹⁸ โดยในภาคผนวก 1 ก็ได้ระบุถึงขอบข่ายของสินค้าเกษตรที่ความตกลงนี้ครอบคลุมถึง¹⁹ ทั้งความตกลงสินค้าเกษตรก็เป็นความตกลงที่จัดการโดยตรงกับประเด็นการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษี ดังนั้นความตกลงสินค้าเกษตรก็สามารถนำมาใช้บังคับกับระบบ

¹⁵Report of the Appellate Body on European Communities - Regime for Importation, Sale and Distribution of Banana, WT/DS27/AB/R, 9 September 1997, para.1.

¹⁶Ibid., para.119.

¹⁷Ibid., para. 204.

¹⁸United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p. 5.

¹⁹โปรดดูภาคผนวก 1 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

กรอบราคาของซีลีโต้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ที่พิจารณาตามความตกลงสินค้าเกษตรก่อนที่จะพิจารณามาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เพราะความตกลงดังกล่าวเป็นความตกลงที่เฉพาะเจาะจงและลงในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่มีผลต่อการเปิดตลาดสินค้าเกษตร

4.1.1.2 มาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีตาม มาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร

เมื่อองค์การอุทธรณ์พิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้ผิดพลาดในการที่จะเลือกที่จะพิจารณาข้อเรียกร้องของอาร์เจนตินาตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรก่อนที่จะไปพิจารณาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ดังนั้น การวินิจฉัยขององค์การอุทธรณ์ก็จะวินิจฉัยไปตามลำดับเดียวกันนี้ โดยประเด็นต่อไปที่จะวิเคราะห์ คือ ระบบกรอบราคาของซีลีโต้เป็นมาตรการที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรหรือไม่ ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์โดยแยกออกเป็นประเด็นต่างๆ ตามการวินิจฉัยขององค์การอุทธรณ์ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์การตีความทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับการที่องค์การอุทธรณ์พิจารณาถึงความหมายโดยทั่วไปในเนื้อหาของมาตรา 4 วรรค 2 เป็นประการแรก เพราะความหมายและขอบเขตของมาตราดังกล่าวถือเป็นหลักในคดีนี้ และทำให้เข้าใจถึงความหมายของถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับระบบกรอบราคาและทำให้เห็นภาพโดยรวมที่จะนำไปวิเคราะห์ในประเด็นต่อ ๆ ไป

กล่าวคือ จากอารัมภบทของความตกลงสินค้าเกษตรแสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของความตกลง เพื่อสร้างระบบการค้าสินค้าเกษตรที่เป็นธรรม และอิงกลไกตลาด และกระบวนการปฏิรูปก็ทำโดยการเจรจาข้อผูกพันเกี่ยวกับการอุดหนุนและการคุ้มครอง และโดยผ่านกฎระเบียบของ GATT ที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในอารัมภบทยังกล่าวต่อไปว่า เพื่อที่จะให้มีการบรรลุวัตถุประสงค์นี้จำเป็นต้องมีการลดการปกป้อง อันเป็นผลให้เกิดการแก้ไขและป้องกันการ

จำกัดและการบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรของโลก โดยการให้บรรลุถึงข้อผูกพันในแง่การเปิดตลาด²⁰

ผู้เขียนเห็นว่าความสำคัญของการค้าสินค้าเกษตรสะท้อนในความตกลงต่าง ๆ ภายใต้ WTO ซึ่งรวมทั้งความตกลงสินค้าเกษตรด้วย ในอารัมภบทของความตกลงสินค้าเกษตรได้กล่าวไว้ว่า ในการนำข้อผูกพันในการเปิดตลาดมาใช้จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและเงื่อนไขของภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาโดยกำหนดให้มีการเปิดโอกาสและเงื่อนไขให้มีการเปิดตลาดสำหรับสินค้าเกษตรซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประเทศภาคีมากขึ้น นอกจากนี้ความตกลงสินค้าเกษตรยังอนุญาตให้มีการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างต่อประเทศภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อสินค้าเกษตร ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 15 ตามความตกลงสินค้าเกษตร²¹ ดังนั้น ตามความตกลงสินค้าเกษตรการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจะใช้ได้เฉพาะที่ได้ระบุไว้ในความตกลง

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้ในคดีนี้ผู้เข้าร่วมในข้อพิพาทนี้จะเป็นภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่จำเป็นต้องใช้บทบัญญัติเป็นการเฉพาะนี้ในการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ เพราะความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้ยกเว้นภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 ที่ไม่ให้คงไว้ซึ่งมาตรการอันเป็นที่ต้องห้าม แม้ว่าภาคผนวก 5 ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษตามวรรค 2 ของมาตรา 4 จะอนุญาตตามข้อเรียกร้องบางข้อของประเทศกำลังพัฒนาจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 ก็ตาม

ในประเด็นการตีความทั่วไปนี้ องค์การอุทธรณ์พิจารณามาตรา 4 ซึ่งเป็นบทบัญญัติ

²⁰โปรดดูอารัมภบทของความตกลงสินค้าเกษตร

²¹มาตรา 15 วรรค 1 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติไว้ว่า “In keeping with the recognition that differential and more favourable treatment for developing country Members is an integral part of the negotiation, special and differential treatment in respect of commitments shall be provided as set out in the relevant provisions of this Agreement and embodied in the Schedules of concessions and commitments.”

หลักของส่วนที่ 3 (Part III) ของความตกลงสินค้าเกษตร* ดังได้กล่าวแล้วว่า มาตรา 4 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปิดตลาดสินค้าเกษตร ระหว่างการเจรจาอบอุรุกวัย ผู้เจรจาได้ระบุว่ามาตรการ ณ พรหมแดนเป็นการจำกัดปริมาณหรือบิดเบือนราคาการนำเข้าสินค้าเกษตร ผู้เจรจาคิดว่ามาตรการ ณ พรหมแดนเหล่านี้ควรจะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งจะเป็นการประกันให้มีการส่งเสริมการเปิดตลาดของการนำเข้าสินค้าดังกล่าว ดังนั้น ผู้เจรจาจึงเห็นว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปควรเป็นรูปแบบเดียวของการปกป้อง ณ พรหมแดน เพราะมีความโปร่งใสมากกว่า และคาดเดาได้ง่ายมากกว่าอุปสรรคที่มีใช้ภาษี ดังนั้น จำนวนภาษีที่สูงที่สุดสามารถที่จะลดได้ง่ายกว่า ในการเจรจาการค้าพหุภาคีผู้เจรจาอบอุรุกวัยเห็นพ้องว่า การเปิดตลาดจะต้องได้รับการปรับปรุงทั้งในระยะสั้นและระยะยาวโดยการผูกพันและลดภาษี และกำหนดการเปิดตลาดขั้นต่ำ ซึ่งได้รับการระบุไว้ในตารางของประเทศภาคี²²

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 4 ของความตกลงสินค้าเกษตรเป็นเสมือนเครื่องมือทางกฎหมายในการกำหนดการปรับเปลี่ยนอุปสรรคต่อการเปิดตลาดที่มีผลต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายทั่วไปของการเจรจาอบอุรุกวัยเกี่ยวกับสินค้าเกษตรที่จะให้มีการเปิดเสรีทางการค้าสินค้าเกษตรมากขึ้น และทำให้มาตรการที่มีผลกระทบต่อตลาดและการแข่งขันการส่งออกนั้นอยู่ภายใต้กฎระเบียบของ GATT²³

- คำว่า “มาตรการใด ๆ ประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป” (measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties)

ตามมาตรา 4 วรรค 2 มาตรการใด ๆ ประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ประเทศภาคีไม่สามารถที่จะคงไว้ (maintain) นำมาใช้ (resort to) หรือกลับไปใช้

*ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ส่วนที่ 3 ดังกล่าวมีบทบัญญัติมาตรา 5 ในการให้ใช้มาตรการปกป้องพิเศษ โดยถือเป็นข้อยกเว้นจากมาตรา 4

²²ตามเอกสารประวัติการเจรจาความตกลงสินค้าเกษตรของกลุ่มเจรจาสินค้าเกษตร (World Trade Organization, The Preparatory Work. Available from <http://www.wto.org>)

²³World Trade Organization, Framework Agreement on Agriculture Reform Programme : Draft Text by the Chairman, MTN.GNG/NG5/170, para.1. Available from <http://www.wto.org>.

(revert to) ไม่ว่าประเทศภาคีจะได้รับประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้ เป็น มาตรการทางภาษีหรือไม่ก็ตาม

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทำการวินิจฉัยโดยพิจารณาความ หมายของคำว่า “มาตรการใด ๆ ประเภทซึ่ง” โดยโยงไปถึงถ้อยคำในเชิงอรรถ 1 ซึ่งผู้เขียนก็เห็น ด้วย เพราะมาตรการตามมาตรา 4 วรรค 2 ก็ได้มีการขยายความให้เข้าใจโดยระบุเป็นตัวอย่างไว้ ในเชิงอรรถ 1 แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้ให้ความหมายของถ้อย คำดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนถึงความหมายของถ้อยคำดังกล่าวได้ เพราะตามความตกลงสินค้าเกษตรก็ได้มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนไว้ ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกต ว่าประเด็นนี้อาจถือว่าเป็นข้อบกพร่องประการหนึ่งของความตกลงสินค้าเกษตรได้

ทางองค์การอุทธรณ์ได้เริ่มพิจารณาคำว่า “มาตรการใด ๆ ประเภทที่ต้องได้รับการปรับ เปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป” (measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties) โดยเห็นว่าถ้อยคำดังกล่าวใช้ในรูปของ present perfect tense ซึ่งทางองค์การอุทธรณ์เห็นว่า โดยทั่วไปเงื่อนไขที่อยู่ในรูป present perfect tense นี้จะใช้บังคับพันธกรณีที่เป็นมาตั้งแต่อดีตแต่อาจมีการใช้ดำเนินต่อมาในปัจจุบัน²⁴ ผู้เขียนเห็นว่าการที่องค์การอุทธรณ์วินิจฉัยเช่นนี้ เพราะเห็นว่ามาตรา 4 วรรค 2 สัมพันธ์กับวันที่ประเทศภาคีต้อง ปรับเปลี่ยนมาตรการตามมาตรา 4 วรรค 2 ไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งก็คือวันที่ประเทศภาคี ต้องละเว้นจากการคงไว้ นำมาใช้หรือกลับไปใช้มาตรการที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 ดังจะ เห็นได้จากการที่องค์การอุทธรณ์กล่าวว่า การปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 เริ่มต้นระหว่างการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย เพราะภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งจะนำมา ใช้และแทนที่มาตรการ ณ พรหมแดนที่จะต้องถูกปรับเปลี่ยนจะได้มีการระบุไว้ในร่างตาราง WTO เมื่อสรุปผลการเจรจาว่าง นอกจากนี้ตั้งแต่วันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ (1 มกราคม ค.ศ. 1995) ประเทศภาคีต้องไม่คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร²⁵

²⁴Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 206.

²⁵Ibid., para. 206.

จากการวินิจฉัยดังกล่าวทำให้เห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ในคดีนี้ไม่ได้คิดว่ามาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรควรจะอ่านไปในทางที่รวมถึงเฉพาะมาตรการที่ต้องได้มีการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปโดยผู้เจรจาในระหว่างการเจรจาอนุภูมิภาคเท่านั้น²⁶ เพราะมาตรา 4 วรรค 2 ได้ร่างในรูปของ present perfect tense เพื่อประกันว่า มาตรการดังกล่าวที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนอันเป็นผลจากการเจรจาอนุภูมิภาค แต่ยังมีได้มีการปรับเปลี่ยนก็ไม่สามารถคงไว้ได้นับแต่วันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1995

นอกจากนี้องค์กรอุทธรณ์ยังกล่าวไว้ว่า ถ้อยคำในเชิงอรรถ 1 ตามมาตรา 4 วรรค 2 และถ้อยคำในมาตรา 5 วรรค 1 สนับสนุนการตีความดังกล่าว²⁷ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ถ้อยคำในเชิงอรรถ 1 ตามมาตรา 4 วรรค 2 เป็นตัวอย่างของมาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี ซึ่งเป็นการขยายความมาตรา 4 วรรค 2 ในประโยคที่ว่า “มาตรการใด ๆ ประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป” และเป็นการยืนยันว่ามาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนนั้น ประเทศภาคีต้องไม่คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้นับจากวันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ เพราะในเชิงอรรถ 1 ใช้คำว่า “รวมทั้ง” (include) และมาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ยังกล่าวถึงมาตรการที่เหลือของมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งแสดงว่า ผู้ร่างความตกลงไม่ได้ระบุถึงมาตรการทั้งหมดที่ต้องได้มีการปรับเปลี่ยนไว้ในการเจรจาอนุภูมิภาค การที่มีมาตรการที่เหลือนี้จึงเป็นการยืนยันการตีความดังกล่าวขององค์กรอุทธรณ์ว่ามาตรการตามมาตรา 4 วรรค 2 ไม่ได้จำกัดเฉพาะที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 เท่านั้น²⁸

²⁶United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p.10.

²⁷Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 206.

²⁸United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p.11.

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นด้วยกับองค์การอุทธรณ์ที่กล่าวว่า มาตรา 5 วรรค 1 ก็สนับสนุนการตีความดังกล่าว เพราะมาตรา 5 วรรค 1 ของความตกลงสินค้าเกษตรเป็นบทบัญญัติเดียวที่เป็นไปตามมาตรา 4 ที่ยกเว้นให้ประเทศภาคีใช้มาตรการปกป้องพิเศษกับการนำเข้าสินค้าเกษตรได้ โดยมาตรการที่ได้มีการกล่าวไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 ต้องได้มีการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแล้ว เพราะซึ่งเห็นได้จากมาตรา 4 วรรค 2 ใช้คำว่า “have been required to be converted” แต่มาตรา 5 วรรค 1 ใช้คำว่า “have been converted” ดังนั้น มาตรา 4 วรรค 2 จึงมีความหมายกว้างกว่ามาตรา 5 วรรค 1 ดังนั้นนับแต่วันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ การที่จะใช้มาตรการปกป้องพิเศษได้ต้องมีการปรับเปลี่ยนจากมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษีแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ยังแสดงเป็นนัยได้ว่ามาตรา 4 วรรค 2 ไม่ควรตีความไปในทางที่ให้ประเทศภาคีคงไว้ซึ่งมาตรการที่ประเทศภาคีไม่ได้รับอนุญาตให้คงไว้ หรือมาตรการที่เป็นการบิดเบือนทางการค้ามากกว่ามาตรการปกป้องพิเศษ

ดังนั้นสรุปได้ว่า พันธกรณีตามมาตรา 4 วรรค 2 ที่ห้ามมิให้คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปนั้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ โดยไม่คำนึงว่าประเทศภาคีจะได้ทำการปรับเปลี่ยนมาตรการดังกล่าวไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปก่อนสิ้นรอบอุทธรณ์หรือไม่

นอกจากนี้ซิลีกกล่าวอ้างว่า ไม่มีประเทศใดที่มีระบบครอบราคาก่อนการสิ้นรอบอุทธรณ์จะทำการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งก่อให้เกิดคำถามว่า การปฏิบัติดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับกรณีความมาตรา 4 วรรค 2 เพราะก่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ตามมาในการใช้บังคับสนธิสัญญา ซึ่งทำให้มีความตกลงของคู่สัญญาที่เกี่ยวกับการตีความตามความหมายของจารีตประเพณีในการตีความที่ระบุไว้ในมาตรา 31 วรรค 3 (b) ของอนุสัญญาเวียนนา²⁹ หรือไม่นั้น³⁰ ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงเพียงแค่ว่าอาร์เจนตินาหรือประเทศ

²⁹มาตรา 31 วรรค 3 (b) ภายใต้อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา บัญญัติไว้ว่า “There shall be taken into account, together with the context : (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation ;...”

³⁰Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 213.

ภาคีอื่นไม่ได้ร้องขอระบบการระงับข้อพิพาทของ WTO จนกระทั่งบัดนี้ไม่ถือว่าทำให้เกิด "ผลของการกระทำหรือคำแถลง" (a sequence of acts or pronouncements)³¹

โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และองค์การอุทธรณ์พิจารณามาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนา โดยนำคดี Japan-Taxes on Alcoholic Beverages³² เข้ามาพิจารณาถึงคำจำกัดความของคำว่า แนวทางปฏิบัติที่ตามมา องค์การอุทธรณ์ในคดีดังกล่าวกล่าวว่า "ในกฎหมายระหว่างประเทศ หลักของแนวทางปฏิบัติที่ตามมาในการตีความสนธิสัญญาต้องเป็นผลของการกระทำที่เห็นพ้องต้องกัน ร่วมกัน และตรงกัน หรือเป็นคำแถลงที่พอเพียงที่จะก่อให้เกิดรูปแบบที่สามารถเห็นได้ เป็นนัยได้ถึงความตกลงของคู่สัญญาเกี่ยวกับการตีความสนธิสัญญา การกระทำเพียงอย่างเดียวไม่พอเพียงที่จะก่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ตามมา กล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความตกลงของคู่สัญญาที่เกี่ยวข้อง"³³ ซึ่งผู้เขียนก็เห็นว่า ตามมาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนาเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการตีความสนธิสัญญา และมาตรา 31 วรรค 3 ของอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1969 จะยอมรับส่วนประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาว่าสามารถนำมาใช้ในการตีความในฐานะที่เป็นบริบทของสนธิสัญญาได้ อันได้แก่ ข้อตกลงที่ทำขึ้นภายหลังของภาคีสถิตินสัญญาที่มีปัญหาในการตีความ หรือทางปฏิบัติใดๆที่เกิดขึ้นภายหลังเนื่องจากการใช้บังคับสนธิสัญญาที่มีปัญหาในการตีความ³⁴ ในมาตรา 31 วรรค 3(b) เป็นเรื่องของแนวทางปฏิบัติที่ตามมา การที่ประเทศภาคีเพียงแต่กล่าวอ้างโดยทั้งทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มิได้มีการบันทึกไว้ หรือไม่มีคำเสนอของผู้ที่เข้าร่วมในการอุทธรณ์เสนอว่าเป็นรูปแบบของการกระทำที่เข้ากับความตกลงของภาคี WTO ในการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ดังนั้น แนวทางปฏิบัติที่กล่าวอ้างของประเทศภาคีจึงมิใช่เป็นแนวทางปฏิบัติที่ตามมาตามความหมายของมาตรา 31 วรรค 3(b) อันเป็นผลของการกระทำที่เห็นพ้องต้องกัน ร่วมกัน และสอดคล้อง ดังนั้น การที่ไม่มีประเทศใดที่มีระบบการบราคาก่อนการขึ้นรอบอุทธรณ์จะทำการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาชี

³¹Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.49.

³²Report of the Appellate Body on Japan - Taxes on Alcoholic Beverage, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, para. 107.

³³Ibid., para. 7.78.

³⁴ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ : สนธิสัญญา (เล่ม 1) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 215.

ศุลกากรทั่วไปก็ไม่ได้ก่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ตามมาทีพอเพียงในการนำมาใช้ในการตีความ มาตรา 4 วรรค 2 อันจะเป็นจารีตประเพณีในการตีความดังที่ระบุไว้ในมาตรา 31 วรรค 3(b) ของอนุสัญญาเวียนนาได้

ประเด็นต่อมา คือ ทั้งในขั้นต้นและขั้นอุทธรณ์ ซิลีกกล่าวอ้างว่า ภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาของซิลีเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป และยืนยันว่าระบบกรอบราคามีใช้มาตรการประเภทซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยน แต่เป็นระบบที่ใช้พิจารณาในระดับของภาษีศุลกากรทั่วไป ตามข้อกล่าวอ้างของซิลีได้ตั้งคำถามว่า อะไรที่หมายถึงเงื่อนไขในการปรับเปลี่ยน “มาตรการประเภทซึ่ง” ไปเป็น “ภาษีศุลกากรทั่วไป”³⁵

ทางองค์กรอุทธรณ์ได้พิจารณาความหมายของคำว่าปรับเปลี่ยน (convert) ว่าหมายถึง ได้มีการปรับเปลี่ยน (undergo transformation) คำว่า ได้มีการปรับเปลี่ยน (converted) แสดงถึงเปลี่ยนแปลงในลักษณะ (changed in their nature) เปลี่ยนไปเป็นบางสิ่งบางอย่างที่แตกต่าง (turned into something different)³⁶ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยว่า มาตรการซึ่งต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปนั้นโดยตัวมาตรการนั่นเองต้องไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไป โดยทางองค์กรอุทธรณ์ได้ยกตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงประเด็นนี้ ก็คือ การใช้บังคับค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปรร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำซึ่งใช้ในเชิงอรรถ 1 มีผลในการจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บตามสภาพเท่ากับ ความแตกต่างระหว่างราคาอ้างอิงและราคาเป้าหมายหลัก ราคาขั้นต่ำ ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บ หรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพก็มีรูปแบบเดียวกับภาษีศุลกากรทั่วไป แต่ข้อเท็จจริงเพียงว่าภาษีที่จัดเก็บกับการนำเข้า ณ พรมแดนมีรูปแบบเดียวกับภาษีศุลกากรทั่วไปไม่ได้หมายความว่าภาษีนั้นไม่ใช่ค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปรร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำตามที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปรรและราคานำเข้าขั้นต่ำจะต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปเมื่อสิ้นรอบอุทธรณ์ ข้อเท็จจริงเพียงว่า มาตรการดังกล่าวมีผลในการจ่ายภาษี มิได้เป็นการปลดปล่อยประเทศภาคีจากเงื่อนไขในการไม่ให้คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับมาใช้มาตรการเหล่านี้³⁷

³⁵Report of the Appellate Body on Chile – Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 215.

³⁶Ibid., para. 216.

³⁷Ibid., para. 216.

จากการที่องค์การอุทธรณ์ได้วินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าองค์การอุทธรณ์พยายามยืนยันถึงการตีความทั่วไปของมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1 ว่า ประเทศภาคีจะคงไว้ซึ่งมาตรการประเภทที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปไม่ได้นั่นเอง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในประเด็นการวิเคราะห์การตีความทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ผู้เขียนสรุปได้ว่า

1. วัตถุประสงค์หลักของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก็คือ ห้ามมิให้ประเทศภาคีคงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการใด ๆ ประเภทซึ่งต้องได้มีการปรับเปลี่ยนให้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งเป็นความมุ่งหมายหลักในการ “tariffication” หมายความว่า อุปสรรคทางการค้ามิใช่ภาษีจะมีการแทนที่ด้วยความเท่าเทียมกันทางภาษี (tariff - equivalent) ซึ่งเป็นการตั้งภาษีในระดับที่ปกป้องสินค้าเท่าเทียมกับอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีที่ภาษีเข้าไปแทนที่³⁸ เว้นแต่มาตรการดังกล่าวจะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 5 หรือภาคผนวก 5

2. มาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนทั้งหมดอาจมิได้มีการระบุไว้ในระหว่างการเจรจาอบอุรุกวัย แต่อย่างไรก็ตามนับแต่วันที่ WTO มีผลใช้บังคับ รัฐภาคีต้องไม่คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการดังกล่าว

(2) การประเมินระบบกรอบราคาของชิลีตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1

ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นมาตรการ ณ พรมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำตามความหมายของเชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

ในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อาร์เจนตินากล่าวอ้างว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นราคานำเข้าขั้นต่ำ (a minimum import price) หรือค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (a variable import levy) หรือในบางกรณีเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป (a similar border measure other than ordinary customs duties)³⁹

³⁸Raj Bhala, International Trade Law : Theory and Practice, 2nd ed. (Lexis Publishing, 2001), p. 689.

³⁹Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 220.

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า มาตรการซึ่ง “คล้ายคลึงกับ” (similar to) มาตรการใด ๆ ที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ก็จะต้องถือว่า “นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป” (other than ordinary customs duties) ด้วย⁴⁰

ดังนั้น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์คำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาท และวิเคราะห์ระบบกรอบราคาของชิลี โดยจะแบ่งออกเป็นประเด็นต่าง ๆ พร้อมทั้งหลักกฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์การทำงานของระบบกรอบราคาของชิลี ดังนี้

- มาตรการ ณ พรมแดน (Border Measure)

ในชั้นพิจารณาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยว่า ระบบกรอบราคาของชิลี เป็นมาตรการ ณ พรมแดน⁴¹ ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยว่า การทำงานของระบบกรอบราคาของชิลีได้มีการกำหนดโดยกฎหมายของชิลีว่าด้วยกฎเกณฑ์ในการนำเข้าสินค้า⁴² ซึ่งนำมาใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการนำเข้าสินค้าเกษตร⁴³ โดยใช้บังคับจัดเก็บภาษีต่อการนำเข้าสินค้า อันได้แก่ ข้าว สาลี แป้งสาลี และน้ำมันพืช ณ พรมแดนการนำเข้าโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรของชิลี ด้วยเหตุผลดังกล่าวระบบกรอบราคาของชิลีจึงถือว่าเป็นมาตรการ ณ พรมแดน

- คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำ

ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้ตัดสินว่า ระบบกรอบราคาของชิลีก่อให้เกิดค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพบว่า ระบบกรอบราคาเป็นเครื่องมือแบบผสม ซึ่งมีลักษณะส่วนใหญ่เป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และหรือเป็นราคานำเข้าขั้นต่ำ ซึ่งองค์การอุทธรณ์ก็พิจารณาว่า ระบบกรอบราคาของชิลีมี

⁴⁰Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.24

⁴¹Ibid., para. 7.25

⁴²กฎหมายของชิลีฉบับที่ 18.525 ว่าด้วยกฎเกณฑ์ในการนำเข้าสินค้า (the Rule on Importation of Goods)

⁴³Alain de Janvry, *Agricultural and Rural Development Policy in Latin America*, (Rome: FAO, 1997), p.10. Available from <http://www.fao.org>

ลักษณะพื้นฐานที่เพียงพอที่จะพิจารณาได้ว่าคล้ายคลึงกับมาตรการดังกล่าวนี้⁴⁴ เพื่อให้เกิดความเข้าใจผู้เขียนจะทำการแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

- ประเด็นที่หนึ่ง คำว่า “คล้ายคลึงกัน” (similar)

ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “คล้ายคลึงกัน” ว่ามีความคล้ายกันหรือเหมือนกันของชนิดหรือลักษณะเดียวกัน และมีลักษณะแบบเดียวกัน ซึ่งองค์การอุทธรณ์ก็เห็นด้วยกับการให้คำจำกัดความดังกล่าว แต่ทางคณะกรรมการวินิจฉัยได้กล่าวต่อไปว่า ทั้งสองมาตรการจะคล้ายกันถ้ามีลักษณะพื้นฐานบางส่วนที่คล้ายกันแต่ไม่ทั้งหมด ถ้าสองมาตรการมีลักษณะพื้นฐานที่คล้ายกันทั้งหมดก็จะเหมือนกันทุกประการ (identical) มากกว่าคล้ายกัน (similar) ซึ่งองค์การอุทธรณ์เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปไกลในการไปเน้นที่ระดับซึ่งสองมาตรการจะมีลักษณะพื้นฐานที่คล้ายกัน องค์การอุทธรณ์ไม่เห็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความคล้ายคลึงกันโดยอาศัยลักษณะพื้นฐาน คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดูเหมือนจะแทนคำจำกัดความของคำว่าคล้ายคลึงกัน (similar) โดยการให้คำจำกัดความของคำว่า พื้นฐาน (fundamental) วิธีการที่เหมาะสมกว่าก็คือ การพิจารณาความคล้ายคลึงกันโดยตั้งคำถามว่า ของสองสิ่งหรือมากกว่านั้นมีความเหมือนกันหรือคล้ายกัน เพียงพอที่จะคล้ายกันหรือไม่⁴⁵

จะเห็นได้ว่า จากการให้คำจำกัดความดังกล่าว ทำให้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตได้ว่า ตามความตกลงสินค้าเกษตรนั้นมิได้มีการให้คำจำกัดความของถ้อยคำดังกล่าวไว้ ประกอบทั้งยังไม่เคยมีคดีที่ตัดสินเกี่ยวกับคำว่า มาตรการที่ “คล้ายคลึงกับ” มาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ตามความตกลงสินค้าเกษตร จึงทำให้ขาดความชัดเจน และก่อให้เกิดความคลุมเครือได้ ในคดีนี้แม้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะตีความโดยดูที่ลักษณะพื้นฐาน ซึ่งทางองค์การอุทธรณ์ใช้วิธีการในการตีความโดยให้ดูว่า ของสองสิ่งหรือมากกว่านั้นมีความคล้ายกันหรือเหมือนกันเพียงพอที่จะคล้ายกันหรือไม่ แต่ผู้เขียนเห็นว่า จากแนวการวินิจฉัยขององค์การอุทธรณ์ที่ใช้ในการพิจารณา “ความคล้ายคลึงกัน” นี้ก็ไม่ได้ไปไกลกว่าแนวทางของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ถามว่า มาตรการนี้มีลักษณะพื้นฐานบางส่วนที่คล้ายกันหรือไม่

⁴⁴Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para 222.

⁴⁵Ibid., para. 225.

- ประเด็นที่สอง คำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” และ “ราคานำเข้าขั้นต่ำ”

ก่อนที่จะระบุได้ว่าระบบกรอบราคาของซีลีด้อยค่าคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และ/หรือ ราคานำเข้าขั้นต่ำหรือไม่นั้น ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตั้งข้อสังเกตว่า คำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” และ “ราคานำเข้าขั้นต่ำ” ถ้อยคำเหล่านี้ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของการตีความสนธิสัญญาที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 31, 32 และ 33 ของอนุสัญญาเวียนนา⁴⁶ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนา เราควรที่จะพิจารณาความหมายโดยทั่วไปของถ้อยคำต่าง ๆ ในตัวบทบัญญัติโดยคำนึงถึงความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น และตามบทบัญญัติอย่างเดียวกันนั้นเราควรที่จะพิจารณาถึงความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ และกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่ตามมาถ้าเพียงแต่จำเป็นในการที่จะแก้ไขความคลุมเครือ หรือเพื่อยืนยันความหมายทั่วไปที่ได้มีการพิจารณา ส่วนมาตรา 32 เป็นวิธีการเสริมในการตีความ เช่น การอาศัยงานเตรียมร่างการทำงาน รวมถึงสภาวะการแวดล้อมต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 32 เป็นเพียงวิธีการเสริมในการตีความซึ่งกำหนดถึงวิธีที่รับในการค้นหาความหมายที่แท้จริงแห่งถ้อยคำในสนธิสัญญาในฐานะที่เป็นวิธีการเสริม เมื่อวิธีการตีความโดยพิจารณาถ้อยคำในสนธิสัญญาบริบทต่าง ๆ แห่งถ้อยคำนี้ตลอดจนวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายแล้วยังปรากฏว่าถ้อยคำเช่นนั้นยังมีความคลุมเครือ หรือไม่ชัดเจน หรือนำไปสู่ผลที่เห็นได้ชัดว่าไร้สาระหรือไม่มีเหตุผล⁴⁷

- คำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร”

คำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาความหมายคำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” โดยได้ตั้งข้อสังเกตว่า ค่าธรรมเนียม (levy)

⁴⁶Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.27.

⁴⁷มาตรา 32 ภายใต้อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา บัญญัติไว้ว่า “Recourse may be had to supplementary means of interpretation, Inculcating the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or the determine the meaning when the interpretation according to article 31 :

(a) leaves the meaning ambiguous or obscure ; or

(b) leads to result which in manifestly absurd or unreasonable”

หมายถึง ภาษี (duly) หรือ ค่าธรรมเนียม (charge) “ค่าธรรมเนียมนำเข้า” (an import levy) เป็น ภาษีที่ใช้ประเมินกับการนำเข้า⁴⁸ ส่วนองค์กรอุทธรณ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ค่าธรรมเนียม (levy) คือ ภาษี (duty) ภาษี (tax) ค่าธรรมเนียม (charge) หรือการเรียกเก็บอื่น ๆ (other exaction) ที่มักใช้ บังคับหรืออ้างตามการบังคับทางกฎหมาย ส่วนค่าธรรมเนียมนำเข้า (an import levy) คือ ภาษีที่ ประเมินตามการนำเข้า ค่าธรรมเนียมผันแปรจะผันแปรไปตามราคาอ้างอิงที่เข้ามา⁴⁹

จากการวินิจฉัยข้างต้น ผู้เขียนสรุปข้อสังเกตได้ว่า ค่าธรรมเนียม คือ ภาษี (duty) ภาษี (tax) ค่าธรรมเนียม (charge) หรือการเรียกเก็บอื่น ๆ (other exaction) ที่มักใช้บังคับหรือ อ้างตามการบังคับทางกฎหมาย ส่วนค่าธรรมเนียมนำเข้า คือ ภาษีที่ใช้ประเมินตามการนำเข้า นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมจะผันแปรไปตามราคาอ้างอิงที่เข้ามา

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นด้วยกับทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ที่ ว่า อัตราภาษีนี้สามารถผันแปรได้ แต่นี่ไม่ใช่เป็นบทสรุปที่จะถือได้ว่าเป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผัน แปร เพราะภาษีศุลกากรทั่วไป (ordinary customs duties) ก็เข้าตามความหมายนี้ได้ กล่าวคือ ประเทศภาคีอาจจะเรียกเก็บภาษีที่ใช้บังคับตามการนำเข้าและตามการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ ๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้สามารถทำได้โดยการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารของ ประเทศภาคีในเวลาใด ๆ ก็ตาม⁵⁰ นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นเพิ่มเติมว่า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผัน แปรเป็นระบบที่ซับซ้อนของค่าธรรมเนียมนำเข้า⁵¹ โดยเป็นอัตราภาษีที่ผันแปรไปตามกฎเกณฑ์

⁴⁸Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.34.

⁴⁹Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 232.

⁵⁰รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการจัดการเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศตน ดังนั้นการกำหนด อัตราภาษีและและการเปลี่ยนแปลงอัตราสินค้าแต่ละชนิดที่แตกต่างกันเป็นอำนาจของประเทศภาคีที่ จะกำหนดและเปลี่ยนแปลงภาษีตามนโยบายที่ต้องปฏิบัติตาม (Janet A.Nuzum, The World Trade Organization (New York ; America Bar Association, 1996), p.59.

⁵¹United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 315 Agriculture, p. 12.

ภายในประเทศ ซึ่งมีความมุ่งหมายในการที่จะประกันว่าราคาของสินค้าในตลาดภายในประเทศ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ต้องคำนึงถึงการขึ้นลงของราคาในตลาดโลก⁵² *

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับองค์การอุทธรณ์ที่ว่า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรโดยตัวของมันเองมีความหลากหลาย เพราะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางภาษีที่ต่อเนื่องและอัตโนมัติ ซึ่งตรงกันข้ามกับภาษีศุลกากรทั่วไปที่จะใช้หลากหลายได้โดยการออกกฎหมาย และไม่มีการเปลี่ยนแปลงโดยอัตโนมัติและต่อเนื่อง นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรยังมีลักษณะเพิ่มเติม คือ ทำลายความมุ่งหมายของมาตรา 4 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งต้องการที่จะบรรลุถึงเงื่อนไขในการเปิดตลาดสินค้าเกษตร โดยให้มีการใช้ภาษีศุลกากรทั่วไปเท่านั้น ซึ่งลักษณะของค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรนี้เป็นลักษณะที่ขาดความโปร่งใส และความคาดเดาได้ และถือเป็นการจำกัดการนำเข้า ซึ่งเป็นการบิดเบือนราคานำเข้าโดยชัดขวางการเคลื่อนย้ายของราคา ระหว่างประเทศมายังตลาดภายในประเทศอีกด้วย⁵³

- “ราคานำเข้าขั้นต่ำ”

ส่วนคำว่า “ราคานำเข้าขั้นต่ำ” ในชั้นพิจารณาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ถ้อยคำนี้เป็นการกล่าวถึงระดับราคาที่ต่ำซึ่งสินค้านำเข้าอาจเข้าสู่ตลาดของประเทศภาคีไม่ได้⁵⁴ ซึ่งองค์การอุทธรณ์เห็นว่า เป็นราคาที่ต่ำที่สุดในการนำเข้าสินค้าบางประเภทที่อาจจะนำเข้ามายังตลาดภายในประเทศของประเทศภาคีได้⁵⁵ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การให้ความหมายของทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และองค์การอุทธรณ์มิได้ให้ความหมายต่างกัน นอกจากนี้องค์กร

⁵²Walter Goode, *World Trade Organization : Dictionary of Trade Policy Terms*, 4th ed.(New York: Cambridge University Press, 2003), p.384.

*ซึ่งค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรก็เป็นลักษณะหนึ่งของนโยบายเกษตรกรรมร่วมที่สหภาพยุโรปใช้ตั้งที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2

⁵³Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 233-234.

⁵⁴Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.34.

⁵⁵Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 235.

อุทธรณ์ยังเห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำนี้ใช้กับมูลค่าซื้อขายในการนำเข้าสินค้า ถ้าราคาของสินค้าที่เข้ามาต่ำกว่าราคานำเข้าขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ก็จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมตามส่วนต่างดังกล่าว⁵⁶ ดังนั้น จากการตีความขององค์กระระงับข้อพิพาท ทำให้สรุปได้ว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำจะพิจารณาตามราคาตลาดที่เลือกใช้ในแต่ละปีตลาด⁵⁷

ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังเห็นว่า คำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” และคำว่า “ราคานำเข้าขั้นต่ำ” แต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้พิจารณาถึงความหมายของคำทั้งหมดนั้นได้ ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงใช้วิธีการเสริมในการตีความตามมาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนา ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยว่า หลังจากที่ได้พิจารณาตามถ้อยคำในตัวอย่างต่าง ๆ แล้วถ้อยคำดังกล่าวยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน ก็จำเป็นต้องใช้วิธีการเสริมในการตีความ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาถึงการพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยสินค้าเกษตรที่จัดตั้งโดยที่ประชุม GATT* เป็นวิธีการเสริมในการตีความ จึงทำให้เข้าใจมากขึ้นว่าอะไรที่ทำให้เกิดค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ

จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีนี้⁵⁸ ทำให้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตได้ว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำไม่ได้แตกต่างไปจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรในหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะในแง่ของการปกป้อง และความมีเสถียรภาพในเรื่องของผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาลงของราคา แต่ราคานำเข้าขั้นต่ำแตกต่างจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรในเรื่องของการทำงาน ราคานำเข้าขั้นต่ำมีความซับซ้อนน้อยกว่า กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรจะขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างกรอบราคาที่รัฐบาลกำหนดและราคาตลาดโลกที่เสนอขายที่ต่ำที่สุดในสินค้านำเข้าดังกล่าว ส่วนราคานำเข้าขั้นต่ำจะใช้โดยสัมพันธ์กับมูลค่าซื้อขายของสินค้านำเข้า

⁵⁶Ibid., para. 236.

⁵⁷United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p. 11.

* ประกอบไปด้วย Committee II (1958-1962) คณะกรรมาธิการสินค้าเกษตรหลังรอบคเนดี (the post-Kennedy Round Agriculture Committee) (1967-1973) และคณะกรรมาธิการการค้าสินค้าเกษตร (1982-1986)

⁵⁸Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.36 (a)-(e)

ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ต่อไปเมื่อประเมินระบบกรอบราคากับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ

- ประเด็นที่สาม การประเมินระบบกรอบราคากับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ได้วินิจฉัยถึงความหมายของคำว่า “ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร” และ “ราคานำเข้าขั้นต่ำ” แล้ว ประเด็นต่อไปที่จะวิเคราะห์คือระบบกรอบราคาของชิลีเป็นมาตรการ ณ พรมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 เซิงอรรถ 1 หรือไม่ ในชั้นพิจารณาอาร์เจนตินากล่าวอ้างว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นราคานำเข้าขั้นต่ำหรือค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือในบางกรณีเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป⁵⁹ ซึ่งทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ได้ตัดสินว่า ระบบกรอบราคาของชิลีก่อให้เกิดค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพบว่าระบบกรอบราคาเป็นเครื่องมือแบบผสม ซึ่งมีลักษณะส่วนใหญ่ (แต่ไม่ทั้งหมด) ในแนวทางเดียวกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและ/หรือราคานำเข้าขั้นต่ำ ซึ่งองค์กรอุทธรณ์ก็เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท⁶⁰ นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังได้กล่าวถึงระบบกรอบราคาของชิลีว่า มีลักษณะที่ไม่มั่นคง ไม่โปร่งใส และไม่สามารถคาดเดาได้ ในชั้นองค์กรอุทธรณ์อาร์เจนตินาเห็นว่า การที่มีทั้งการขาดความโปร่งใสและความคาดเดาได้เป็นลักษณะของระบบกรอบราคาของชิลี ซึ่งทำให้คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรตามความหมายของเซิงอรรถ 1⁶¹

จากลักษณะพื้นฐานที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยไว้ ผู้เขียนจะนำลักษณะดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์ว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ หรือเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมหรือราคานำเข้าขั้นต่ำหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ

⁵⁹Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 220.

⁶⁰Ibid., para. 222.

⁶¹Ibid., para. 240.

1) โดยทั่วไปค่าธรรมเนียมผันแปร จะทำงานโดยอาศัยราคา 2 ราคา กรอบหรือราคา นำเข้าขั้นต่ำ และพรมแดนการนำเข้าหรือราคา c.i.f. ในการนำเข้า กรอบราคาอาจจะได้มาจาก และเชื่อมโยงกับราคาตลาดภายในประเทศ หรืออาจจะตอบสนองต่อราคาที่เราสามารถกำหนดขึ้น ซึ่งเหนือกว่าราคาตลาดภายในประเทศ ส่วนพรมแดนการนำเข้าหรือราคาอ้างอิงอาจจะตอบสนองต่อราคาแต่ละเที่ยวขนส่งทางเรือแต่ก็มักจะเป็นราคาตลาดโลกที่ได้รับการพิจารณาที่ต่ำที่สุด⁶²

ผู้เขียนเห็นว่า จากลักษณะพื้นฐานดังกล่าว เมื่อพิจารณากับการทำงานของระบบ กรอบราคาของชิลีจะเห็นได้ว่า การทำงานของระบบกรอบราคาของชิลีจะทำงานโดยอาศัยราคา 2 ราคา กล่าวคือ กรอบราคาขั้นสูง/กรอบราคาขั้นต่ำ และราคาอ้างอิงที่เข้ามา โดยตัวกรอบราคานี้จะพิจารณาจากราคาระหว่างประเทศเฉลี่ยในแต่ละเดือน เช่น กรอบราคาที่ใช้กับข้าวสาลีและ น้ำมันพืชจะมีการคำนวณโดยใช้ราคาเฉลี่ยในแต่ละเดือนโดยคิดจาก 60 เดือนก่อนนั้น⁶³ เป็นต้น ส่วนราคาอ้างอิงจะใช้ราคา f.o.b. ต่ำสุดในตลาดต่างประเทศที่เกี่ยวข้องมายังชิลี

ดังนั้น ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตประการแรก คือ กรอบราคาขั้นต่ำของระบบกรอบราคาของชิลีไม่ได้มาจากหรือเชื่อมโยงกับราคาที่เกี่ยวข้องในตลาดภายในประเทศดังเช่นกรณีของ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร แต่ระบบกรอบราคาของชิลีเชื่อมโยงกับราคาระหว่างประเทศ ดังนั้น ลักษณะประการแรกนี้ ระบบกรอบราคาของชิลีจึงต่างจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคา นำเข้าขั้นต่ำ แต่ราคาอ้างอิงที่ระบบกรอบราคาใช้ขึ้นอยู่กับราคาตลาดโลกดังเช่นค่าธรรมเนียมผันแปร จึงทำให้ระบบกรอบราคาล้าคลึงกับค่าธรรมเนียมผันแปร⁶⁴

⁶²Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 736(a).

⁶³กฎหมายของชิลีฉบับที่ 18.525 มาตรา 12

⁶⁴Kyle Bagwell and Alan O.Sykes, "Chile-Price band system and safeguard measures relating to certain agricultural products," *World Trade Review* 3(November 2004) : 514.

2) โดยทั่วไปค่าธรรมเนียมผันแปรแสดงถึงความแตกต่างระหว่างกรอบหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ และราคาตลาดโลกที่ต่ำที่สุดสำหรับสินค้าที่เกี่ยวข้อง หรือกล่าวอีกอย่างได้ว่า ค่าธรรมเนียมผันแปรจะเปลี่ยนแปลงไปตามการเคลื่อนไหวของราคาอันใดอันหนึ่ง หรือทั้ง 2 ราคา⁶⁵

จากลักษณะพื้นฐานข้อนี้ จะเห็นได้ว่าระบบกรอบราคาของชิลีก็แสดงถึงความแตกต่างระหว่างกรอบราคาขั้นสูง/กรอบราคาขั้นต่ำ และราคาอ้างอิงซึ่งพิจารณาจากราคา f.o.b. ต่ำสุดในตลาดต่างประเทศที่เกี่ยวข้องมายังชิลีเช่นกัน ดังนั้นการทำงานของระบบกรอบราคาของชิลีก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามการเคลื่อนไหวของราคาอันใดอันหนึ่ง หรือทั้ง 2 ราคา เช่นกัน ซึ่งภาษีที่จัดเก็บตามระบบกรอบราคาจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามราคาที่เข้ามา หรืออาจเปลี่ยนแปลงไปตามกรอบราคาที่ได้กำหนดไว้

3) โดยทั่วไปค่าธรรมเนียมผันแปรจะทำงานเพื่อที่จะป้องกันราคานำเข้าขั้นต่ำต่ำกว่ากรอบหรือราคาขั้นต่ำ ตัวอย่างคือ เมื่อราคาตลาดโลกต่ำกว่ากรอบราคา ค่าธรรมเนียมผันแปรจะเพิ่มขึ้นโดยจัดเก็บต่อการนำเข้า ค่าธรรมเนียมนี้จะลดลงในกรณีที่ เป็นภาษีที่คิดตามมูลค่าหรือจะยังคงที่ระดับเดิมในกรณีที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ⁶⁶

จากลักษณะพื้นฐานข้อนี้กับลักษณะพื้นฐานข้อที่แล้ว เมื่อพิจารณากับการทำงานของระบบกรอบราคาของชิลี จะเห็นได้ว่าระบบกรอบราคาของชิลีมีเพื่อป้องกันราคาอ้างอิงที่เข้ามาต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำ หรือเกินกว่ากรอบราคาขั้นสูง กล่าวคือ ถ้าราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์อยู่ระหว่างกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำ ก็จะไม่มีการจัดเก็บภาษีตามสภาพ แต่จะมีการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าเท่านั้น แต่ถ้าราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์สูงเกินกว่ากรอบราคาขั้นสูงจะไม่มีการจัดเก็บภาษีตามสภาพ แต่จะมีการคืนภาษีตามมูลค่าซึ่งเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงและกรอบราคาขั้นสูงดังกล่าว นอกจากนี้กรณีที่ราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์ต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำ ก็จะมีการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าเป็นปกติอยู่แล้ว แต่จะมีการจัดเก็บภาษีตามสภาพเพิ่มเติมเข้ามาเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงและกรอบราคาขั้นต่ำ ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพนี้จะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามราคาที่เข้ามา หรือกรอบราคาที่ได้รับการกำหนดโดยพิจารณา

⁶⁵Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.36(b).

⁶⁶Ibid., para. 7.36(c).

ทุกปี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จากลักษณะการทำงานดังกล่าวทำให้ระบบกรอบราคาของซีลีมีความคล้ายคลึงกับการทำงานของค่าธรรมเนียมผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำ

(4) นอกจากการปกป้องดังกล่าวแล้ว ค่าธรรมเนียมผันแปรยังมีบทบาทสำคัญในการป้องกันตลาดภายในประเทศจากความผันผวนของราคานอกประเทศ⁶⁷

ซึ่งลักษณะของการทำงานของระบบกรอบราคาของซีลีก็มีประสิทธิภาพในการลดปริมาณสินค้าเกษตรที่เข้ามาและลดความผันผวนของราคาที่เข้ามาเช่นกัน⁶⁸ ซึ่งจะเป็นการช่วยผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศได้⁶⁹ * กล่าวคือ เมื่อราคาระหว่างประเทศที่เข้ามาต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ กรอบราคาจะจัดเก็บภาษีเท่ากับส่วนต่างดังกล่าวเพื่อให้ผู้ผลิตภายในประเทศสามารถแข่งขันกับราคาที่เข้ามาต่ำมากได้ เพราะอาจเป็นการลดความได้เปรียบในเรื่องราคาของคู่แข่งหรือผู้ประกอบการในต่างประเทศได้ และกรณีที่จะเป็นการช่วยผู้บริโภคภายในประเทศกรอบราคาจะคืนภาษีในกรณีที่ราคานำที่เข้ามาเกินกว่ากรอบราคาขั้นสูงที่กำหนดไว้ โดยจะคืนภาษีเท่ากับส่วนต่างดังกล่าวเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าในราคาดังกล่าวได้

ดังนั้น จากลักษณะพื้นฐานข้อนี้ ทำให้เห็นว่า ระบบกรอบราคาของซีลีก็มีบทบาทเช่นเดียวกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรในการป้องกันตลาดภายในประเทศจากความผันผวนของราคานอกประเทศ

⁶⁷Ibid., para. 7.36(d).

⁶⁸Alain de January, Nigel Key and Elisabeth Sadoulet, Agricultural and Rural development Policy in Latin America, (Rome: FAO, 1997), p.10. Available from <http://www.fao.org>

⁶⁹Avishay Braverman, Ravi KanBur, Antonio Salazar P. Brandao, Jeffrey Hammer, Mauro De Rezende Lopes and Alexandra Tan, Commodity Price Stabilization and Policy Reform : An Approach to the Evaluation of the Brazilian Price Band Proposals (Washington, D.C. : The World Bank, 1992), p. 9.

* แต่ก็มีข้อสังเกตว่าจะเป็นการช่วยผู้บริโภครและผู้ผลิตภายในประเทศได้จริงหรือไม่ ดังที่ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในบทที่ 3

(5) ข้อสังเกตเกี่ยวกับราคานำเข้าขั้นต่ำ แสดงได้ว่า มาตรการนี้ (ราคานำเข้าขั้นต่ำ) ไม่ต่างไปจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรไม่ว่าจะในแง่การปกป้องและควมมีเสถียรภาพ แต่มีความซับซ้อนน้อยกว่าค่าธรรมเนียมผันแปร ค่าธรรมเนียมผันแปรจะขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างกรอบที่รัฐบาลกำหนดขึ้น และราคาตลาดโลกที่ต่ำที่สุดที่ได้รับการเสนอมาสำหรับใช้กับสินค้าที่เกี่ยวข้อง ราคานำเข้าขั้นต่ำจะทำงานโดยสัมพันธ์กับราคานำเข้าที่แท้จริง ถ้าราคาของสินค้าที่ส่งมาในแต่ละครั้งต่ำกว่าราคานำเข้าขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ก็จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเท่ากับส่วนต่างนั้น⁷⁰

ลักษณะพื้นฐานข้อนี้ ทำให้เห็นว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำไม่ได้แตกต่างไปจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรในหลายๆด้านไม่ว่าในแง่การปกป้อง และในเรื่องผลกระทบต่อเสถียรภาพของการขึ้นลงของราคา แต่ราคานำเข้าขั้นต่ำมีความซับซ้อนน้อยกว่า เพราะจะพิจารณาจากราคานำเข้าที่แท้จริง

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ระบบกรอบราคากับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำ ทำให้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตประการแรกได้ว่า ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำมีได้ต่างกันมาก เพราะแตกต่างแต่ในเรื่องของราคาอ้างอิงว่าใช้ราคาที่มาจากที่ใด กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรมักใช้ราคาตลาดโลกต่ำที่สุดเสมือนเป็นราคาอ้างอิง ส่วนราคานำเข้าขั้นต่ำจะใช้ราคาสินค้านำเข้าที่แท้จริง ประการที่สอง กรอบขั้นต่ำของระบบกรอบราคาของชิลีไม่ได้มาจาก หรือเชื่อมโยงกับราคาที่เกี่ยวข้องในตลาดภายในประเทศดังเช่นที่มีในกรณีของค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (ระบบกรอบราคาของชิลีจะสัมพันธ์กับราคาระหว่างประเทศ) แต่ราคาขั้นต่ำนี้จะตอบสนองต่อกรอบราคาที่ได้รับการพิจารณาซึ่งอาจจะเท่ากับหรือเหนือกว่าราคาตลาดภายในประเทศ นอกจากนี้ ข้อแตกต่างอีกประการที่ได้จากการวิเคราะห์ คือ กรณีที่ราคาอ้างอิงสูงกว่ากรอบราคาขั้นสูง กรอบราคาจะมีการคืนภาษีให้เท่ากับส่วนต่างระหว่างกรอบราคาขั้นสูงและราคาอ้างอิง ซึ่งถ้าเป็นกรณีของค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำจะไม่มีภาษี⁷¹

⁷⁰Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.36(e).

⁷¹Kyle Bagwell and Alan O.Sykes, "Chile-Price band system and safeguard measures relating to certain agricultural products," World Trade Review 3 : 514.

จากที่กล่าวมาเพื่อที่จะแสดงให้เห็นความเหมือนหรือความแตกต่าง ผู้เขียนจะแสดง
เป็นตารางเปรียบเทียบ ดังต่อไปนี้



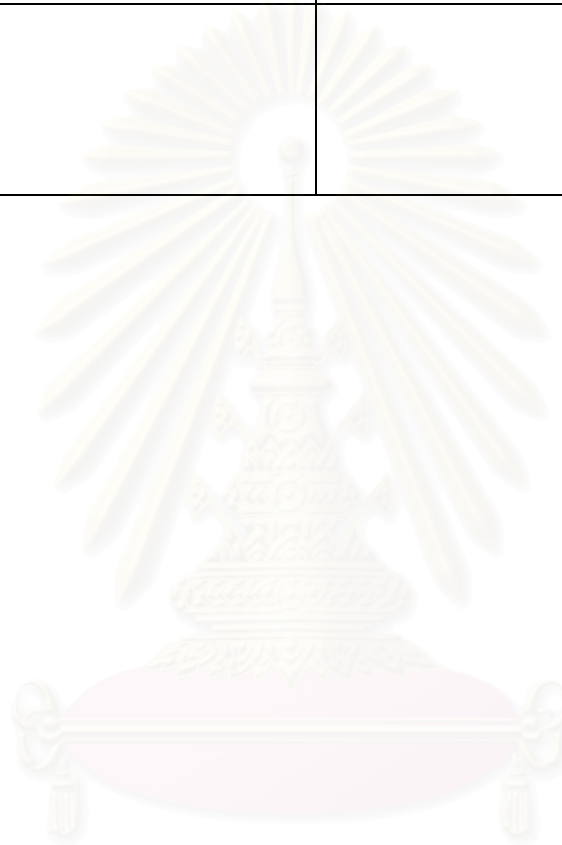
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 9 ตารางเปรียบเทียบการทำงานของค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปร ราคานำเข้าขั้นต่ำ และระบบกรอบราคาของซีดี

ประเด็น	ค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปร	ราคานำเข้าขั้นต่ำ	ระบบกรอบราคาของซีดี
1. วัตถุประสงค์	- ป้องกันตลาดภายในประเทศจากความผันผวนของราคานอกประเทศ	- ป้องกันตลาดภายในประเทศจากความผันผวนของราคานอกประเทศ	- ป้องกันตลาดภายในประเทศจากความผันผวนของราคานอกประเทศ
2. การทำงาน			
2.1) ราคาที่ใช้	<p>- มี 2 ราคา กล่าวคือ</p> <p>1) กรอบหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ อาจจะได้มาจากและเชื่อมโยงกับราคาตลาดภายในประเทศ หรืออาจจะตอบสนองต่อราคาที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ซึ่งเหนือกว่าราคาตลาดภายในประเทศ</p> <p>2) ราคาอ้างอิง หรือราคา c.i.f. ในการนำเข้าเป็นราคาตลาดโลกที่ได้รับการพิจารณาที่ต่ำที่สุด อาจจะตอบสนองต่อราคาแต่ละเที่ยวขนส่งทางเรือ</p>	<p>- มี 2 ราคา กล่าวคือ</p> <p>1) กรอบหรือราคานำเข้าขั้นต่ำ อาจจะได้มาจากและเชื่อมโยงกับราคาตลาดภายในประเทศ หรืออาจจะตอบสนองต่อราคาที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ซึ่งเหนือกว่าราคาตลาดภายในประเทศ</p> <p>2) ราคาอ้างอิง พิจารณาจากราคานำเข้าที่แท้จริง</p>	<p>- มี 2 ราคา กล่าวคือ</p> <p>1) กรอบราคาขั้นสูง/และกรอบราคาขั้นต่ำ พิจารณาจากราคาระหว่างประเทศเฉลี่ย</p> <p>2) ราคาอ้างอิงพิจารณาจากราคา f.o.b. ต่ำสุดในตลาดต่างประเทศที่เกี่ยวข้องมายังซีดี</p>

ประเด็น	ค่าธรรมเนียมนำเข้าผ่านแปร	ราคานำเข้าขั้นต่ำ	ระบบกรอบราคาของซีลี
2.2) การเปลี่ยนแปลงของราคา	- จะเปลี่ยนแปลงไปตามการเคลื่อนไหวของราคาใดราคาหนึ่งใน 2 ราคา หรือทั้ง 2 ราคา	- จะเปลี่ยนแปลงไปตามการเคลื่อนไหวของราคาใดราคาหนึ่งใน 2 ราคา หรือทั้ง 2 ราคา	- จะเปลี่ยนแปลงไปตามการเคลื่อนไหวของราคาใดราคาหนึ่งใน 2 ราคา หรือทั้ง 2 ราคา
2.3) การจัดเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียม	- กรณีที่ราคาตลาดโลกต่ำกว่ากรอบราคา ค่าธรรมเนียมผ่านแปรจะเพิ่มขึ้นโดยจัดเก็บกับการนำเข้าเท่ากับส่วนต่างนั้น ค่าธรรมเนียมนี้จะลดลงในกรณีที่ เป็นภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือจะยังคงที่ระดับเดิมในกรณีที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ	- กรณีที่ราคานำเข้าที่แท้จริงต่ำกว่า ราคานำเข้าขั้นต่ำ จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเท่ากับส่วนต่างนั้น	- ถ้าราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์อยู่ระหว่างกรอบขั้นสูง และกรอบขั้นต่ำ ก็จะไม่มีการจัดเก็บภาษีตามสภาพ แต่จะมีการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าเท่านั้น แต่ถ้าราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์ สูงเกินกว่ากรอบขั้นสูง ก็จะไม่มีการจัดเก็บภาษีตามสภาพ แต่จะมีการคืนภาษีตามมูลค่า ซึ่งเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงและกรอบราคาขั้นสูงดังกล่าว นอกจากนี้ กรณีที่ราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์ต่ำกว่า กรอบราคาขั้นต่ำ ก็จะมีการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าเป็นปกติอยู่แล้ว แต่

ประเด็น	ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร	ราคานำเข้าขั้นต่ำ	ระบบกรอบราคาของซีลี
			จะมีการจัดเก็บภาษีตามสภาพเพิ่มเติมเข้ามาเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงและกรอบราคาขั้นต่ำ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ดังกล่าว ทำให้เห็นว่าระบบกรอบราคาของชิลียังมีลักษณะบางประการที่แตกต่างจากค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำ กล่าวคือ ราคาที่ใช้ ไม่เหมือนกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ แต่ด้วยรูปแบบและการทำงานของระบบกรอบราคาของชิลีก็มีความคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำ ดังที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ได้วินิจฉัยไว้ ซึ่งทำให้ระบบกรอบราคาของชิลีมีลักษณะเป็นมาตรการ อนุ พรมแดนที่คล้ายคลึงกันที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 เซิงอรรถ 1

ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ระบบกรอบราคาของชิลีคล้ายคลึงกับลักษณะค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำ อาจเพราะระบบกรอบราคาของชิลีจะได้รับการพิจารณาโดยตัดราคาเฉลี่ยร้อยละ 25 สูงสุด และต่ำสุดออกไป ซึ่งเป็นการจำกัดกรอบของกรอบราคาให้แคบเข้ามา และอาจทำให้กรอบราคาขั้นต่ำเท่ากับหรือเกินกว่าราคาภายในประเทศที่สูง จึงทำให้กรอบราคาขั้นต่ำของชิลีทำงานเสมือนแทนราคาภายในประเทศ (ซึ่งค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร กรอบราคาที่ได้ก็มาจากและเชื่อมโยงกับราคาตลาดภายในประเทศ)

นอกจากนี้ในชั้นพิจารณา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้กล่าวถึงระบบกรอบราคาของชิลีว่ามีลักษณะที่ไม่มั่นคง ไม่โปร่งใส และไม่สามารถคาดเดาได้ ในชั้นอุทธรณ์อาร์เจนตินาเห็นว่า การที่มีทั้งการขาดความโปร่งใสและความสามารถคาดเดาได้เป็นลักษณะของระบบกรอบราคาของชิลีซึ่งทำให้มีความคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรตามความหมายของเซิงอรรถ 1⁷² จากการทำงานของระบบกรอบราคาของชิลี องค์กรอุทธรณ์ได้พิจารณาความสำคัญเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสและความไม่สามารถคาดเดาได้ ซึ่งราคา f.o.b. ต่ำสุด และสูงสุดที่ได้รับการเลือกจะถูกปรับเปลี่ยนไปเป็น a c.i.f. basis โดยการเพิ่มต้นทุนในการนำเข้า ซึ่งไม่มีการตรากฎหมายหรือหลักเกณฑ์ออกมาว่าต้นทุนในการนำเข้างดังกล่าวคำนวณอย่างไร⁷³

⁷²Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 240.

⁷³Ibid., para. 246.

ผู้เขียนเห็นว่า ภายใต้ระบบกรอบราคาของซีดี กรอบราคาจะได้รับการพิจารณาตามฐานประจำปีโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ราคาเฉลี่ยจะมีการปรับเปลี่ยนโดยพิจารณาจากการขึ้นลงของราคาระหว่างประเทศโดยใช้ดัชนีราคาภายนอกประเทศที่ได้รับการคำนวณโดยธนาคารกลางของซีดี⁷⁴ ซึ่งประเทศคู่ค้าอื่น ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อที่จะคำนวณภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมได้ ผู้นำเข้าสามารถรู้ได้ว่าจะต้องทำอะไรและจะต้องเจอกับอะไรเมื่อนำสินค้าเข้ามาในประเทศ ซึ่งประเด็นนี้อาจมองได้ว่าระบบกรอบราคาของซีดีก็มีความโปร่งใส และสามารถคาดเดาได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การคำนวณราคานำเข้าของระบบกรอบราคาของซีดีไม่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ออกมาว่าราคานำเข้าจะคำนวณอย่างไร ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยขององค์กรอุทธรณ์ดังกล่าว เพราะหากความโปร่งใสมายถึง หลักกฎหมายที่มีลักษณะทำให้ผู้ที่ถูกกฎหมายบังคับใช้ ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนภายใต้กฎหมายอย่างชัดเจน กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายและในการจัดให้สมดังสิทธินั้นจะเห็นเป็นระบบได้อย่างชัดเจน แต่จากการที่ระบบกรอบราคาของซีดีไม่มีกฎเกณฑ์ออกมาว่าราคานำเข้าต่าง ๆ เหล่านี้จะนำมาคำนวณอย่างไร ทำให้เป็นการยากที่ผู้นำเข้าจะสามารถคำนวณราคาดังกล่าวก่อนการคำนวณภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมได้อย่างถูกต้อง ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่แล้วว่า จุดนี้ถือเป็นจุดบกพร่องของระบบกรอบราคาของซีดี

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากระบบกรอบราคาของซีดีมีลักษณะเป็นมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร ในการคำนวณราคานำเข้าก็จะมีปัญหา เพราะราคานำเข้า c.i.f. ที่เข้ามา นั้น ตามประเพณีทางการค้านั้นจะคำนวณโดยไม่รวมภาษี (tax) ภาษีศุลกากร (custom duty) และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ซึ่งอาจจะมีการจัดเก็บกับสินค้าโดยประเทศภาคีเมื่อนำเข้ามายังเขตศุลกากร⁷⁵ ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นประเพณีทางการค้าที่สามารถทราบได้

ส่วนราคาอ้างอิงที่ใช้ในระบบกรอบราคา องค์กรอุทธรณ์ได้อธิบายว่า ภาษีที่เป็นผลมาจากกรอบราคาของซีดีเท่ากับส่วนต่างระหว่างกรอบราคาและราคาอ้างอิง ซีดีจะตั้งราคาอ้างอิง

⁷⁴โปรดดูกฎหมายของซีดีฉบับที่ 18.525 มาตรา 12

⁷⁵Report of the Appellate Body on European Communities-Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, WT/DS/69/AB/R, adopted on 13 July 1998, para.145.

อิงเป็นรายสัปดาห์ซึ่งไม่มีความโปร่งใส หรือสามารถคาดเดาได้⁷⁶ โดยในชั้นพิจารณา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้อธิบายถึงราคาอ้างอิงที่ใช้ในตัวระบบกรอบราคาของชิลีว่าไม่มีส่วนสัมพันธ์กับราคาซื้อขายที่แท้จริง ไม่เหมือนกับราคานำเข้าขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม ก็ใช้ราคาตลาดที่เกี่ยวข้องต่ำสุดคล้ายคลึงกับราคาเสนอในตลาดต่ำสุดที่ใช้ในค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร⁷⁷

ผู้เขียนเห็นว่า จากการวินิจฉัยขององค์กรอุทธรณ์ และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำให้เห็นว่าราคาอ้างอิงไม่ได้ใช้ราคาซื้อขายที่แท้จริง จึงทำให้มีความไม่โปร่งใสและไม่สามารถคาดเดาได้ แต่ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องของราคาอ้างอิง กล่าวคือ ภายใต้ระบบกรอบราคาของชิลี ราคาที่ใช้ในการหาราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์ก็คือราคา f.o.b. ต่ำสุดในขณะที่การขนส่งสินค้าลงเรือในตลาดต่างประเทศที่เกี่ยวข้องมายังชิลี ชิลีไม่มีกฎหมายหรือข้อห้ามใดที่ระบุว่า ตลาดต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง* และคุณภาพของสินค้าที่เกี่ยวข้องจะได้รับการคัดเลือกอย่างไร เช่น ในกรณีของข้าวสาลี ในการคำนวณหาราคาอ้างอิงนั้นชิลีใช้ราคา f.o.b. ต่ำสุดในตลาดที่เกี่ยวข้อง⁷⁸ แต่ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า ชิลีจะใช้ราคา f.o.b. ต่ำสุดเป็นราคาอ้างอิงกับสินค้าประเภทข้าวสาลีทุกประเภท (quality) หรือไม่ หรือในกรณีของน้ำมันพืช ชิลีได้แถลงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า “ราคาอ้างอิงนี้มีความสอดคล้องต้องกันกับราคาของน้ำมันที่ได้จากเมล็ดถั่วเหลือง (crude soya bean oil) แต่ในบางกรณีก็ไปสอดคล้องกับราคาของน้ำมันจากเมล็ดดอกทานตะวัน (crude sunflower seed oil)⁷⁹ ฉะนั้น จากข้อความดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าจะนำราคาของน้ำมันจากเมล็ดถั่วเหลือง หรือราคาจากน้ำมันของเมล็ดดอกทานตะวันมาใช้เป็นราคาอ้างอิงสำหรับสินค้าประเภทน้ำมันพืช ดังนั้น จึงไม่ใช่โดยวิธีการใดที่แน่นอนว่า ราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์แสดงถึงราคาตลาดโลกปัจจุบัน นอกจากนี้ ราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์ที่ใช้ภายใต้ระบบกรอบราคาของชิลีก็ไม่ได้แสดงถึงราคาเฉลี่ยต่ำสุดที่พบในตลาดที่เกี่ยวข้อง ผลก็คือ

⁷⁶Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 247.

⁷⁷Ibid., para. 248.

* แต่อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่า ตลาดที่ส่งสินค้ามายังชิลีมีแนวโน้มว่าจะเป็นตลาดที่เกี่ยวข้อง

⁷⁸Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 24.

⁷⁹Ibid., para. 25.

กระบวนการคัดเลือกราคาอ้างอิงจึงไม่โปร่งใสและไม่สามารถคาดเดาได้สำหรับผู้ค้า นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า ภายใต้ระบบกรอบราคาของซีลี แม้ราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์ที่ซีลีใช้กับการนำเข้านสินค้าที่เหมือนกันโดยไม่คำนึงถึงแหล่งกำเนิดสินค้า และราคาซื้อขายของการขนส่งนั้น ราคาตลาดที่เกี่ยวข้องต่ำสุดที่ใช้ในการพิจารณาราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อที่จะใช้เป็นต้นทุนในการนำเข้า ดังนั้นจึงไม่ต้องปรับเปลี่ยนจาก f.o.b. basis ไปเป็น c.i.f. basis เหมือนกับเป็นการขยายจำนวนภาษีที่จัดเก็บตามสภาพที่ใช้ตามระบบกรอบราคาของซีลี เพราะภาษีเหล่านี้ให้จัดเก็บเท่ากับส่วนต่างระหว่างกรอบราคาประจำปีของซีลี (ซึ่งขึ้นอยู่กับราคา c.i.f. ที่สูงกว่า) และราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์ของซีลี (ซึ่งขึ้นอยู่กับราคา f.o.b. ที่ต่ำกว่า) ดังนั้น แนวทางที่ราคาอ้างอิงของซีลีใช้ในการคำนวณดังกล่าวทำให้ระบบกรอบราคาของซีลีมีผลเป็นการขัดขวางการเคลื่อนย้ายของราคาระหว่างประเทศเข้ามายังตลาดของซีลี

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นค่าธรรมเนียมผันแปรประเภทหนึ่ง⁸⁰ ที่ซีลีนำมาใช้เพื่อปกป้องภาคการเกษตรของตนจากความผันผวนของราคา

ในประเด็นการประเมินระบบกรอบราคาของซีลีตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1 นี้ ยังมีประเด็นที่เกี่ยวกับอัตราภาษีที่ซีลีผูกพัน กล่าวคือ ในชั้นอุทธรณ์ ซีลีกล่าวอ้างว่าในการทำคำตัดสิน คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทล้มเหลวในการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า ภาษีทั้งหมดซึ่งอาจใช้ในการจัดเก็บอันเป็นผลของระบบกรอบราคาของซีลีได้มีการตีกรอบไว้โดยระดับของอัตราภาษีที่ผูกพัน คือ ร้อยละ 31.5 ในตารางของซีลี⁸¹ ข้ออ้างของซีลีดังกล่าวทำให้ต้องพิจารณาว่าการที่ระบบกรอบราคาของซีลีมีการตีกรอบไว้โดยระดับของอัตราภาษีที่ผูกพัน คือ ร้อยละ 31.5 นั้นจะเป็นการทำให้ระบบกรอบราคาของซีลีไม่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือไม่ ในประเด็นนี้องค์การอุทธรณ์ไม่พบอะไรในมาตรา 4 วรรค 2 ที่จะเป็นการบอก ว่า มาตรการที่ห้ามจะสอดคล้องได้ถ้าใช้โดยมีการตีกรอบภาษีดังกล่าว

⁸⁰David Skully, *The economics of price bands and price band efficiency* (SELA, Caracas-Venezuela, 2001), p.1.

⁸¹Ibid., para. 253.

นอกจากนี้องค์การอุทธรณ์ยังกล่าวไว้ว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องยังสามารถพบได้ใน มาตรา 2 และมาตรา 11 ของ GATT 1994 ถ้าประเทศภาคีมีอิสระที่จะใช้มาตรการโดยอยู่ภายใต้ กรอบภาษี (ซึ่งถ้าไม่มีกรอบดังกล่าว มาตรการดังกล่าวอาจจะเป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าขั้นแปรที่ ต้องห้าม) องค์การอุทธรณ์เห็นว่า มาตรา 4 วรรค 2 อาจจะเป็นการเพิ่มเงื่อนไขของมาตรา 2 วรรค 1(b) และมาตรา 11 วรรค 1 ของ GATT 1947⁸² แต่องค์การอุทธรณ์มิได้กล่าวไว้ว่า เพราะเหตุใด ดังนั้น ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์คำตัดสินตามหลักกฎหมายของมาตรา 2 วรรค 1 (b) และมาตรา 11 ของ GATT 1947 ดังนี้

- ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 กำหนดว่า

“สินค้าที่มาจากประเทศภาคีอื่นที่ถูกนำเข้ามายังประเทศภาคีจะได้รับการยกเว้นจาก ภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งถูกจัดเก็บเกินไปกว่าอัตราที่กำหนดไว้ สินค้าดังกล่าวยังได้รับการยกเว้น จากภาษี หรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ซึ่งถูกจัดเก็บเกินไปกว่าอัตราที่กำหนด ไว้ในวันที่มีความตกลงนี้ รวมถึงจะได้รับการยกเว้นจากภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จะถูกจัดเก็บโดย ตรงและตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับในอาณาเขตของประเทศผู้นำเข้าภายหลังจาก วันที่มีความตกลงนี้”⁸³

ผู้เขียนเห็นว่า ก่อนสิ้นรอบอุทธรณ์ มาตรการสามารถพิจารณาได้เสมือนเป็นค่าธรรมเนียม นำเข้าขั้นแปรแม้ถ้าสินค้าที่มาตรการนั้นใช้จะอยู่ภายใต้การผูกพันทางภาษี* พันธกรณีที่สำคัญของ GATT คือ ข้อลดหย่อนทางภาษี ซึ่งเป็นการที่ประเทศภาคี GATT ต่างยินยอมที่จะ จัดเก็บภาษีในระดับที่ตนยอมที่จะผูกพันตามที่ระบุไว้ในสินค้าแต่ละรายการที่ผูกพัน⁸⁴ ดังนั้น

⁸²Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 256.

⁸³โปรดดูมาตรา 2 วรรค 1 ภายใต้ GATT 1994

* ตามเอกสารของ GATT 1947 ความตกลงทั่วไปก็มีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ค่า ธรรมเนียมนำเข้าขั้นแปรซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่า ถ้าภาษีหรือค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีการจัดเก็บกับสิน ค้าที่ผูกพันทางภาษี อัตราที่จัดเก็บดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 2 ได้

⁸⁴Kenneth W. Dam, The GATT Law and International Economic Organization (Chicago and London : The University of Chicago Press, 1979), p. 30.

ประเทศภาคีที่ผูกพันตนตามข้อผูกพันจึงไม่อาจเพิ่มระดับภาษีให้เกินกว่าข้อผูกพันของตนได้ แต่สามารถลดระดับภาษีให้ต่ำกว่าที่ผูกพันได้⁸⁵ ซึ่งในตัวของบทมาตรา 2 ของ GATT ก็มีได้มีการชี้ว่า มาตรการซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรที่มีการใช้โดยมีการตีกรอบภาษีดังกล่าวจะสอดคล้องกับมาตรา 2 ของ GATT นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นด้วยกับองค์การอุทธรณ์ที่กล่าวว่า ไม่มีสิ่งใดในตัวของบทมาตรา 4 วรรค 2 ที่ชี้ว่ามาตรการซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรก่อนรอบอุทธรณ์จะได้รับการยกเว้นจากเงื่อนไขในมาตรา 4 วรรค 2 เพียงแค่เพราะภาษีสินค้านั้นถูกผูกพันโดยผลของการเจรจาอุทธรณ์⁸⁶

ตามตัวบทมาตรา 4 วรรค 2 ได้กล่าวถึงมาตรการ ณ พรหมแดนอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปว่าเป็นมาตรการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้ป้องกันการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าที่มีใช้ภาษีว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติ GATT 1994 หรือความตกลงอื่น ๆ ของ WTO ที่ใช้กับการค้าสินค้า (ทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม)⁸⁷ ซึ่งตามตัวบทมาตรา 4 วรรค 2 ก็ไม่มีสิ่งใดที่ชี้ว่ามาตรการซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรจะได้รับการยกเว้นจากเงื่อนไขในมาตรา 4 วรรค 2 เพียงแค่ได้มีการตีกรอบการผูกพันภาษีไว้แล้ว ดังนั้น กล่าวได้ว่าตัวบทมาตรา 4 วรรค 2 ก็สนับสนุนในการตีความนี้

แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เมื่อกรอบราคาของชิลีเป็นค่าธรรมเนียมผันแปร เหตุใดชิลีจึงผูกพันภาษีได้ตามมาตรา 2 ของ GATT 1994 เพราะค่าธรรมเนียมผันแปรเป็นเครื่องมือแบบหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการนำเข้าที่อยู่นอกขอบเขตภาษีศุลกากรในตารางผูกพันที่ GATT กำหนดไว้⁸⁸

⁸⁵ John H. Jackson, World Trade and The Law of GATT (Michigan : Bobb-Merrill, 1969), p. 119.

⁸⁶ Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 254.

⁸⁷ United Nation, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p. 13.

⁸⁸ Dale E. Hathaway, Agriculture and the GATT : Rewriting the Rule, p.112-113
อ้างถึงในนิวัฒน์ โทรวัดณา, ผลของการเจรจาเขตการค้าเสรีในการลดหรือยกเลิกการช่วยเหลืออุดหนุนสินค้า

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่ว่าภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาได้มีการตีกรอบโดยอัตราภาษีที่คิดตามมูลค่าที่ผูกพัน คือ ร้อยละ 31.5 เป็นการลดการบิดเบือนทางการค้าโดยการลดการขึ้นลงของภาษี แต่อย่างไรก็ตามการที่มีการตีกรอบภาษีก็มีได้เป็นการบริหารจัดการบิดเบือนเหล่านั้นทั้งหมด เพราะหากมีการแปลงอุปสรรคที่มีใช้ภาษีเป็นอัตราภาษีศุลกากรแล้วผูกพันอัตราภาษีไว้ในอัตราที่สูงมาก ก็อาจทำให้ประเทศภาคีสามารถกำหนดอัตราภาษีแบบผันแปร(variable levy) ได้ ตราบใดที่อัตราภาษีที่เรียกเก็บไม่สูงเกินกว่าอัตราผูกพัน⁸⁹ ดังนั้นการตีกรอบภาษีดังกล่าวก็ไม่ได้ขจัดความไม่โปร่งใส หรือการไม่สามารถคาดเดาได้ในการขึ้นลงของภาษีที่เป็นผลมาจากระบบกรอบราคาของซีลี ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบกรอบราคาของซีลีขึ้นอยู่กับการตีกรอบดังกล่าว อาจจะกล่าวได้ว่าทำให้ระบบนี้ไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ได้ แต่เพียงเท่านั้นผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เพียงพอ เพราะมาตรา 4 วรรค 2 ไม่เพียงแต่ห้ามมาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดนจากการใช้บังคับสินค้าดังกล่าว หรือเที่ยวการซื้อขายสินค้าในมูลค่าซื้อขายที่ต่ำ หรือจัดเก็บภาษีสับสินค้าในจำนวนที่เกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน แต่มาตรา 4 วรรค 2 ยังห้ามมิให้ใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกัน ณ พรหมแดนดังกล่าวกับสินค้าทั้งหมดในคดีนี้ด้วย

ดังนั้นสรุปได้ว่า การที่องค์การอุทธรณ์วินิจฉัยว่ามาตรา 4 วรรค 2 เป็นการเพิ่มเงื่อนไขให้กับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เพราะความตกลงสินค้าเกษตรได้วางกติกากการค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตรและกำหนดให้คุ้มครองสินค้าเกษตรด้วยมาตรการทางภาษีเพียงอย่างเดียว โดยให้ยกเลิกอุปสรรคต่อการค้าที่มีใช้ภาษีและให้ผูกพันภาษีในระดับที่แน่นอนตามตารางภาษีที่แต่ละประเทศกำหนดไว้⁹⁰ ซึ่งในประเด็นมาตรา 2 นี้ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ต่อไปในหัวข้อ 4.1.1.3 ว่าระบบกรอบราคาของซีลีจะประเมินได้ตามมาตราดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

เกษตรตามร่างข้อตกลง DRAFT FINAL ACT ของเลขาธิการแกตต์ที่มีต่อกฎหมายเศรษฐกิจของประเทศไทยในด้านการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 34.

⁸⁹นิพนธ์ พัวพงศกร, ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลกและภาคเกษตรของไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 13.

⁹⁰ตามความมุ่งหมายเริ่มแรกของการผู้มีส่วนร่วมในการเจรจาที่ต้องการที่จะลดการอุดหนุน และการปกป้องอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยการปรับเปลี่ยนมาตรการ ณ พรหมแดนที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไปให้เป็นมูลค่าทางภาษี (World Trade Organization, Framework Agreement

- ตามมาตรา 11 วรรค 1 ของ GATT 1947

ดังที่องค์การอุทธรณ์กล่าวว่า มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรอาจเป็นการเพิ่มเงื่อนไขของมาตรา 2 วรรค 1 (b) และมาตรา 11 วรรค 1 ของ GATT 1947 แต่องค์การอุทธรณ์ไม่ได้กล่าวไว้ว่าเพราะเหตุใด ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 2 วรรค 1 (b) ของ GATT ไปแล้ว ต่อไปผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ตามมาตรา 11 วรรค 1 ของ GATT

ตามมาตรา 11 ของ GATT นั้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขจัดการจำกัดปริมาณโดยทั่วไป (general elimination of quantitative restrictions) ผู้เขียนเห็นว่า แม้ GATT 1994 จะมีความมุ่งหมายในการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ แต่ก็ยังตระหนักว่าประเทศทั้งหลายอาจหวังที่จะปกป้องอุตสาหกรรมของตนจากการแข่งขันจากต่างประเทศ GATT 1994 จึงยังให้ประเทศต่างๆสามารถปกป้องได้ในระดับที่สมเหตุสมผล และใช้ภาษีเป็นวิธีการในการปกป้อง ซึ่งหลักของการปกป้องโดยภาษีนี้นี้ได้รับการเสริมโดยบทบัญญัติมาตรา 11 ที่ห้ามประเทศภาคี WTO จากการใช้การจำกัดปริมาณกับการนำเข้า⁹¹

ตามมาตรา 11 วรรค 1 ของ GATT 1994 ได้วางหลักไว้ว่า

“ห้ามมิให้มีการห้ามหรือการจำกัดใด ๆ นอกเหนือจากภาษีศุลกากร ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ไม่ว่าจะการห้ามนั้นจะอยู่ในรูปโควตา การอนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออก หรือมาตรการใด ๆ ที่จะให้มีขึ้น (shall be instituted) หรือคงไว้โดยภาคีใด ๆ ต่อการนำเข้าสินค้าใด ๆ ของดินแดนของประเทศภาคีอื่นใด หรือต่อการส่งออกหรือขายเพื่อส่งออกสินค้าใด ๆ ไปยังดินแดนของประเทศภาคีใด”

มาตรา 11 วรรค 1 นี้ใช้กับมาตรการทั้งหมดที่ได้มีขึ้นหรือคงไว้โดยประเทศภาคีที่เป็น การห้ามหรือจำกัดการนำเข้า การส่งออก หรือการขายเพื่อส่งออกสินค้าที่ไม่ใช่มาตรการที่อยู่ใน

on Agriculture Reform Programme : Draft Text by The Chairman, MTN.GNG/NG5/W/170, 11 July 1990)

⁹¹United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p. 44.

รูปของภาษีศุลกากร ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ⁹² นอกจากนี้ตัวบทมาตรา 11 วรรค 1 ยังมีขอบเขตที่กว้างโดยกำหนดการห้ามโดยทั่วไปกับการนำเข้าหรือการจำกัดการส่งออกหรือการห้ามที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากร ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ซึ่งเห็นได้จากขอบเขตของคำว่า “การจำกัด” (restriction) ซึ่งมีความหมายทั่วไปก็คือ การจำกัดการกระทำ การจำกัดเงื่อนไขหรือข้อบังคับ⁹³ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 11 จะครอบคลุมมาตรการทั้งหมดที่ประเทศภาคีใช้ในการจำกัดปริมาณ ส่วนจะใช้ได้หรือไม่อย่างไรก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11

จากการทำงานของระบบกรอบราคาของชิลีดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ระบบกรอบราคาของชิลีคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำที่ตามมาตรา 4 วรรค 2 และเชิงอรรถ 1 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตรกำหนดว่าเป็น มาตรการที่คล้ายคลึงที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป โดยผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ว่า นอกจากระบบกรอบราคาของชิลีจะเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนยังพบว่าระบบกรอบราคายังเป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีตามมาตรา 11 ของ GATT ประเภทหนึ่ง โดยประเทศภาคีไม่สามารถที่จะใช้ได้ เพราะการจำกัดการนำเข้าต่อการค้าสินค้าเกษตรในปัจจุบันมีการใช้หลายรูปแบบและอาจครอบคลุมหลายกรณีนอกจากโควตา ดังที่ Unctad ได้ประมวลไว้ และจากรายงานของเลขาธิการ GATT ได้รายงานไว้ใน Report of the Group on Quantitative Restrictions and Other Non-Tariff Measures ได้แสดงจำนวนถึง 40 ประเภท⁹⁴ ซึ่งหนึ่งในนั้นมี

⁹²Report of the Panel on Japan-Trade in Semi-Conductors, BISD 355/116, adopted 4 May 1989, para. 104 cited in United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p. 45.

⁹³Report of the Appellate Body on India-Quantitative Restrictions and Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products, WT/DS90/AB/R, para. 5.128 cited in United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p. 45.

⁹⁴Andrzej Olechowski, The Uruguay Round A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations, ed. J.Michael Finger and Andrzej Olechowski (Washington, D.C.: The World Bank, 1987), p.121-122 อ้างถึงใน นิวัฒน์ ไทวัฒนา, ผลของการเจรจาแกตตีในการลดหรือยกเลิกการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรตามร่างข้อตกลง DRAFT FINAL ACT ของเลขาธิการแกตตีที่มีต่อกฎหมายเศรษฐกิจของไทยในด้านการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 31.

มาตรการควบคุมราคา เช่น ระดับภาษีผันแปร ราคาขั้นต่ำ เป็นต้น แต่แม้การจำกัดจำนวนดังกล่าวจะไม่โปร่งใสเท่าภาษีศุลกากรทั่วไป แต่มาตรการนั้นอาจจะใช้ได้ถ้าเข้าช้อยกเว้นตามมาตรา 11 วรรค 2

กรณีของระบบกรอบราคาของซีดีผู้เขียนเห็นว่า ไม่เข้าช้อยกเว้นตามมาตรา 11 วรรค 2(a) กรณีที่จำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันหรือบรรเทาการขาดแคลนอย่างรุนแรง ซึ่งสินค้าที่เป็นอาหาร หรือสินค้าอื่นใดที่สำคัญยิ่งต่อประเทศผู้ส่งออก หรือมาตรา 11 วรรค 2(b) กรณีที่จำเป็นต่อการบังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า หรือกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการจำแนก การแบ่งชนิด หรือการตลาดของสินค้าในการค้าระหว่างประเทศ แต่ที่น่าสนใจ คือ ตามมาตรา 11 วรรค 2(c) ซึ่งเป็นกรณียกเว้นเฉพาะสินค้าเกษตร ระบบกรอบราคาของซีดีอาจถือว่าเข้าช้อยกเว้นที่เป็นกรณีที่รัฐใช้มาตรการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อจำกัดภายในประเทศที่เกี่ยวกับการตลาด หรือการผลิตของสินค้าที่คล้ายคลึงกัน หรือสินค้าที่ทดแทนกันได้ และรัฐอาจจำกัดการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งได้หากเป็นการใช้มาตรการเพื่อขจัดส่วนเกินที่เกิดขึ้นชั่วคราวของสินค้าภายในประเทศที่เหมือนกัน หรือทดแทนกันได้กับสินค้านำเข้านั้น⁹⁵ แต่จากการที่เชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ห้ามมิให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีซึ่งกำหนดขึ้นมาใหม่ ทำให้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตได้ว่า เชิงอรรถ 1 ของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรเป็นการแก้ไขมาตรา 11 วรรค 2(C) ของ GATT 1994⁹⁶ ที่ให้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเกษตรได้ กล่าวคือ ประการแรก มาตรการที่จะใช้กับการนำเข้าสินค้าเกษตร ตามความตกลงสินค้าเกษตรกำหนดให้ต้องใช้เฉพาะมาตรการที่อยู่ในรูปของภาษี ดังนั้นประเทศภาคีทั้งหลายต้องทำการปรับเปลี่ยนมาตรการให้เป็นมาตรการทางภาษี ดังนั้นถ้าหากมาตรการใดเป็นการจำกัดจำนวนประเภทหนึ่งๆที่เข้าช้อยกเว้นของมาตรา 11 วรรค 2(c) และยังไม่ทำการปรับเปลี่ยนมาตรการของตน ก็จะทำให้เป็นการจำกัดจำนวนตามมาตรา 11 ที่เป็นที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 ได้ ประการที่สอง กรณีที่มาตรการดังกล่าวยังไม่มีการปรับเปลี่ยน อาจมีการให้ใช้การจำกัดจำนวนได้ถ้าเข้าตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายบางส่วน เช่น ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง ซึ่งใช้ได้กับสินค้าทุกประเภทถ้าเข้า

⁹⁵โปรดดูภาคผนวก ข.

⁹⁶Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade, 2nd ed. (Routledge, 1999), pp.262-263 อ้างถึงใน ทัชชฌัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO) (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 94.

เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ ซึ่งมาตรการปกป้องที่ใช้อาจอยู่ในรูปของมาตรการทางภาษี หรือมิใช่ มาตรการทางภาษีก็ได้

จากกรณีพิพาทระบบครอบราคา ผู้เขียนจึงเห็นเพิ่มเติมจากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ โดยเห็นว่า นอกจากระบบครอบราคาของซีลีจะเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าขั้นแปร หรือราคานำเข้าขั้นต่ำแล้ว ระบบครอบราคาของซีลียังถือว่าเป็นการจำกัดปริมาณประเภทหนึ่งที่มีใช้ภาษีซึ่งเป็นที่ต้องห้ามตามมาตรา 11 ของ GATT อันถือเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของ GATT และไม่เข้าข้อยกเว้นการจำกัดปริมาณซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 11 วรรค 2(c) ของ GATT ดังนั้นองค์กรอุทธรณ์ควรวินิจฉัยด้วยว่าระบบครอบราคาโดยทั่วไปยังเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของ GATT ตามมาตรา 11 ของ GATT 1994 อีกด้วย เพราะจะทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่า เพราะเหตุใดองค์กรอุทธรณ์จึงเห็นว่ามาตรา 4 วรรค 2 เป็นการเพิ่มเงื่อนไขให้กับมาตรา 11 ของ GATT ดังกล่าว

ดังนั้นจากที่กล่าวมา ระบบครอบราคาของซีลีเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าตามมาตรา 11 ของ GATT นอกจากนี้ในตัวของมาตรา 11 ก็ได้มีการระบุว่า มาตรการที่ต้องห้าม จะไม่เป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าที่ต้องห้ามถ้าใช้โดยมีการตีกรอบภาษีที่ผูกพัน ดังนั้น เมื่อระบบครอบราคาของซีลีเป็นการจำกัดปริมาณก็จะเข้าตามมาตรา 4 วรรค 2 ที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป และซีลีไม่สามารถคงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 5 หรือภาคผนวก 5 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ต่อไปว่าระบบครอบราคาสามารถใช้เป็นเสมือนข้อยกเว้นของมาตรา 4 วรรค 2 ได้หรือไม่เพียงใด

(3) การตีความคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” (ordinary customs duties) ที่ใช้ในมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ต่อไป ผู้เขียนสรุปการวิเคราะห์ในประเด็นก่อน ๆ ได้ว่า

1. มาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร ขณะเดียวกันมาตรการนั้นก็ต้องไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไป (ordinary customs duties)
2. ผู้เขียนยังพบว่า มาตรการที่คล้ายคลึงกับมาตรการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1 ก็จะต้องเป็นมาตรการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป (other than ordinary customs duties)

3. ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นมาตรการ อนุ พรมแดนคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำซึ่งเป็นมาตรการที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ 1 ดังนั้นระบบกรอบราคาของชิลีจึงไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไป

ดังนั้นประเด็นต่อมาที่จะทำการวิเคราะห์ คือ การตีความคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ที่ใช้ในมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร

ในชั้นพิจารณา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเกี่ยวกับคำว่า “คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำ” และ “นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป” ซึ่งจะมีการใช้ไปด้วยกัน โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตามความเห็นของชิลี ชิลีเห็นว่า ภาษีระบบกรอบราคาของชิลีก่อให้เกิดภาษีศุลกากรทั่วไป (“Ordinary” customs duties)⁹⁷

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพบว่า มาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ได้กำหนดข้อความในการตีความคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” (ordinary customs duties) ใกล้เคียงกับในมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร⁹⁸ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตั้งข้อสังเกตว่า ทั้งบทบัญญัติมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรและบทบัญญัติมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ไว้⁹⁹ ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกได้กำหนดมิให้ประเทศภาคีจัดเก็บภาษีศุลกากรทั่วไปเกินกว่าที่กำหนดไว้ในตาราง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ประเทศภาคีได้มีการแสดงข้อผูกพันในตารางช่องที่ว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ว่าเป็นภาษีที่คิดตามมูลค่าหรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปใช้ในรูปแบบของภาษีที่คิดตามมูลค่าหรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ (หรือทั้งสองอย่าง)¹⁰⁰ ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสรุปว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปจะไม่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น การขึ้นลงของราคาตลาดโลก โดยคณะ

⁹⁷Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.48.

⁹⁸Ibid., para. 7.49.

⁹⁹Ibid., para. 7.50.

¹⁰⁰Ibid., para. 7.52

กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ตามความมุ่งหมายของมาตรา 2 วรรค 1 (b) ในประโยคแรกของ GATT 1994 และมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรนั้น ภาษีศุลกากรทั่วไป คือ ภาษีศุลกากรซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ¹⁰¹ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ภาษีตามระบบกรอบราคาไม่มีลักษณะของภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ภาษีดังกล่าวไม่ได้ประเมินกับมูลค่าการซื้อขายในแต่ละเที่ยวการขนส่งหรือปริมาณการนำเข้าสินค้าเท่านั้น แต่เป็นการประเมินโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ดังนั้นภาษีที่เป็นผลมาจากกรอบราคาของชิลีจึงมิใช่ภาษีศุลกากรทั่วไป¹⁰²

ในชั้นองค์การอุทธรณ์ ชิลีแย้งการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปเป็นไปในทางทฤษฎี ที่ว่า ภาษีที่ระบุไว้ในตารางจะเกี่ยวข้องกับราคาของสินค้านำเข้าในกรณีที่เป็นภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือจะเกี่ยวข้องกับปริมาณของสินค้านำเข้าในการที่เป็นภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ และได้แย้งการตีความที่ว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปจะต้องใช้บนฐานปัจจัยภายนอก และกล่าวว่าการตัดสินใจในการใช้ภาษีในระดับที่ต่ำกว่าอัตราที่ผูกพันจะอยู่บนฐานของปัจจัยภายนอกเสมอ¹⁰³

ในประเด็นนี้ องค์การอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำจำกัดความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป”¹⁰⁴ และกลับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเด็นดังกล่าว และชี้ว่าประเทศภาคีจะคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น ราคาตลาดโลก และการพัฒนาราคาภายในประเทศในการตั้งอัตราภาษีที่ใช้อยู่ ซึ่งแสดงเป็นนัยได้ว่า ภาษีดังกล่าวเป็นที่ยกเว้นตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT เว้นเสียแต่จะได้มีการระบุไว้ในช่องที่ว่า “ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ” ในตารางของประเทศภาคี¹⁰⁵

¹⁰¹Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 266.

¹⁰²Ibid., para. 269.

¹⁰³Ibid., para. 270.

¹⁰⁴Ibid., para. 271

¹⁰⁵Ibid., para. 273.

เรื่องคำจำกัดความของคำว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ภาษีศุลกากรทั่วไปเป็นการจัดเก็บกับสินค้านำเข้า ผู้เขียนเห็นว่า ทั้งมาตรา 2 วรรค 1 (b) ของ GATT และมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรมีได้มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนไว้ และทั้งในตัวของ GATT 1994 หรือความตกลงสินค้าเกษตรก็มิได้มีการระบุว่าถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายต่างกัน นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า จากประวัติการร่างของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร ผู้ร่างความตกลงได้วางแนวทางการร่างตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1947 ซึ่งใช้คำว่า “ordinary” โดยผู้เขียนเห็นว่า ตามร่างความตกลงสินค้าเกษตรฉบับแรกๆ โดย Chairman ได้มีการใช้คำว่า “normal customs duties”¹⁰⁶ ทำให้เห็นว่ากรณีที่ผู้ร่างความตกลงสินค้าเกษตรต่อมาได้แทนที่คำว่า “normal” ด้วยคำว่า “ordinary”^{107 108} อาจเป็นการแสดงได้ว่า มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรนำถ้อยคำดังกล่าวมาจากมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 และมีความตั้งใจที่จะให้ความหมายเหมือนกัน

ตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกได้กำหนดมิให้ประเทศภาคีจัดเก็บภาษีศุลกากรทั่วไปเกินกว่าที่กำหนดไว้ในตาราง ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ในทางปฏิบัติประเทศภาคีจะมีการแสดงข้อผูกพันในตารางช่องที่ว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ว่าเป็นภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือทั้งสองอย่าง นอกจากนี้ในมาตรา 4 วรรค

¹⁰⁶Framework Agreement on Agriculture Reform Programme : Draft Text by the Chairman para.12 “...: (a) conversion of all border measures other than normal custom duties into tariff equivalents,...” (World Trade Organization, Framework Agreement on Agriculture Reform Programme : Draft Text by The Chairman, MTN.GNG/NG5/W/170, 11 July 1990)

¹⁰⁷ร่างกรรมสารสุดท้ายของความตกลงสินค้าเกษตรเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 มาตรา 4 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า “Participants undertake not to resort to, revert to, any measures which have been converted into ordinary customs duties pursuant to concessions under this Agreement”

¹⁰⁸มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร บัญญัติไว้ว่า “Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties, except as otherwise provided for in Article 5 and Annex 5.”

2 ของความตกลงสินค้าเกษตรก็มีคำว่า ภาษีศุลกากรทั่วไป โดยระบุว่า “ประเทศภาคีจะต้องไม่คงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการใด ๆ ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป ยกเว้นแต่จะระบุไว้ในมาตรา 5 และภาคผนวก 5” ซึ่งตามเอกสารแนบของภาคผนวก 5 ตามความตกลงสินค้าเกษตรเป็นเรื่องแนวทางการคำนวณมูลค่าทางภาษีเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในวรรค 6 และวรรค 10 ของภาคผนวก ในวรรค 1 ของเอกสารแนบดังกล่าวได้ระบุว่า “การคำนวณมูลค่าทางภาษีไม่ว่าจะแสดงในรูปแบบของภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ...”¹⁰⁹ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าทางปฏิบัติประเทศภาคีจะแสดงข้อผูกพันในตาราง “ภาษีศุลกากรทั่วไป” ว่าเป็นภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือทั้งสองอย่าง

แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ในทางทฤษฎีภาษีที่ระบุไว้ในตารางจะเกี่ยวข้องกับราคาของสินค้านำเข้าในกรณีที่เป็นภาษีที่คิดตามมูลค่า หรือจะเกี่ยวข้องกับปริมาณของสินค้านำเข้าในกรณีที่เป็นภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน เพราะมิใช่ภาษีทุกประเภทที่ได้รับการคำนวณตามมูลค่า หรือตามปริมาณของสินค้านำเข้าจะเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป เช่น ระบบกรอบราคาของซีดีก็จะมีภาษีที่คิดตามมูลค่าโดยเกี่ยวข้องกับราคาของสินค้านำเข้า และมีภาษีที่จัดเก็บตามสภาพก็เกี่ยวข้องกับปริมาณของสินค้านำเข้าเช่นกัน ระบบกรอบราคาจะทำงานโดยมีภาษี 2 ประเภท ได้แก่ ภาษีที่คิดตามมูลค่า และภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ โดยภาษีทั้งสองอย่างนี้อาจทำงานเพียงภาษีภาษีใดภาษีหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันก็ได้ เช่น ถ้าราคาอ้างอิงที่เข้ามาอยู่ในกรอบที่ซีดีได้กำหนดไว้ ภาษีที่ใช้ก็จะมีเพียงตัวเดียว คือ ภาษีตามมูลค่า แต่ถ้าราคาอ้างอิงเข้ามาสูงกว่ากรอบราคาที่ซีดีกำหนดไว้ ภาษีที่ใช้นอกจากจะมี ภาษีตามมูลค่าที่จัดเก็บอยู่แล้ว ก็จะมีภาษีที่เก็บเพิ่มเติมเข้ามา คือ ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ ซึ่งกรณีนี้ก็จะจะมีภาษีทั้ง 2 ประเภทที่นำมาใช้บังคับ แต่ระบบกรอบราคาของซีดีก็มีใช้ภาษีศุลกากรทั่วไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁹ เอกสารแนบท้ายภาคผนวก 5 ว่าด้วยเรื่องแนวทางในการคำนวณมูลค่าทางภาษี เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่ระบุไว้ในวรรค 6 และวรรค 10 ของภาคผนวกนี้ วรรค 1 บัญญัติไว้ว่า “The calculation of the tariff equivalents, whether expressed as ad valorem or specific rates, shall be made using the actual difference between internal and external prices in a transparent manner...”

นอกจากนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปไม่ได้เกี่ยวข้องกับ การพิจารณาปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เพราะในการตั้งอัตราภาษีที่จะใช้บังคับใน ระดับที่แน่นอน ประเทศภาคีจะต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ของผู้บริโภค ภายในประเทศ ผู้ผลิตภายในประเทศ ราคาภายในประเทศ หรือราคาตลาดโลกของสินค้านำเข้า¹¹⁰ แม้อัตราภาษีที่ผูกพันในตารางของประเทศภาคีจะกำหนดระดับภาษีที่สูงที่อาจจะใช้กันได้ และประเทศภาคีได้รับอนุญาตในการใช้อัตราภาษีในระดับที่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในตาราง ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่ว่าอัตราภาษีที่ผูกพันที่ระบุไว้ในช่องตารางที่ว่า “ภาษีศุลกากรทั่วไป” เป็นภาษีที่คิด ตามมูลค่าหรือภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ ก็ไม่ได้หมายความว่า ประเทศภาคีจะไม่ใช้ภาษีในระดับ ที่ต่ำกว่า หรืออัตราภาษีที่ใช้จะไม่ขึ้นอยู่กับสิ่งที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเรียกว่า ปัจจัย ภายนอก ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะเข้าใจว่าประเทศภาคีเคยทำการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่ใช้ ของตน โดยยกเว้นจากการพิจารณาปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น ผลประโยชน์ของผู้บริโภคภายใน ประเทศ หรือผู้ผลิตภายในประเทศได้อย่างไร¹¹¹

ดังนั้นด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับการให้คำจำกัดความดังกล่าว และแนวทางการวินิจฉัยที่จะไปถึงบทสรุปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ทั้งนี้และ ทั้งนั้นก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงบทสรุปที่ว่า ระบบการกีดกันราคาของชิลีเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกับค่า ธรรมเนียมนำเข้าผันแปร หรือภาษีนำเข้าขั้นต่ำตามมาตรา 4 วรรค 1 และเชิงอรรถ 1 ตามความ ตกลงสินค้าเกษตร¹¹²

¹¹⁰ Melvyn Krauss, The New Protectionism, (1978) cited in Raj Bhala, International Trade Law : Theory and Practice, 2nd ed. (Lexis Publishing, 2001), p.287.

¹¹¹ Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 277.

¹¹² การที่องค์การอุทธรณ์ก็ไม่ได้เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว องค์การอุทธรณ์ยังได้กล่าวว่า องค์การอุทธรณ์หวังที่จะเน้นว่า มิได้กล่าวว่าภาษีระบบการกีดกันราคาของชิลีเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร แต่องค์การอุทธรณ์เพียงแต่กล่าวว่า ภาษีระบบการกีดกันราคาของชิลีใช้รูปแบบเดียวกับภาษีศุลกากรทั่วไป มากกว่าที่จะบอกว่าเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป หรือภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ (Ibid., para. 278, footnote 254.)

นอกจากนี้ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบกรอบราคาและภาษีศุลกากรทั่วไปว่า โดยลักษณะการทำงานและโดยสภาพของระบบกรอบราคาของชิลียังแตกต่างจากลักษณะทางโครงสร้างและการทำงานของภาษีศุลกากรทั่วไป เพราะประการแรก ระบบกรอบราคาของชิลีผูกพันกับกรอบราคาและราคาอ้างอิงและระดับของภาษีที่ใช้บังคับ ซึ่งภาษีศุลกากรทั่วไปผูกพันอยู่กับอัตราภาษีที่ผูกพันเท่านั้น ประการที่สอง ลักษณะการทำงานของระบบกรอบราคาของชิลีเป็นมาตรการที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำ ดังนั้นระบบกรอบราคาของชิลีจึงไม่เหมือนกับภาษีศุลกากรทั่วไป

หนึ่งในชั้นพิจารณา ในการใช้บังคับการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของคำว่า นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปกับระบบกรอบราคาของชิลีนั้นตามการวิเคราะห์ที่ว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นมาตรการ ณ พรมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรและราคานำเข้าขั้นต่ำหรือไม่นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เน้นถึงลักษณะของระบบกรอบราคาของชิลีที่มีความไม่แน่นอน ไม่โปร่งใสและไม่สามารถคาดเดาได้ ซึ่งเป็นการป้องกันตลาดภายในประเทศจากการแข่งขันทางราคาระหว่างประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังได้วิเคราะห์ต่อไปว่า โดยโครงสร้างและการทำงานของระบบกรอบราคาของชิลีนี้มีส่วนที่ต่างไปจากภาษีศุลกากรทั่วไป¹¹³ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตามระบบกรอบราคาของชิลี ราคาอ้างอิง และภาษีที่ใช้บังคับหรือส่วนลดนี้ จะได้รับการพิจารณาโดยขึ้นอยู่กับวันที่มีการออกใบตราส่ง ผลก็คือ เมื่อพิจารณาขนส่งทางเรือ 2 เทียบมาจากประเทศภาคีผู้ส่งออก 2 ประเทศต่างกัน ออกมาจากท่าเรือในวันที่ต่างกัน แต่มาถึงท่าเรือนำเข้าของชิลีในเวลาเดียวกัน ก็ จะได้รับการประเมินภาษีที่แตกต่างกันโดยอยู่ในขอบเขตที่ว่า ราคาอ้างอิงอาจมีความหลากหลายตามพิจารณาขนส่ง 2 เทียบนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตระหนักว่า อาร์เจนตินามีได้ร้องขอภายใต้มาตรา 1 ของ GATT 1994 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงไม่สามารถที่จะทำคำตัดสินเกี่ยวกับความสอดคล้องของระบบกรอบราคาของชิลีกับมาตรา 1 ของ GATT 1994 ได้¹¹⁴

¹¹³Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.61.

¹¹⁴Ibid., para. 7.64

ผู้เขียนเห็นว่า แม้อาร์เจนตินาจะมีได้ร้องขอภายใต้มาตรา 1 ของ GATT 1994 แต่มาตรา 1 ของ GATT 1994 สะท้อนให้เห็นถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติ¹¹⁵ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของหลักการค่าเสรี GATT ซึ่งนำมาสู่หลักพื้นฐานอีกหลายหลัก ซึ่งหนึ่งในหลายหลักก็คือ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most – Favored – Nation : MFN) ซึ่งระบุในมาตรา 1 ของ GATT นี้เอง ซึ่งบัญญัติว่า “...สิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ที่ประเทศภาคีใดประเทศภาคีหนึ่งให้กับสินค้าที่มาจากหรือนำเข้ามาจากประเทศภาคีใดประเทศภาคีหนึ่ง สิทธิหรือประโยชน์นั้นต้องตกไปยังสินค้าที่เหมือนกันนั้นที่มาจากประเทศภาคีอื่นโดยอัตโนมัติและไม่มีเงื่อนไข” ดังนั้น ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรที่จะหยิบยกมาตรา 1 ของ GATT 1994 มาทำการวินิจฉัย เพราะตามความตกลงสินค้าเกษตรมาตรา 4 วรรค 2 ก็ถือเป็นความตกลงต่าง ๆ ภายใต้ WTO ซึ่งความตกลงต่าง ๆ ภายใต้ WTO นั้นเป็นส่วนหนึ่งของความตกลง WTO ดังนั้น หลักการพื้นฐานที่ใช้ใน GATT ก็นำมาใช้ในความตกลงต่าง ๆ ภายใต้ WTO ด้วย ผู้เขียนยังเห็นว่ามาตรา 4 วรรค 2 มิได้มีการบัญญัติยกเว้นพันธกรณีของภาคีจากหลัก MFN ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 1 ดังนั้นในประเด็นนี้ เมื่อระบบกรอบราคาของซีลี ราคาอ้างอิง และภาษีที่ใช้บังคับหรือส่วนลดจะได้รับการพิจารณาโดยขึ้นอยู่กับวันที่ออกใบตราส่ง นั่นก็คือ สัปดาห์ที่มีการส่งสินค้าลงเรือ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าวันที่ขนส่งสินค้าจากประเทศผู้ส่งออกอยู่ภายในสัปดาห์เดียวกันแม้สินค้าอาจมาถึงซีลีในสัปดาห์ที่ต่างกันไป ราคานำเข้าอ้างอิงก็จะเหมือนกันก็จะทำให้ได้รับการประเมินภาษีที่เหมือนกัน แต่ในทางกลับกันถ้าวันที่ขนส่งสินค้าจากประเทศผู้ส่งออกขนส่งคนละสัปดาห์กัน แม้สินค้าอาจมาถึงซีลีในสัปดาห์เดียวกัน ราคานำเข้าอ้างอิงที่ใช้ก็จะแตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้สินค้านำเข้าดังกล่าวได้รับการประเมินภาษีที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ระบบกรอบราคาของซีลีมีการทำงานโดยจัดเก็บภาษีต่อสินค้านำเข้าอันเป็นการขัดต่อมาตรา 1 ของ GATT 1994 ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของ GATT 1994 ที่ต้องการห้ามการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าชนิดเดียวกันไม่ว่าจะมาจากประเทศภาคีใดก็ตาม

4.1.1.3 ประเด็นข้อผูกพันทางภาษีตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994

ในชั้นพิจารณา อาร์เจนตินาได้ตั้งข้อเรียกร้อง 2 ข้อกล่าวคือ

¹¹⁵ หลักการไม่เลือกปฏิบัติคือ การที่หากประเทศภาคีประเทศใดประเทศหนึ่งปฏิบัติต่อประเทศภาคีใดอีกประเทศหนึ่งอย่างไร จะต้องปฏิบัติเช่นนั้นต่อประเทศภาคีอื่นด้วย เพื่อให้ทุกประเทศได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (ทชชมัย ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การค้าโลก(WTO), หน้า 32.

1) ระบบกรอบราคาละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เพราะการใช้ บังคับกรอบราคาดังกล่าวทำให้ซีลีเก็บภาษีสูงกว่าตามอัตราที่ผูกพันไว้ตามตาราง No. VII

2) ระบบกรอบราคานั้นยังละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 เพราะโดย โครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการใช้บังคับของระบบกรอบราคาสามารถนำไปสู่การใช้อัตราภาษีที่จัด เก็บตามสภาพ ซึ่งเป็นการละเมิดอัตราภาษีที่ผูกพันไว้ คือ ร้อยละ 31.5¹¹⁶

ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพบว่า ระบบกรอบราคาของซีลีเป็นมาตรการ อนุ พรมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งเป็นที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 ตามความ ตกลงสินค้าเกษตร และยังพบว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปทั้งในมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้า เกษตร และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ก็มีความหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้นจึงไม่ สามารถที่จะประเมินความสอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกได้¹¹⁷ คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทยังได้พิจารณาอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ว่าจะต้องไม่เกินไปกว่าที่ผูกพัน ไว้ตามที่กำหนดไว้ในตารางช่องที่ว่า “ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ” และกล่าวว่า ถ้าภาษีหรือค่า ธรรมเนียมอื่น ๆ ไม่ได้มีการบันทึกไว้ แต่มีการจัดเก็บก็จะไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองตามความเข้าใจว่าด้วยการตีความมาตรา 2 วรรค 1(b) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาทได้ตั้งข้อสังเกตว่า ซีลีมีได้บันทึกระบบกรอบราคาในช่องที่ว่า ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตามตาราง ดังนั้นตามเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงตัดสินว่า ระบบกรอบ ราคาศีลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994¹¹⁸

ในชั้นอุทธรณ์ องค์กรอุทธรณ์ได้กลับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ ระบุว่า ภาษีที่เกิดจากระบบกรอบราคาของซีลีนั้นเป็นการละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง โดยอาศัยเหตุผลที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำการขัดต่อมาตรา 11 ของ DSU¹¹⁹ นอกจากนี้องค์กรอุทธรณ์ได้อ้างถึงประเด็นสำคัญในการพิจารณาระหว่างมาตรา 4 วรรค 2 ตาม

¹¹⁶Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 4.5-4.7.

¹¹⁷Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 281.

¹¹⁸Ibid., para. 282.

¹¹⁹Ibid., para. 285.

ความตกลงสินค้าเกษตร และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ว่าถ้าองค์กรอุทธรณ์จะทำ ตัดสินว่า ระบบกรอบราคาของชิลีไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร องค์กรอุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องทำคำตัดสินแยกออกมาในประเด็นที่ว่า ระบบกรอบราคาของชิลีเป็นผล ให้เกิดการละเมิดมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 หรือไม่ ดังนั้นองค์กรอุทธรณ์จึงไม่เห็น ความจำเป็นที่จะต้องวางกฎเกณฑ์ว่า ระบบกรอบราคาของชิลีสอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ประโยคแรกหรือไม่ ดังนั้นองค์กรอุทธรณ์จึงไม่ทำคำวินิจฉัยตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994¹²⁰

ตามประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นด้วยกับองค์กรอุทธรณ์ที่กลับคำตัดสินของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทที่ไปพิจารณาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สอง โดยองค์กรอุทธรณ์ให้เหตุ ผลว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำการขัดต่อมาตรา 11 ของ DSU กล่าวคือ ตาม มาตรา 11 ของ DSU เป็นเรื่องขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการพิจารณาพยานหลักฐานที่ยื่นต่อตน เมื่อทางอาร์ เจนตินาไม่ได้กล่าวอ้างข้อเรียกร้องใดๆขึ้นมาเกี่ยวกับประโยคที่สอง ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาทจึงไม่มีอำนาจที่จะทำการพิจารณาตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่สองได้¹²¹

นอกจากนี้ประเด็นมาตรา 2 ของ GATT 1994 นี้จะเกี่ยวข้องกับประเด็นมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร กล่าวคือ จากที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นเรื่องลำดับการวิเคราะห์ แล้วว่า ทั้งมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เพราะอาจเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ในคดีนี้ได้ เมื่อมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรเป็นความตกลงเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเปิด ตลาดสินค้าเกษตรก็ต้องพิจารณามาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก่อน เมื่อ พิจารณาตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรแล้วพบว่า ระบบกรอบราคาของชิลี เป็นมาตรการ ณ พรหมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งเป็นที่ต้องห้ามและภาษีศุลกากร ทั่วไปทั้งในมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร และมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ก็มีความหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้นเมื่อภาษีระบบกรอบราคาไม่ใช่ภาษีศุลกากรทั่วไปจึงไม่

¹²⁰Ibid., para. 287.

¹²¹Kyle Bagwell and Alan O.Sykes, Chile-price band system and safeguard measures relating to certain agricultural products," World Trade Review 3: 520.

สามารถทำการประเมินระบบบรอบราคาแยกออกมาในประเด็นนี้อีก เพราะกรณีของระบบบรอบราคาดังกล่าวมิใช่การจัดเก็บภาษีศุลกากรทั่วไปเกินกว่าที่กำหนดไว้ในตารางที่จะพิจารณาตาม มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกของ GATT 1994 ได้ ซึ่งเป็นเรื่องห้ามมิให้จัดเก็บภาษีศุลกากร ทั่วไปเกินไปกว่าที่ผูกพัน ถ้าระบบบรอบราคาเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแล้วมีการจัดเก็บเกินกว่าที่ กำหนดการผูกพันไว้ตามตาราง จึงจะทำการประเมินความสอดคล้องของระบบบรอบราคากับ มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกได้ นอกจากนี้ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การที่ในคำตัดสิน ขององค์การอุทธรณ์ได้กล่าวว่าจะไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยตามมาตรา 2 วรรค 1(b) องค์การอุทธรณ์อาจเห็น ว่าประเด็นดังกล่าวไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงการแพ้ชนะในคดีนี้ก็ได้อีกตามหลัก Principle of Judicial Economy¹²²

แต่มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่องค์การอุทธรณ์หลีกเลี่ยงประเด็นตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรก แม้จะได้รับการยืนยันว่า คำว่า ภาษีศุลกากรทั่วไปมีความหมายเหมือนกันทั้งใน มาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร และมาตรา 2 วรรค 1 (b) ของ GATT 1994 ก็ตาม โดยองค์การอุทธรณ์ตัดสินว่า ระบบบรอบราคาต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป จึงแสดงเป็นนัยได้ว่า ภาษีภายใต้ระบบบรอบราคามีใช่ภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งถ้าถูกต้องตามนี้ บทสรุปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า ภาษีตามระบบบรอบราคาอยู่นอกขอบเขตของ มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคแรกก็จะมีน้ำหนัก แต่เมื่อองค์การอุทธรณ์หลีกเลี่ยงประเด็นดังกล่าว อาจทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่า ระบบบรอบราคาอยู่ภายใต้มาตรา 2 วรรค 1(b) ประโยคที่หนึ่ง หรือ ประโยคที่สอง¹²³

ดังนั้นจากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงเห็นว่าเมื่อภาษีตามระบบบรอบราคามีใช่ภาษี ศุลกากรทั่วไป จึงไม่สามารถทำการวินิจฉัยตามมาตรา 2 วรรค 1(b) ได้

¹²² กล่าวคือ ถ้าองค์กรระดับข้อพิพาทต้องตัดสินทุกประเด็นที่ขึ้นมา ก็อาจจะเป็นการทำ กฎหมายมากไปกว่าที่จำเป็น มากกว่าที่จะตัดสินเพียงกฎหมายที่จะแก้ไขข้อพิพาทได้ (Raj Bhala, *International Trade Law : Theory and Practice*, 2nd ed. (Lexis Publishing : 2001) p.237.)

¹²³ Kyle Bagwell and Alan O.Sykes, Chile-price band system and safeguard measures relating to certain agricultural products," *World Trade Review* 3: 520.

4.1.2 ประเด็นและข้อโต้แย้งอื่นๆ

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะหยิบยกประเด็นที่อยู่ในชั้นพิจารณาคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้กล่าวอ้างและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ได้วินิจฉัย แต่ไม่ได้เป็นประเด็นในชั้นองค์การอุทธรณ์ โดยผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ว่าเห็นด้วยหรือไม่อย่างไรกับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว

4.1.2.1 มาตรา 24 ของความตกลงว่าด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างชิลี กับ Mercosur ฉบับที่ 35 (the Chile-Mercosur Economic Complementarity Agreement No.35)

ตามข้อกล่าวอ้างของชิลี ในการลงนาม ECA 35 อาร์เจนตินาได้แสดงถึงความเข้าใจว่ามาตรา 4 วรรค 2 ไม่ได้ห้ามระบบกอบราคาของชิลี เพราะระบบกอบราคาของชิลีจะไม่สามารถนำมาพิจารณาในมาตรา 24 ของ ECA 35 ได้ถ้าระบบกอบราคาของชิลีเป็นที่ต้องห้ามตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตร¹²⁴

ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า ถ้าไปพิจารณามาตรา 24 ของ ECA 35 เพื่อความมุ่งหมายในการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรก็จะทำให้ไม่เห็นข้อผูกพันระหว่างชิลีกับ Mercosur และสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับระบบกอบราคา และทำให้มองข้ามประเด็นที่ว่าระบบกอบราคาของชิลีเป็นมาตรการประเภทซึ่งต้องทำการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปตามความหมายของมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร¹²⁵

ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ใช้มาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนาในการพิจารณาความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ตามความมุ่งหมายในการตีความมาตรา 4 วรรค 2 เพราะตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การตีความสนธิสัญญาระหว่างประเทศทั้งหลายจะต้องตีความตามหลักทั่วไปของการตีความสนธิสัญญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา

¹²⁴Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 7.81.

¹²⁵Ibid., para. 7.86.

ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่า¹²⁶

- 1) ECA 35 ไม่เข้าเงื่อนไขของความตกลงที่อ้างถึงในมาตรา 31 ของอนุสัญญาเวียนนา
- 2) ECA 35 ไม่ได้เป็นความตกลงที่ตามมาระหว่างคู่สัญญาที่เกี่ยวกับการตีความสนธิสัญญาหรือการใช้บังคับความตกลงของ WTO
- 3) มาตรา 24 ของ ECA 35 มิได้ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องที่สามารถใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา

ซึ่งในประเด็นผู้เขียนเห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กล่าวคือ

ประการแรก ตามมาตรา 31 วรรค 1 สนธิสัญญาต้องตีความโดยสุจริต ต้องตีความไปตามความหมายตามธรรมดาของข้อความในบริบทของสนธิสัญญา และเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญา และวัตถุประสงค์แห่งสนธิสัญญา¹²⁷ และในการพิจารณาจากบริบทมาตรา 31 วรรค 2 หมายความว่ารวมถึง ก) ข้อตกลงทุกข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาซึ่งเกิดขึ้นในหมู่ภาคีในโอกาสที่มีการจัดทำสนธิสัญญา ข) ตราสารทุกชนิดที่จัดทำขึ้นโดยภาคีหนึ่งหรือหลายภาคีในโอกาสที่มีการจัดทำสนธิสัญญาและได้เป็นที่ยอมรับโดยภาคีอื่นในฐานะที่เป็นตราสารเกี่ยวข้องกับสนธิสัญญา¹²⁸ แต่ ECA 35 นี้มิใช่ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับความตกลง WTO เพราะมิได้เกิดขึ้นในขณะที่มีการจัดทำความตกลง WTO และไม่มีหลักฐานว่า ECA 35 เป็นตราสารที่ได้รับการยอมรับจากภาคีอื่นในฐานะที่เป็นตราสารที่เกี่ยวข้องกับความตกลง WTO ดังที่ชิลีกล่าวอ้าง นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า ตามความตกลงต่างๆภายใต้ WTO มาตรา 16 วรรค 4 ของ DSU¹²⁹ ได้วางพันธกรณีให้ประเทศภาคีทำกฎหมายของตนให้สอดคล้องกับความตกลง WTO ดังนั้นการที่ชิลีนำ ECA 35 มาอ้างก็ไม่ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นกรณีที่สามารถยกเว้นจากพันธกรณีของ WTO ได้

¹²⁶ Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, paras. 7.82-7.85.

¹²⁷ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ : สนธิสัญญา (เล่ม 1) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 215.

¹²⁸ โปรดดูมาตรา 31 วรรค 2 ภายใต้อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา

¹²⁹ มาตรา 16 วรรค 4 ภายใต้ DSU บัญญัติไว้ว่า "Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements."

ประการที่สอง ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ตามอารัมภบทของ ECA 35 ซึ่งกำหนดว่า “ความตกลงมาร์ราเกชที่ก่อตั้งองค์การการค้าโลก ก่อให้เกิดกรอบของสิทธิและพันธกรณี ซึ่งนโยบายทางการค้าและการประนีประนอมของความตกลงปัจจุบันจะต้องปรับปรุง”¹³⁰ ดังนั้น ถ้านโยบายและการประนีประนอมใน ECA 35 ต้องมีการปรับปรุงให้เข้าถึงความตกลง WTO ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการยากที่ ECA 35 สามารถเป็นความตกลงที่เกี่ยวกับการตีความ หรือใช้บังคับความตกลง WTO ได้อย่างไร

ประการที่สาม ตามมาตรา 24 ของ ECA 35 ระบุว่า “เมื่อการใช้ระบบกรอบราคาที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวข้องกับกรณำเข้าสินค้า ภายใต้กรอบความตกลงนี้ไม่สามารถที่จะรวมสินค้าใหม่ และทำการปรับปรุงกลไก หรือใช้กลไกดังกล่าวในทางที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเงื่อนไขในการเปิดตลาดของ MERCOSUR” ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 24 ของ ECA 35 มิได้มีส่วนสัมพันธ์กับการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตร กล่าวคือ ECA 35 มิได้จัดการโดยตรงกับประเด็นที่ว่า ระบบกรอบราคาเป็นหรือไม่เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป หรือภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทอื่น นอกจากนี้ ถ้อยคำที่ว่านโยบายทางการค้าและการประนีประนอมของ ECA 35 ต้องมีการปรับปรุงให้เข้ากับความตกลง WTO ดังนั้นมาตรา 24 ของ ECA 35 ก็มิได้มีผลครอบงำต่อการตีความของ WTO ได้

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งจากประเด็นพิพาทนี้ คือ การที่ประเด็นพิพาทนี้ไม่ขึ้นมาสู่ชั้นองค์การอุทธรณ์ อาจเพราะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ทางคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทวินิจฉัยปัญหานี้ก็สามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ได้ จึงไม่เป็นประเด็นขึ้นมาในชั้นองค์การอุทธรณ์ นอกจากนี้ตามหลัก Principle of Judicial Economy คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะใช้ดุลพินิจที่จะกล่าวเฉพาะข้อเรียกร้องที่จำเป็นเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาข้อพิพาทเท่านั้น¹³¹ โดยหลีกเลี่ยงการพิจารณาข้อเรียกร้องบางประการที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเพื่อความเหมาะสมซึ่งไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 11 ของ DSU

¹³⁰ อารัมภบทของความตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ฉบับที่ 35 บัญญัติไว้ว่า “(&) the Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization Constitutes a framework of rights and obligations to which the commercial policies and compromises of the present Agreement shall adjust.”

¹³¹ Raj Bhala, *International Trade Law : Theory and Practice*, 2nd ed., p. 237.

4.1.2.2 การติดต่อของเลขาธิการ GATT กับรัฐภาคีแต่ละรัฐ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ใช้มาตรา 32 ของอนุสัญญาเวียนนา ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วย เพราะมาตรา 32 เป็นวิธีการเสริมในการตีความ ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการทำงานของสนธิสัญญา และสถานการณ์ในบทสรุปในกรณีที่เมื่อพิจารณาตีความตามมาตรา 31 แล้วยังมีความคลุมเครือหรือไม่สมเหตุสมผล

ชิลีได้อ้างว่า ในระหว่างการสัมมนาของประเทศอเมริกากลาง ชิลีได้รับคำแนะนำจากเลขาธิการ GATT เกี่ยวกับระบบกรอบราคาว่าไม่ได้เป็นการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT และร่างความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้การเจรจาในระหว่างการเจรจาอบอุรุกวัย แต่ชิลีไม่ได้เป็นผู้เข้าร่วมในการสัมมนาดังกล่าว จึงไม่สามารถอัดสำเนาจดหมายดังกล่าวได้¹³² ซึ่งอาร์เจนตินาโต้แย้งว่า ชิลีมิได้เสนอเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับคำแนะนำของเลขาธิการดังกล่าว ประกอบกับข้อกล่าวอ้างของชิลีในวรรค 31 ในคำให้การที่เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งที่สองอ้างถึงการยืนยันด้วยคำพูดมากกว่า และคำพูดนั้นไม่ใช่เป็นของเลขาธิการ แต่เป็นของผู้แทนอื่น ๆ ที่ระบุว่า ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบกรอบราคา¹³³

โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาว่า จดหมายดังกล่าวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการตีความมาตรา 4 วรรค 2 ตามความตกลงสินค้าเกษตรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ข้อเท็จจริงที่ว่า เลขาธิการ GATT อาจจะเป็นผู้ทำข้อความดังกล่าวก็จะไม่นำมาพิจารณา คำแนะนำของเลขาธิการที่ชิลีใช้อ้างถึงเป็นคำแนะนำเดียวที่เสนอในการสัมมนาระดับภูมิภาคที่จัดขึ้นในอเมริกากลาง เป็นหลักฐานที่ขาดความเข้าใจในคดีนี้¹³⁴ ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วย เพราะเมื่อมีได้มีหลักฐานตามที่ชิลีอ้างมา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงไม่มีอำนาจที่จะไปพิจารณาได้ตามมาตรา 11 ของ DSU และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ไม่จำเป็นต้องทำคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทวินิจฉัยประเด็นนี้เสร็จ ก็สามารถแก้ปัญหาในประเด็นนี้ได้ทันทีเพราะชิลีเพียงกล่าวอ้างโดยมิได้มี

¹³² Report of the Panel on Chile-Price Band system and Safeguard Measures Relation to Certain Agricultural Products, para. 4.107.

¹³³ Ibid., para. 4.108.

¹³⁴ Ibid., para. 7.95.

หลักฐานตามที่กล่าวอ้าง จึงมิได้เป็นประเด็นที่ขึ้นมาสู่ชั้นองค์การอุทธรณ์ดังกล่าว Principle of Judicial Economy

4.2 ระบบกรอบราคากับมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตร

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์การอุทธรณ์ และประเมินระบบกรอบราคาของซีดีตามความตกลงสินค้าเกษตรในคดีดังกล่าว ผู้เขียนพบว่าระบบกรอบราคาของซีดีไม่สอดคล้องกับกฎข้อบังคับตามมาตรา 4 วรรค 2 เติงอรรถ 1 ของความตกลงสินค้าเกษตร โดยระบบกรอบราคาของซีดีถือเป็นมาตรการ ณ พรหมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปรหรือราคานำเข้าขั้นต่ำที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป

เมื่อย้อนกลับไปดูประวัติการเจรจาความตกลงสินค้าเกษตร การเจรจามีผลใน 4 ส่วนของความตกลง กล่าวคือ ตัวความตกลงสินค้าเกษตร ข้อลดหย่อน ข้อผูกพันของประเทศภาคีเกี่ยวกับการเปิดตลาด การอุดหนุนภายในประเทศและการอุดหนุนการส่งออก ความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และคำตัดสินของคณะรัฐมนตรี (Ministerial Decision) เกี่ยวกับประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้นำเข้าอาหาร¹³⁵ ซึ่งทั้งหมดนี้ผลจากการเจรจาได้กำหนดกรอบเพื่อการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรในระยะยาว และเพื่อปฏิรูปนโยบายภายในประเทศด้วย นอกจากนี้ยังมีการจัดการกับประเด็นความสำคัญทางการเมืองและเศรษฐกิจหลายประเด็นที่มีความสำคัญต่อประเทศภาคีทั้งหลาย

ตามเบื้องหลังตามความตกลงสินค้าเกษตร การเจรจาเกี่ยวกับการเปิดตลาดสินค้าเกษตรได้กระทำตามหลักฐานที่ว่า การค้าสินค้าเกษตรต้องทำบนฐานของการผูกพันภาษีศุลกากรทั่วไปและมาตรการ ณ พรหมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปก็ต้องเป็นที่ต้องห้าม¹³⁶ ซึ่งสิ่งนี้จะเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนมาตรการ ณ พรหมแดนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป กระบวนการนี้เรียกว่า “การปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นภาษีศุลกากรทั่วไป” (tariffication) ความมุ่งหมายก็เพื่อให้มีความโปร่งใสและความคาดเดาได้ในการค้าสินค้าเกษตร และสร้างหรือทำให้ความเชื่อมโยง

¹³⁵World Trade Organization, The Explanation of the Agreement on Agriculture
Available from <http://www.wto.org>.

¹³⁶Ibid.

โยงระหว่างตลาดภายในประเทศและตลาดโลกมีความเข้มแข็งและให้มีการเจรจาอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อลดการปกป้องการค้าสินค้าเกษตร นอกจากนี้ตามมาตรา 4 วรรค 2 ของความตกลงสินค้าเกษตรก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายสำหรับสิ่งที่จะอ้างว่าเป็นระบบภาษีศุลกากรเท่านั้นที่ใช้กับการค้าสินค้าเกษตร โดยการห้ามประเทศภาคีจากการคงไว้ นำมาใช้ หรือกลับไปใช้มาตรการใด ๆ ประเภทซึ่งได้รับการกำหนดให้ปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป เว้นแต่จะเป็นกรณีของบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษซึ่งใช้กับสินค้าที่ได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแล้ว ที่ให้มีการเก็บภาษีเพิ่มเติมได้ในกรณีที่เกี่ยวเรือการขนส่งนั้นราคาที่กำหนดในอัตราแลกเปลี่ยนภายในประเทศต่ำกว่าระดับราคาอ้างอิง หรือในกรณีที่มีการนำเข้าปริมาณมาก

หลังจากได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษีตามมาตรา 4 วรรค 2 แล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรการปกป้องพิเศษเป็นข้อยกเว้นจากกฎเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา 4 ที่ห้ามการใช้มาตรการ ณ พรหมแดนที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปที่ผูกพัน ซึ่งในคดีพิพาทนี้ระบบกรอบราคาของชิลีได้รับการพิจารณาว่าเป็นมาตรการ ณ พรหมแดน ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า ระบบกรอบราคาของชิลีมีความคล้ายคลึงกับมาตรการปกป้องพิเศษประเภทหนึ่งโดยเฉพาะเป็นมาตรการปกป้องพิเศษกรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ (Price Trigger Safeguard)¹³⁷ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของกฎเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา 4

อนึ่งมีผู้กล่าวว่า ระบบกรอบราคาซึ่งเป็นนโยบายที่ให้เสถียรภาพทางด้านราคาเป็นมาตรการปกป้องที่จัดการได้ดี (a well-managed safeguard) ซึ่งอาจมีประสิทธิภาพในการลดปริมาณสินค้าเกษตรและลดความผันผวนของราคาที่เข้ามา ซึ่งนโยบายเหล่านี้ ออกแบบมาเพื่อปกป้องสินค้าเกษตรภายในประเทศโดยการจำกัดเก็บภาษีเมื่อราคานำเข้าต่ำกว่าราคาเฉลี่ยระหว่างประเทศ และระบบกรอบราคายังประสบผลสำเร็จในการลด rent-seeking behavior โดยการป้องกันระดับราคาจากการดำเนินการทางนโยบาย¹³⁸ นอกจากนี้ยังมีผู้กล่าวว่า ระบบกรอบราคาที่เกิดขึ้นในชิลี

¹³⁷ Alberto Valdes and William Foster, "Special Safeguard for Developing Country agriculture : a proposal for WTO negotiations," *World Trade Review* 2(March 2003) : 28.

¹³⁸ Alain de January, Nigel Key and Elisabeth Sadoulet, *Agricultural and Rural Development Policy in Latin America* ,p. 20.

ง่ายในการนำมาบังคับใช้ให้เป็นผลและยังดำเนินการได้ดี (well administered)¹³⁹ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อเป็นการวิเคราะห์ว่าระบบกรอบราคาของซีลีสามารถเข้าช้อยกเว้นที่จะเป็นมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตรได้หรือไม่อย่างไร โดยผู้เขียนจะทำการเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของทั้งสองกลไกนี้โดยจะแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ วัตถุประสงค์ การใช้บังคับกลไก ความโปร่งใสและความสามารถคาดเดาได้ และกรอบเวลา

1) วัตถุประสงค์

- บทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับลักษณะเฉพาะและปัญหาของภาคการเกษตร โดยสร้างขึ้นมาเพื่อช่วยผู้ผลิตภายในประเทศจากการนำเข้าสินค้าซึ่งสามารถทำให้เกิดความเสียหายได้ โดยตระหนักว่า การขจัดมาตรการที่มีใช้ภาษีออกไป อาจจะทำให้เกิดการนำเข้าจำนวนมากซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อการผลิตภายในประเทศ หรือเป็นการกีดราคาภายในประเทศ เพราะภาษีที่ผูกพันเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ¹⁴⁰

- ระบบกรอบราคาของซีลี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ผลิตภายในประเทศมีเงื่อนไขทางการตลาดที่มั่นคง โดยการบรรเทาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ ในอีกแง่หนึ่ง ยังเป็นการปกป้องผู้บริโภคในประเทศโดยการคืนภาษีซึ่งจัดเก็บกับสินค้านำเข้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะลดราคานำเข้าทั้งหมด ดังนั้น ผู้บริโภคภายในประเทศก็สามารถซื้อสินค้าในราคาดังกล่าวได้*

¹³⁹Avishary Braverman, Ravi KanBur, Antonio Salazar P. Brandao, Jeffrey Hammer, Mauro De Rezende Lopes and Alexandra Tan, Commodity Price Stabilization and Policy Reform : An Approach to the Evaluation of the Brazilian Price Band Proposals, p. 9.

¹⁴⁰Tim Ruffer and Paolo Vergano, An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries (Oxford: the UK Department for International Development, 2002), p.13.

* แต่ก็มีข้อสังเกตว่าจะเป็นการช่วยผู้บริโภคและผู้ผลิตภายในประเทศได้จริงหรือไม่ ดังที่ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในบทที่ 3

ดังนั้นจากวัตถุประสงค์ของทั้ง 2 กลไกนี้มีสิ่งที่เหมือนกัน คือ เพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตภายในประเทศจากสินค้านำเข้าที่สามารถเข้ามาทำให้เกิดความเสียหายต่อตนได้ นอกจากนี้ยังช่วยผู้ผลิตภายในประเทศให้สามารถอยู่รอดในตลาดได้

ส่วนความแตกต่าง ระบบกรอบราคามีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมคือ เพื่อช่วยผู้บริโภครายในประเทศเมื่อราคาระหว่างประเทศสูง ดังที่กล่าวมา (ซึ่งมิใช่วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการการปกป้องพิเศษ) นอกจากนี้ในด้านของประเด็นทางการเมืองและเศรษฐกิจที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งได้มีการระบุไว้ในกรอบระยะเวลาของการค้าสินค้าเกษตรและนโยบายภายในประเทศที่เป็นผลมาจากการเจรจาความตกลงสินค้าเกษตร ระบบกรอบราคาของซีดีประสบความสำเร็จในการลด rent-seeking behavior โดยการป้องกันระดับราคาจากการดำเนินการทางนโยบาย (policy manipulating)¹⁴¹ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อซีดี ประเด็นนี้สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่หลาย ๆ ประเทศจะต้องรับมือ เพราะระบบกรอบราคาอาจกลายเป็นต้นแบบให้กับประเทศต่าง ๆ ซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาดังกล่าว

2) การใช้บังคับกลไก

ในหัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ สินค้า วิธีการคำนวณ และภาษีที่ใช้บังคับ

2.1) สินค้า

สินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกทั้งสองนี้ต้องมีการระบุอย่างละเอียด

- บทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษ ประเทศภาคีสีสิทธิที่จะใช้มาตรการปกป้องพิเศษเฉพาะกับสินค้าเกษตรที่มีการปรับเปลี่ยนมาเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปแล้ว (tariffied) และมีการระบุสัญลักษณ์ “SSG” ในตารางผูกพันว่าให้ใช้มาตรการปกป้องพิเศษได้¹⁴²

- ระบบกรอบราคาของซีดี จะใช้บังคับกับสินค้าเกษตรที่ได้มีการระบุไว้ในกฎหมายของซีดี ฉบับที่ 18.525 มาตรา 12 ซึ่งได้แก่ ข้าวสาลี แป้งสาลี น้ำมันพืช และน้ำตาล (ซึ่งสินค้านี้ดังกล่าวได้มีการผูกพันภาษีแล้ว (tariffied) และเจ้าหน้าที่ศุลกากรภายในประเทศจะต้องมีการแจ้ง(notify) ราคาเหล่านี้ตามฐานรายสัปดาห์¹⁴³

¹⁴¹ Alain de Janvry, Nigel Key and Elisabeth Sadoulet, Agricultural and Rural Development Policy in Latin America, p. 20.

¹⁴² โปรดดูมาตรา 5 วรรค 1 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

¹⁴³ โปรดดูกฎหมายของซีดี ฉบับที่ 18.525 มาตรา 12

2.2) วิธีการในการคำนวณ

- บทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษ กรณีใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ (the price trigger safeguard) จะมีการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมหรือราคานำเข้าต่ำกว่าเกณฑ์ราคาที่กำหนดไว้ ซึ่งจะมีการจัดเก็บเที่ยวต่อเที่ยวเรือ (a shipment-by-shipment basis) ราคาอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณกรณีใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์นี้จะหาจากราคา c.i.f. เฉลี่ยระหว่างปี ค.ศ. 1986 - 1988 ซึ่งอยู่ในรูปของอัตราแลกเปลี่ยนภายในประเทศ¹⁴⁴ ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมสามารถจัดเก็บเฉพาะกับเที่ยวเรือขนส่งที่เกี่ยวข้องและไม่ใช้กับสินค้านำเข้าที่อยู่ในโควตาภาษี¹⁴⁵

- ระบบกรอบราคาของซีลี ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพจะใช้กับสินค้าแต่ละเที่ยวขนส่ง จำนวนภาษีที่จัดเก็บตามสภาพจะได้รับการพิจารณาห้าปีครั้งโดยการเปรียบเทียบราคาอ้างอิงแต่ละห้าปีกับกรอบราคาขั้นสูง และกรอบราคาขั้นต่ำที่ได้รับการพิจารณาทุกปี โดยสัมพันธ์กับสินค้าที่เกี่ยวข้อง ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพหรือภาษีที่จะต้องคืนจะใช้บังคับกับสินค้าต่อต้นตั้งแต่วันส่งออกไม่ว่าจะนำเข้ามายังซีลี

ดังนั้นวิธีการในการคำนวณของกลไกทั้งสองนี้ต่างก็มีปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยที่คล้ายกัน กล่าวคือ ในการคำนวณภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมก็อาจจะใช้กับการขนส่งแต่ละเที่ยว ราคาที่ใช้ในการคำนวณก็คือ ราคา c.i.f.

แต่ระบบกรอบราคาของซีลีไม่ได้เหมือนกันทุกประการกับมาตรการปกป้องพิเศษ กล่าวคือ ปัจจัยที่อยู่ภายใต้การคำนวณของระบบกรอบราคาของซีลีจะขึ้นอยู่กับราคาอ้างอิงที่พิจารณารายห้าปี ขึ้นอยู่กับราคาระหว่างประเทศของสินค้าที่ได้รับการพิจารณารายเดือน และขึ้นอยู่กับการพิจารณาระบบกรอบราคาขั้นสูงและขั้นต่ำรายปี แต่บทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษ ราคาอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณกรณีใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์จะใช้ราคา c.i.f. เฉลี่ยระหว่างปี ค.ศ. 1986-1988 เป็นพื้นฐาน

2.3) ภาษีที่ใช้บังคับ

¹⁴⁴โปรดดูมาตรา 5 วรรค 1(b) ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

¹⁴⁵Tim Ruffer and Paolo Vergano, An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries, p.13.

- บทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษ กรณีใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจะมีการจัดเก็บเมื่อราคานำเข้าอยู่ต่ำกว่าระดับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยสามารถจัดเก็บได้เกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน¹⁴⁶

- ระบบกรอบราคาของชิลี ภาษีกรอบราคา (ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ) และภาษีที่คิดตามมูลค่า เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินกว่าอัตราภาษีตามที่ผูกพันไว้ในตาราง WTO ของชิลีตามกฎหมายฉบับที่ 18.525 ที่ได้รับการแก้ไขแล้ว¹⁴⁷

3) ความโปร่งใสและความสามารถคาดเดาได้

ทั้ง 2 กลไกนี้มีความโปร่งใสและความสามารถคาดเดาได้ (แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยต่างกันออกไป ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) ประเทศคู่ค้าอื่น ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อที่จะคำนวณภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมซึ่งสามารถจัดเก็บกับสินค้าที่ส่งออก ผู้นำเข้าสามารถรู้ได้ว่าจะต้องทำอะไรและจะต้องเจอกับอะไรเมื่อนำสินค้าเข้ามาในประเทศ

- บทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษกำหนดว่า ราคาอ้างอิงต้องมีการระบุไว้และจัดให้มีเนื้อหาที่จำเป็นเพื่อให้ประเทศภาคีอื่นรับรู้ถึงภาษีเพิ่มเติมที่จะนำมาจัดเก็บ ประเทศที่ใช้มาตรการปกป้องพิเศษนี้ต้องแจ้งการใช้ราคาที่เป็นเกณฑ์ต่อ WTO¹⁴⁸

- ระบบกรอบราคาของชิลี กรอบราคาจะได้รับการพิจารณาตามฐานประจำปีโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยฝ่ายบริหาร¹⁴⁹ นอกจากนี้ราคาที่มีการจัดเก็บภาษีหรือส่วนลดเจ้าหน้าที่ศุลกากรภายในประเทศต้องมีการแจ้ง (notify) ตามฐานรายสัปดาห์ ส่วนราคาเฉลี่ยจะมีการปรับเปลี่ยนโดยการพิจารณาจากการขึ้นลงของราคาระหว่างประเทศโดยใช้ดัชนีราคาภายนอกประเทศ

¹⁴⁶ มาตรา 5 ตามความตกลงสินค้าเกษตรอนุญาตให้มีการจัดเก็บภาษีศุลกากรเพิ่มเติมได้เหนือกว่า และเกินกว่าอัตราภาษีศุลกากรที่ผูกพัน (United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p.16.)

¹⁴⁷ โปรดดูกฎหมายของชิลี ฉบับที่ 19.772

¹⁴⁸ โปรดดูมาตรา 5 วรรค 7 ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร

¹⁴⁹ Report of the Panel on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para. 2.4.

ที่ได้รับการคำนวณโดยธนาคารกลางของชิลี¹⁵⁰

แต่การคำนวณต้นทุนในการนำเข้าของระบบกรอบราคาของชิลีมีปัญหาที่ว่าไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ออกมาว่า ต้นทุนในการนำเข้าจะคำนวณอย่างไร ดังนั้น จึงเป็นการยากต่อผู้นำเข้าในการคำนวณราคาดังกล่าวก่อนการคำนวณภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติม ซึ่งผู้เขียนได้เคยกล่าวเอาไว้แล้วว่า นี่เป็นจุดบกพร่องของระบบกรอบราคาของชิลี นอกจากนี้ตั้งที่ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ไปแล้วว่า ในเรื่องของราคาอ้างอิง ชิลีไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดที่ระบุถึงตลาดระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และคุณภาพของสินค้าที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ในการคำนวณราคาอ้างอิงที่จะใช้บังคับว่าจะได้รับการคัดเลือกอย่างไร ดังนั้น จึงเป็นการยากต่อผู้นำเข้าในการคำนวณราคาดังกล่าวก่อนการคำนวณภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติม

4) กรอบเวลา

- บทบัญญัติมาตรการปกป้องพิเศษ ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจะยังคงมีอยู่เฉพาะกับที่ยกเว้นขนส่งที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจะยังคงมีอยู่จนกว่าราคานำเข้าที่เข้ามาจะไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้

- ระบบกรอบราคาของชิลี ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจะยังคงมีอยู่จนกว่าราคาระหว่างประเทศของสินค้าจะอยู่ระหว่างกรอบราคาขั้นสูง และกรอบราคาขั้นต่ำ โดยไม่ต่ำกว่ากรอบราคาที่กำหนด

ดังนั้นเพื่อที่จะให้เห็นถึงความเหมือนหรือแตกต่างระหว่างมาตรการปกป้องพิเศษ(กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์) และระบบกรอบราคาของชิลี ผู้เขียนจะแสดงเป็นตารางเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵⁰Report of the Appellate Body on Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, para.18(b).

ตารางที่ 10 ตารางเปรียบเทียบความคล้ายคลึงระหว่างมาตรการปกป้องพิเศษ(กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์) และระบบกรอบราคาของซีดี

ประเด็น	มาตรการปกป้องพิเศษ (กรณีใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์)	ระบบกรอบราคาของซีดี
1) วัตถุประสงค์	- เพื่อช่วยผู้ผลิตภายในประเทศจากการนำเข้าสินค้าซึ่งสามารถทำให้เกิดความเสียหายได้	- เพื่อช่วยผู้ผลิตภายในประเทศจากการนำเข้าสินค้าซึ่งสามารถทำให้เกิดความเสียหายได้ - เพื่อช่วยผู้บริโภคภายในประเทศ เมื่อราคาระหว่างประเทศของสินค้านั้นสูง
2) การใช้บังคับกลไก 2.1) สินค้า 2.2) วิธีการในการคำนวณ	- จะต้องมีการปรับเปลี่ยนจากมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นภาษี (tariffied) และสินค้าต้องมีการระบุสัญลักษณ์ “SSG” ไว้ในตารางผูกพันภาษี (notified) - ใช้ตามฐานแต่ละเที่ยวการขนส่ง (invoke on a shipment-by-shipment basis) - ใช้ราคา c.i.f. ในการคำนวณ - ฐานการคำนวณ	- กฎหมายฉบับที่ 18.525 มาตรา 12 ระบุว่าใช้กับสินค้าประเภทข้าวสาลี แป้งสาลี น้ำมันพืช และน้ำตาล ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนเป็นมาตรการทางภาษีแล้ว (tariffied) และเจ้าหน้าที่ศุลกากรภายในประเทศจะต้องมีการแจ้ง (notify) ราคาเหล่านี้ตามฐานรายสัปดาห์ - ใช้ตามฐานแต่ละเที่ยวการขนส่ง (invoke on a shipment-by-shipment basis) - ใช้ราคา c.i.f. ในการคำนวณ - ฐานการคำนวณ

ประเด็น	มาตรการปกป้องพิเศษ (กรณีใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์)	ระบบกรอบราคาของซีดี
	<p>- ราคาอ้างอิงใช้ราคา c.i.f. เฉลี่ยระหว่างปีฐาน ค.ศ. 1986-1988</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ราคาอ้างอิงจะคำนวณเป็นรายสัปดาห์ - ราคาระหว่างประเทศสำหรับสินค้าแต่ละประเภทจะคำนวณเป็นรายเดือน - กรอบราคาจะพิจารณารายปี
2.3) ภาษีที่ใช้บังคับ	<p>- สามารถใช้บังคับเกินกว่าอัตราที่ผูกพันได้</p>	<p>- กรอบราคา (ภาษีที่จัดเก็บตามสภาพ) และภาษีที่คิดตามมูลค่า รวมกันแล้วต้องไม่เกินไปกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันร้อยละ 31.5 ที่ผูกพันไว้ในตาราง WTO ของซีดี</p>
3) ความโปร่งใสและความสามารถคาดเดาได้	<ul style="list-style-type: none"> - ราคาอ้างอิงจะต้องมีการระบุไว้ (ประเทศภาคีสามารถที่จะรับรู้ได้) - ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้มาตรการต้องมีการแจ้งราคาที่เป็นเกณฑ์นี้ (trigger price) ไปยัง WTO 	<ul style="list-style-type: none"> - กรอบราคาจะได้รับการพิจารณาทุกปี โดยฝ่ายบริหารจะออกพระราชกฤษฎีกา (ประเทศภาคีสามารถที่จะรับรู้ได้) - ราคาที่มีการจัดเก็บภาษีหรือภาษีที่ต้องคืนเจ้าหน้าที่ศุลกากรภายในประเทศต้องมีการแจ้ง (notify) ตามฐานรายสัปดาห์ - ราคาเฉลี่ยจะปรับเปลี่ยนไปโดยพิจารณาจากการขึ้นลงของราคาระหว่างประเทศ โดยใช้ดัชนีราคาภายนอกที่ได้รับการคำนวณโดยธนาคารกลางของซีดี

ประเด็น	มาตรการปกป้องพิเศษ (กรณีใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์)	ระบบกรอบราคาของซีลี
		<ul style="list-style-type: none"> - แต่สิ่งที่ไม่ชัดเจนคือ <ul style="list-style-type: none"> - ต้นทุนในการนำเข้า ไม่มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับกำหนดวิธีในการคำนวณไว้ - ราคาอ้างอิงไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับที่ระบุถึงตลาดระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและคุณภาพของสินค้าที่เกี่ยวข้องว่าจะคัดเลือกอย่างไรที่จะนำมาใช้ในการคำนวณราคาอ้างอิง
4) กรอบเวลา	- ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจะยังคงมีอยู่จนกระทั่งราคาอ้างอิงไม่ต่ำกว่าราคาเกณฑ์ที่กำหนด	- ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจะยังคงมีอยู่จนกระทั่งราคาระหว่างประเทศของสินค้าอยู่ในกรอบราคาขั้นสูงและกรอบราคาขั้นต่ำ โดยไม่ต่ำกว่ากรอบราคาขั้นต่ำที่กำหนด

หลังจากผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการปกป้องพิเศษ(กรณีใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์) และระบบกรอบราคาของซีดีแล้ว พบว่าทั้ง 2 กลไกนี้มีความคล้ายกัน เหตุใดซีดีถึงไม่อ้างระบบกรอบราคาตามมาตรการปกป้องพิเศษแต่หันมาใช้ระบบกรอบราคา ผู้เขียนเห็นว่า ซีดียังขาดเงื่อนไขในการที่จะเข้าเกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษ เพราะมาตรการปกป้องพิเศษที่ใช้บังคับกับผู้ผลิตสินค้าเกษตรภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร จะใช้เฉพาะกับสินค้าที่มีปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษีแล้ว และต้องมีการระบุสัญลักษณ์ SSG ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่ได้ทำการปรับเปลี่ยนมาตรการดังกล่าวให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขในการที่จะใช้มาตรการปกป้องพิเศษภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร¹⁵¹ ซึ่งในคดีพิพาทนี้ ซีดีซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาก็ยังคงไว้ซึ่งมาตรการที่ต้องทำการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษีดังกล่าว จึงทำให้ซีดีหันมาใช้ระบบกรอบราคาเป็นทางออกโดยนำมาปรับปรุงใช้ให้ใกล้เคียงกับมาตรการปกป้องพิเศษ ซึ่งอาจจะเป็นการง่ายต่อซีดีมากกว่า เพราะนอกจากระบบกรอบราคาจะนำมาใช้ปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศได้แล้ว ระบบกรอบราคายังสามารถนำมาใช้ในการปกป้องผู้บริโภคภายในประเทศได้ด้วย นอกจากนี้ตามวิธีการในค่านวน ระบบกรอบราคาจะใช้ระยะเวลาที่เป็นปัจจุบันมากกว่าบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการปกป้องพิเศษ เพราะตามระบบกรอบราคาของซีดี ราคาตามการค่านวนภาษีเพิ่มเติมจะมีการพิจารณาตามฐานรายปี รายเดือน และรายสัปดาห์ ดังนั้น ราคาเหล่านี้จะมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ของโลกในปัจจุบัน แต่ราคาอ้างอิงในมาตรการปกป้องพิเศษจะเฉลี่ยจากราคา c.i.f. ระหว่างปีค.ศ.1986-1988 ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวมานานมาแล้ว ซึ่งอาจจะไม่เป็นฐานระยะเวลาที่เหมาะสมเพราะหลายสิ่งหลายอย่างมีการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความแม่นยำของเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ฐานนี้อาจจะไม่เหมาะที่จะใช้ในการค่านวนภาษีเพิ่มเติม นอกจากนี้ระบบกรอบราคาของซีดีใช้ราคาระหว่างประเทศของสินค้าแต่ละสินค้า ซึ่งซีดีอาจเห็นว่าเป็นการง่ายกว่าที่จะเข้าถึง เพื่อที่จะนำมาใช้ในการค่านวนภาษีเพิ่มเติมสำหรับผู้นำเข้า

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จากบทเรียนในคดีพิพาท ซีดีต้องมีการแก้ไขระบบกรอบราคาของตนให้สอดคล้องกับความตกลงสินค้าเกษตรภายใต้ WTO ซึ่งถ้าซีดีใช้มาตรการปกป้องพิเศษนอกจากจะไม่เป็นการขัดต่อ WTO แล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อซีดีมากกว่าที่ซีดีจะไปใช้มาตรการปกป้องทั่วไปในการปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศและส่งเสริมการกินดีอยู่ดีของผู้บริโภค เพราะตาม

¹⁵¹ Alberto Valdes and William Foster, "Special Safeguard for Developing Country agriculture : a proposal for WTO negotiations," *World Trade Review* 2: 16.

มาตรา 5 ของความตกลงสินค้าเกษตร ระบุว่า สินค้าที่มีการกีดกันที่มีใช้ภาษีได้มีการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไป รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมได้กรณีปริมาณการนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นเกินกว่าระดับ หรือกรณีราคานำเข้าของสินค้าต่ำกว่าระดับราคาที่เป็นเกณฑ์ ซึ่งแม้ประเทศภาคี WTO มีสิทธิที่จะเลือกใช้ระหว่างมาตรการปกป้องพิเศษตามมาตรา 5 ตามความตกลงสินค้าเกษตร หรือมาตรการปกป้องทั่วไปตามมาตรา 19 ของ GATT 1994 ที่มีเงื่อนไขใช้บังคับตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (ซึ่งถ้าภาคี WTO เลือกที่จะใช้มาตรการปกป้องพิเศษก็ไม่สามารถที่จะใช้มาตรการปกป้องทั่วไปได้) แต่ผู้เขียนยังเห็นว่า มาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตรยังใช้ได้ง่ายกว่ามาตรการปกป้องทั่วไป ดังนี้

- 1) ภาษีปกป้องจะเกิดอัตโนมัติเมื่อปริมาณการนำเข้าสูงเกินกว่าระดับที่เป็นเกณฑ์ หรือถ้าราคาต่ำกว่าระดับที่เป็นเกณฑ์¹⁵² และ
- 2) ไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ¹⁵³
- 3) มาตรการปกป้องพิเศษสินค้าเกษตรไม่ได้กำหนดให้ผู้ร้องขอต้องแสดงว่า การนำเข้านั้นก่อให้เกิดความเสียหาย (causation)

นอกจากนี้ประเทศกำลังพัฒนาที่จะใช้มาตรการปกป้องทั่วไปก็แทบไม่มี เพราะในการพิสูจน์ความเสียหาย ทางอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายต้องร้องขอไปยังรัฐบาลให้เริ่มการไต่สวน ซึ่งเกษตรกรรายย่อยในประเทศกำลังพัฒนาไม่มีสิทธิไม่มีเสียงพอที่จะไปลobbypress รัฐบาล นอกจากนี้การไต่สวนก็อาจใช้เวลานาน ซึ่งอาจจะเป็นการล่าช้าเกินไปที่จะปกป้องเกษตรกรที่ยากจนได้ นอกจากนี้การที่ประเทศกำลังพัฒนาจะใช้มาตรการปกป้องทั่วไปได้ต้องมีการผ่านกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศก็ยังไม่มีการตรากฎหมายภายในในเรื่องนี้

154

¹⁵²United Nations, Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture, p. 17.

¹⁵³Ibid., p. 17.

¹⁵⁴Tim Ruffer and Paolo Vergano, An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries, p.12.

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า มาตรการปกป้องพิเศษอาจเป็นทางเลือกที่ดีประการหนึ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในการปกป้องสินค้าเกษตรภายในประเทศในกรณีที่สินค้านำเข้ามีปริมาณที่มาก หรือราคานำเข้านั้นต่ำมาก



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษากรณีพิพาทในคดีระบบกอบราคาของซีลีระหว่างซีลีและอาร์เจนตินา ประกอบกับหลักกฎหมายตามความตกลงสินค้าเกษตรและพันธกรณีอื่นๆภายใต้ WTO ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ระบบกอบราคาของซีลีใช้ในการจัดเก็บภาษีต่อการนำเข้าสินค้าเกษตร อันได้แก่ ข้าวสาลี แป้งสาลี และน้ำมันพืชเป็นมาตรการ ณ พรมแดนที่คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร และราคานำเข้าขั้นต่ำที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นภาษีศุลกากรทั่วไปซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 4 วรรค 2 แห่งวรรค 1 ตามความตกลงสินค้าเกษตร เพราะรูปแบบและลักษณะการทำงาน ภาษีที่จัดเก็บตามระบบกอบราคาจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามราคาที่เขาเข้ามา หรืออาจเปลี่ยนแปลงไปตามกอบราคาที่ได้กำหนดไว้ และยังมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันราคาอ้างอิงที่เขาเข้ามาต่ำกว่ากอบราคาขั้นต่ำ หรือเกินกว่ากอบราคาขั้นสูง และป้องกันตลาดภายในประเทศจากความผันผวนของราคาต่างประเทศ จึงทำให้ระบบกอบราคาของซีลีเป็นมาตรการที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไปอันเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา 2 วรรค 1(b) ของ GATT 1994 ด้วย และจากการศึกษาในคดีดังกล่าวเมื่อระบบกอบราคาของซีลีเป็นรูปแบบหนึ่งของค่าธรรมเนียมผันแปร ระบบกอบราคาจึงเป็นมาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าอย่างหนึ่งตามมาตรา 11 ของ GATT 1994 อันเป็นการขัดต่อหลักการห้ามมิให้มีการจำกัดจำนวน และไม่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา 11 วรรค 2(c) ที่ให้มีการใช้การจำกัดปริมาณการนำเข้าต่อสินค้าเกษตรได้ นอกจากนี้ โดยโครงสร้างและการทำงานของระบบกอบราคาของซีลียังเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของ GATT มาตรา 1 ที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าชนิดเดียวกันไม่ว่าจะมาจากประเทศภาคีใดก็ตาม เพราะภาษีที่จัดเก็บขึ้นอยู่กับวันที่มีการออกใบตราส่ง ผลก็คือ แม้สินค้ามาถึงซีลีในสัปดาห์เดียวกันก็อาจได้รับการประเมินภาษีต่างกัน ดังนั้นระบบกอบราคาของซีลียังไม่สอดคล้องกับความตกลงภายใต้กรอบ WTO หลายฉบับ

จากการศึกษาและวิเคราะห์คดีพิพาทนี้ แม้ว่าระบบกอบราคาของซีลีจะได้รับการตัดสินว่าเป็นมาตรการที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นมาตรการทางภาษี และผลจากคำตัดสินในคดีนี้ทำให้ซีลีต้องทำระบบกอบราคาของตนให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร ผู้เขียนพบว่า ระบบกอบราคาของซีลียังมีความคล้ายคลึงกับมาตรการปกป้องพิเศษตามมาตรา

5 กรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์ (Price Trigger Safeguard) ซึ่งอาจเป็นข้อยกเว้นของกฎเกณฑ์ทั่วไปในการเปิดตลาดมาตรา 4 ตามความตกลงสินค้าเกษตร โดยมีผู้กล่าวว่า ระบบกรอบราคาเป็นการปกป้องที่สามารถนำมาใช้จัดการได้ดี ซึ่งอาจมีประสิทธิภาพในการลดปริมาณสินค้าเกษตรที่เข้ามา และลดความผันผวนของราคาที่เข้ามาด้วย นอกจากนี้ ระบบกรอบราคายังง่ายในการที่ประเทศกำลังพัฒนาจะนำมาบังคับใช้ให้เป็นผล

แต่จากการศึกษาแม้มาตรการปกป้องพิเศษ และระบบกรอบราคาจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่ก็มีข้อเหมือนกันทุกประการ ดังสรุปได้ดังนี้

ความคล้ายคลึงกัน ได้แก่

- มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยผู้ผลิตภายในประเทศจากสินค้านำเข้าที่เข้ามาก่อให้เกิดความเสียหาย
- สินค้านั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนจากมาตรการที่มีใช่มาก่อนให้เป็นมาตรการทางภาษี
- สินค้านั้นต้องมีการแจ้งสิทธิที่จะใช้
- ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมขึ้นอยู่กับการขนส่งที่เกี่ยวข้อง
- ราคาที่ใช้ในการคำนวณ คือ ราคา c.i.f.
- มีความโปร่งใสและความคาดเดาได้ โดยมาตรการปกป้องพิเศษจะมีการระบุข้อมูลเพื่อให้ประเทศภาคีอื่นรับรู้ถึงภาษีเพิ่มเติมที่จะนำมาจัดเก็บ ส่วนระบบกรอบราคาจะมีการพิจารณาประจำปีโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ราคาเฉลี่ยจะมีการปรับเปลี่ยนโดยพิจารณาจากการขึ้นลงของราคาระหว่างประเทศโดยใช้ดัชนีราคาภายนอกประเทศที่ได้รับการคำนวณโดยธนาคารกลางของซิติ ซึ่งประเทศคู่ค้าสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ (เว้นแต่ในกรณีของระบบกรอบราคาที่ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการในการคำนวณต้นทุนในการนำเข้า และไม่ได้มีกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกประเทศที่เกี่ยวข้องและคุณภาพของสินค้าที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ในการหาราคาอ้างอิงไว้)

ความแตกต่าง ได้แก่

- ระบบกรอบราคามีวัตถุประสงค์เพิ่มเติม คือ ช่วยผู้บริโภครายในประเทศเมื่อราคาระหว่างประเทศของสินค้านั้นสูงขึ้น
- ระยะเวลาที่ใช้ในการคำนวณไม่เหมือนกัน โดยมาตรการปกป้องพิเศษ ราคาอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณกรณีที่ใช้ราคานำเข้าเป็นเกณฑ์จะใช้ราคา c.i.f. เฉลี่ยระหว่างปีค.ศ.1986-1988 เป็นปีฐาน ส่วนระบบกรอบราคาของซิติ การคำนวณระบบกรอบราคาจะขึ้นอยู่กับราคาอ้างอิงที่พิจารณารายสัปดาห์ ขึ้นอยู่กับราคาระหว่างประเทศของสินค้าที่ได้รับการพิจารณารายเดือน และขึ้นอยู่กับ การพิจารณากรอบราคาขั้นสูงและขั้นต่ำรายปี

- ภาษีที่ใช้บังคับก็ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมตามมาตรการปกป้องพิเศษสามารถจัดเก็บได้เกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน แต่ภาษีเพิ่มเติมของกรอบราคา และภาษีตามมูลค่า เมื่อรวมกันแล้วไม่สามารถที่จะจัดเก็บได้เกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันได้

- ในเรื่องของความโปร่งใสและความคาดเดาได้ การคำนวณของกรอบราคาผิดพลาดที่ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการในการคำนวณต้นทุนในการนำเข้าไว้ นอกจากนี้ราคาที่ใช้ในการหาราคาอ้างอิงแต่ละสัปดาห์ ซิลีมีได้มีกฎเกณฑ์ออกมาว่าตลาดต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และคุณภาพของสินค้าที่เกี่ยวข้องจะได้รับการคัดเลือกอย่างไร

- กรอบเวลาที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีก็ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ระบบกรอบราคาใช้ได้จนกว่าราคานำเข้านั้นอยู่ภายในกรอบที่กำหนดไว้ ส่วนมาตรการปกป้องพิเศษใช้ได้จนกว่าอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้

จากการศึกษาคดีพิพาท เหตุใดซิลีจึงไม่อ้างมาตรการปกป้องพิเศษแทนระบบกรอบราคา เนื่องจากซิลีเองก็ยังมีได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนในการที่จะใช้มาตรการปกป้องพิเศษได้ ดังนั้นซิลีในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องการที่จะใช้มาตรการที่ให้ความคุ้มครองแก่ตนมากที่สุด จึงใช้ระบบกรอบราคาเป็นทางออกในการแก้ปัญหา โดยการปรับเปลี่ยนระบบกรอบราคาให้คล้ายกับมาตรการปกป้องพิเศษ

นอกจากนี้ผลจากการที่องค์กรระงับข้อพิพาทได้ตัดสินให้ซิลีทำระบบกรอบราคาของตนให้สอดคล้องกับความตกลงสินค้าเกษตร ทำให้ซิลีต้องนำพันธกรณีตามมาตรา 4 และมาตรา 5 เข้ามาพิจารณา ซึ่งถ้าซิลีใช้มาตรการปกป้องพิเศษก็จะไม่เป็นการขัดต่อความตกลงภายใต้ WTO และเป็นทางเลือกที่ดีประการหนึ่ง เพราะภาษีที่ใช้บังคับทั้งหมดสามารถที่จะจัดเก็บได้เกินกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน ดังนั้นซิลีจึงต้องทำการปรับปรุงมาตรการของตนเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงภายใต้ WTO

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับกรณีของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา และเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรหลัก รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะให้การปกป้องภาคการเกษตรมากขึ้น ซึ่งก่อนที่จะมีการก่อตั้ง WTO สินค้าเกษตรไม่ได้อยู่ในกรอบระเบียบของ GATT จึงไม่มีกติกาใดๆที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการค้าสินค้าเกษตร อันเป็นเหตุให้เกษตรกรของไทยต้องเผชิญกับปัญหาการค้าสินค้าเกษตรที่ไม่เป็นธรรมมาโดยตลอด เช่น การถูกกีดกันจากประเทศผู้นำเข้า เนื่องจากแต่ละประเทศมีการ

ผลิตสินค้าเกษตรกันเกือบทุกประเทศ ดังนั้นจึงพยายามที่จะปกป้องหรือกีดกันการนำเข้าเพื่อมิให้มีการเข้าไปแข่งขันกับการผลิตภายในประเทศ โดยมีการใช้มาตรการทางภาษีที่สูง หรือมาตรการห้ามนำเข้าสินค้าเกษตร เช่น การออกใบอนุญาตนำเข้า การกำหนดสัดส่วนของชิ้นส่วนภายในประเทศ ผลก็คือ การปกป้องสินค้าเกษตร ณ พรมแดนไม่เพียงแต่สูงเท่านั้นแต่ยังซับซ้อนอีกด้วย

ต่อมาในรอบอุรุกวัย ประเทศไทยได้ร่วมลงนามตามความตกลงมาร์ราเกชเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นความตกลงจัดตั้ง WTO ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีของ WTO จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้ ซึ่งพันธกรณีของประเทศไทยในด้านการเปิดตลาดสินค้าเกษตร ประเทศไทยได้ผูกพันที่จะลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการรวม 741 รายการภาษี (หากจำแนกตามรหัส HS 6 - 7 หลัก) หรือ 997 รายการ (หากจำแนกตามรหัส HS 10 หลัก) โดยเฉลี่ยร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี (ค.ศ. 1995 - 2004) และแต่ละรายการต้องลดภาษีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ทั้งนี้อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของไทยก่อนที่จะลดอยู่ในระดับร้อยละ 49 แต่จะลดให้เหลืออยู่ที่ระดับร้อยละ 36 ในปีค.ศ. 2004 นอกจากนี้ประเทศไทยต้องยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรและเปลี่ยนมาใช้มาตรการโควตาภาษีแทนในสินค้า 23 รายการ โดยเก็บภาษีในโควตาในอัตราร้อยละ 20 - 65 อันได้แก่ น้ำมันและนมปรุงแต่ง นมผงขาดมันเนย มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ กระเทียม มะพร้าว เนื้อมะพร้าวแห้ง เมล็ดกาแฟ ชา พริกไทย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าวถั่วเหลือง เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ น้ำมันปาล์มและเมล็ดน้ำมันปาล์ม น้ำมันมะพร้าว น้ำตาลกาแฟสำเร็จรูป กากถั่วเหลือง ใบยาสูบ เส้นไหมดิบ ลำไยแห้ง ส่วนสินค้านอกโควตาก็จะเก็บในอัตราร้อยละที่สูง นอกจากนี้ประเทศไทยยังสงวนสิทธิในการใช้มาตรการปกป้องพิเศษในสินค้าเกษตร 111 รายการ หรือร้อยละ 11 ของรายการภาษีจากสินค้าเกษตร

แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงและแนวโน้มในทางปฏิบัติของประเทศไทยตามพันธกรณีดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยประสบปัญหาในการใช้ระบบแบบใหม่นี้ กล่าวคือ ในเรื่องของการลดภาษีทั่วไป จากพันธกรณีที่ไทยมีอยู่ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตร ปรากฏว่าในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ลดภาษีศุลกากรจริงเพียง 564 รายการ เนื่องจากอัตราร้อยละที่เรียกเก็บจริงในปัจจุบันของสินค้าส่วนที่เหลือต่ำกว่าอัตราที่ประเทศไทยไปผูกพันว่าจะลดอยู่แล้ว (เฉลี่ยอัตราที่ใช้ตั้งแต่ปีค.ศ. 1995 ร้อยละ 0 - 15 อัตราผูกพันร้อยละ 20 - 30) ซึ่งจะมีช่องว่างของอัตราร้อยละที่ผูกพันและอัตราร้อยละที่ใช้มากในบางสินค้า และอัตราร้อยละสินค้าเกษตรหลายชนิดไม่มีความหมายต่อการคุ้มครองเกษตรกร เพราะประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่มีต้นทุนต่ำ เช่น ข้าว น้ำตาล เป็นต้น ส่วนในเรื่องของโควตาภาษี การเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการภายใต้ระบบโควตาภาษีที่ผ่านมาไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรแต่อย่างใด ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยได้

พยายามปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างเต็มที่ โดยมีการนำเข้าไม่เต็มโควตาที่ได้ผูกพันไว้ ดังนี้

- ไม่มีการนำเข้าจำนวน 7 รายการ ได้แก่ ลำไยแห้ง น้ำมันมะพร้าว เนื้อมะพร้าวแห้ง เส้นไหมดิบ กระจีต เมล็ดกาแฟ (ปีพ.ศ. 2541 นำเข้าเพียง 1.56 ตัน จากข้อผูกพัน 5.08 ตัน) น้ำมันดิบและนมปรุงแต่ง เนื่องจากประเทศไทยผลิตได้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ

- นำเข้าไม่เต็มโควตาจำนวน 8 รายการ ได้แก่ ชาใบและชาผง พริกไทย มะพร้าว น้ำมันถั่วเหลือง ข้าว กาแฟสำเร็จรูป น้ำตาลทราย

- นำเข้าเกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดจำนวน 8 รายการ ได้แก่ กากถั่วเหลือง เมล็ดถั่วเหลือง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันฝรั่ง ใบยาสูบ น้ำมันปาล์มและน้ำมันในเมล็ดปาล์ม นมผงขาดมันเนย เมล็ดพันธุ์หัวหอมใหญ่ เนื่องจากในขณะที่เจรจา ประเทศไทยได้กำหนดปริมาณนำเข้าสินค้าเหล่านี้ต่ำกว่าปริมาณที่นำเข้าจริงในแต่ละปี และประเทศไทยมีความต้องการใช้ภายในประเทศมากกว่าปริมาณโควตาที่ผูกพันไว้ สินค้าดังกล่าวผู้ผลิตภายในประเทศไม่สามารถผลิตหรือผลิตได้ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ จึงต้องนำเข้ามาในปริมาณมากกว่าในอัตราภาษีนำเข้าต่ำกว่าที่ผูกพันไว้กับ WTO

ดังนั้นในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรหลัก ประกอบกับกรณีศึกษาในคดีพิพาทดังกล่าว เพื่อให้ประเทศไทยจะสามารถปกป้องภาคการเกษตร ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะและแนวทางดังต่อไปนี้

1. การที่ประเทศไทยกำหนดอัตราภาษีผูกพันนอกโควตาไว้สูงมาก ทำให้เป็นการปกป้องผู้ผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศได้เป็นอย่างดี ดังนั้นถ้าสินค้านำเข้ามามีปริมาณมากๆ ภาษีนอกโควตาในอัตราที่สูงยังคงเป็นเครื่องมือที่รับมือกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ประเทศไทยสามารถใช้มาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตรเพื่อเป็นทางเลือกอย่างหนึ่งในการปกป้องคุ้มครองภาคการเกษตร ในกรณีที่ปริมาณการนำเข้าสินค้าเกินกว่าโควตามากๆ แม้ในทางปฏิบัติประเทศไทยยังไม่เคยมีสถานการณ์ที่ต้องนำมาตราการปกป้องพิเศษมาใช้ก็ตาม แต่หากในอนาคตประเทศไทยจะนำมาตราการปกป้องพิเศษมาใช้ก็สามารถนำมาใช้ได้ เพราะประเทศไทยได้มีการสงวนสิทธิในการที่จะใช้ไว้แล้ว

3. ประเทศไทยอาจใช้มาตรการที่มีใช้ภาษี (Non - Tariff measures : NTMs) โดยเป็นกฎระเบียบข้อบังคับของภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้อง โดย WTO อนุญาตให้ใช้ได้ในการตีของส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรม หรือมีสิทธิใช้เป็นข้อยกเว้นในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น รวมทั้งเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ พืชและสัตว์ ทั้งนี้จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่มีเหตุผล และ/หรือไม่มีผลต่อการกีดกันการค้าอย่างแอบแฝงและต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ภายใต้ความตกลงที่กำกับดูแล เช่น ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้ในการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรเป็นสำคัญด้วยเหตุผลทางสุขอนามัยเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช เป็นต้น

4. เกษตรกรภายในประเทศควรมีการปรับตัวและเพิ่มขีดความสามารถ โดยรัฐบาลไทยต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือ และต้องมีการศึกษาว่าในบรรดาสินค้าเกษตรทั้งหลายสินค้าใดที่ไทยมีศักยภาพเหนือกว่าคู่แข่งและเป็นที่ต้องการในตลาดโลก เพื่อผลักดันให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตสินค้านั้นต่อไป ส่วนสินค้าใดที่ไม่สามารถแข่งขันได้ ต้องลดการผลิตให้น้อยลงและหาทางปลูกสินค้าเกษตรอื่นที่สามารถแข่งขันได้ทดแทน

ดังนั้นผู้เขียนขอกล่าวโดยสรุปว่า แม้ปัจจุบันมาตรการที่ประเทศไทยมีอยู่จะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษากรณีพิพาท ประกอบกับต้องคำนึงถึงประเทศภาคี WTO ใหม่ เช่น จีน เวียดนาม ซึ่งเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ ประเทศไทยควรต้องเตรียมพร้อมและให้ความสนใจในมาตรการปกป้องพิเศษตามความตกลงสินค้าเกษตรนี้ในสถานการณ์ที่มีสินค้าเกษตรเข้ามาปริมาณมากๆ หรือราคาที่เข้ามานั้นต่ำมาก เพราะการใช้มาตรการทางภาษีแต่เพียงอย่างเดียวตามข้อผูกพันในการลดอัตราภาษีดังกล่าวอาจไม่เพียงพอ ซึ่งอาจเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับประเทศไทย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กัญญา หิรัญย์วัฒนพงศ์ และไพศาล มหาพัฒน์ภรณ์. วารสารกฎหมาย 10(กรกฎาคม-พฤศจิกายน 2529) : 138-167.

กาญจนา แสงอินทร์. ปัญหากฎหมายของการชดเชยความเสียหายตามมาตรา 28 ของกฏบัตร 1994 : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำเข้าเนื้อไก่ของสหภาพยุโรป. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

เกริกไกร จีระแพทย์. การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย. กรุงเทพมหานคร: คู่แข่งบุคส์, 2539.

เกษมสันต์ วีระกุลและคณะ. พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

จิตติมา เกรียงมศักดิ์. ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้GATT/WTO. กรุงเทพมหานคร, 2547. (อัดสำเนา)

เจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรม. ก้าวทันการค้าโลก. กรุงเทพมหานคร: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.

เจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรม. ประเทศไทยกับการเจรจาการค้ารอบใหม่ของ WTO. กรุงเทพมหานคร: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.

เจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรม. ร่างกฎหมายการเกษตรของสหรัฐอเมริกาฉบับใหม่. วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 32(กันยายน-ตุลาคม 2544) : 8-10.

ทัชชมัย ฤกษ์สุต. กติกาคืออื่น ๆ ของกฏบัตร. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539.

ทัชชมัย ฤกษ์สุต. กฏบัตรและองค์การการค้าโลก(WTO). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ทัชชมัย ฤกษ์สุต. หลักการลดอุปสรรคทางการค้าที่มีไม่ภาษีศุลกากร หรือ NTB (Non-Tariff Barrier) ภายใต้กฏบัตรและองค์การการค้าโลก. วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 7 (ธันวาคม 2538) : 46-79.

- นภารัตน์ กรรณรัตน์สูตร. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการปกป้องภายใต้เกตต์และองค์การการค้าโลก : ศึกษากรณีกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลกและภาคเกษตรของไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539.
- นิวัฒน์ ไทรวัฒนา. ผลของการเจรจาเกตต์ในการลดหรือยกเลิกการช่วยเหลืออุดหนุนสินค้าเกษตรตามร่างข้อตกลง DRAFT FINAL ACT ของเลขาธิการเกตต์ที่มีต่อกฎหมายเศรษฐกิจของไทย ในด้านการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศ : สนธิสัญญา. เล่มที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. ปฏิญญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจาอบอุรุกวัย. วารสารนิติศาสตร์ 17(2530) : 20-36.
- พิทักษ์ อุดมวิชัยวัฒน์. ไทยกับการเจรจาการค้ารอบใหม่ในWTO. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 2543.
- พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์. สามมิติของการเจรจาอบอุรุกวัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไฉไล, 2538.
- มานพ ทองเย็น. สินค้าเกษตรไทยในการค้าระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจ กระทรวงพาณิชย์.
- วัชรী ธาดารำรงค์เดช. ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. เศรษฐกิจระหว่างประเทศเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร, 2545.
- ศูนย์บริการวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาผลกระทบจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- รายงานเบื้องต้นการศึกษาค่าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจาอบอุรุกวัย.
กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534.
- เศรษฐกิจ, กรม. ประเทศไทยกับกลุ่มแครนส์ : กลุ่มประเทศผู้สนับสนุนการค้าสินค้าเกษตรอย่าง
เป็นธรรม 14 ประเทศ. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ, 2530.
เศรษฐกิจ, กรม. ค่าแปลกรรมสารสุดท้ายการรวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคี - ครอบอุรุกวัย.
กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจ กระทรวงพาณิชย์.
- เศรษฐกิจ, กรม. คู่มือการปฏิบัติตามความตกลงต่าง ๆ ภายใต้องค์การการค้าโลก(WTO).
กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจ กระทรวงพาณิชย์, 2538.
- เศรษฐกิจ, กรม. มาตรการที่มีใช้ภายใต้ NTMs. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจ กระทรวงพาณิชย์.
- เศรษฐกิจ, กรม. เกดต์กับการเจรจาอบอุรุกวัย. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจ กระทรวง
พาณิชย์, 2537.
- เศรษฐกิจ, กรม. แนวทางการปฏิบัติตามพันธกรณีความตกลงว่าด้วยการเกษตรขององค์การการค้าโลก.
กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจ กระทรวงพาณิชย์.
- เศรษฐกิจ, กรม. มาตรการอุดหนุนของสหรัฐฯภายใต้กฎหมาย Farm Act 2002 (กรกฎาคม
2545). Available from <http://www.moc.go.th>
- เศรษฐกิจ, กรม. เอกสารประกอบการสัมมนาการเจรจาสินค้าเกษตรรอบใหม่. กรุงเทพมหานคร:
กรมเศรษฐกิจ กระทรวงพาณิชย์.
- สุชาติ สัตตบุศย์. กฎหมายการค้าโลกว่าด้วยสินค้าเกษตร อาหาร และเครื่องดื่มที่คนไทยควรรู้.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร, 2515.
- สุพานี ธีวีวุฒิ, นพรัตน์ ละมุล, ประนอม เพ็ชรสมัย และวัลย์พร อุดอมพานิช. เสรีเกษตร : เเง
แอกในความเปลี่ยนแปลง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: เม็ดทราย พรินต์ติ้ง, 2543.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศ
โดยรัฐ. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับ
ประชาคมยุโรป. วารสารนิติศาสตร์ 16(ธันวาคม 2529) : 120-150.
- อุมาพร สุทธิวงศ์. การใช้มาตรการปกป้องภายใต้ WTO. วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 31
(กรกฎาคม - สิงหาคม, 2543) : 16-17.

ภาษาอังกฤษ

Alain de Janvry, Nigel Key and Elisabeth Sadoulet. Agricultural and Rural development Policy in Latin America [Online] Rome: FAO, 1997. Available from : <http://www.fao.org> [2003 January]

Alberto Valdes, Eugenia Muchnik and Herran Hurtado. Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Chile. Washington D.C.: The World Bank, 1990.

Alberto Valdes and William Foster. Special Safeguard for developing country agriculture : a proposal for WTO negotiations. World Trade Review 2, 1(March 2003): 5-31.

Americo Beviglia Zampetti. The Uruguay Round Agreement on Safeguards : A Competition-Oriented Perspective. World Competition 19 (December 1995): 147.

Bernard M. Hoekman. Agriculture and the Uruguay Round. Journal of World Trade Law Vol. 23 No.1 (1989): 83-96.

Bhagirath Lal Das. The World Trade Organisation : A guide to the Framework for International Trade. New York: Zed Books.

Christopher F. Corr, Trade Protection in the New Millennium : The Ascendancy of Antidumping Measures. Northwestern Journal of International Law and Business. 18 (Fall 1997) : 61-62.

David Skully. The economics of price bands and price band efficiency. SELA, Caracas-Venezuela, 2001. Available from : <http://www.fao.org>

Ernst Ulrich PETERSMANN, Grey Area Trade Policy and the Rule of Law. Journal of World Trade Law 22, 2(1988) : 23-44.

Fabian DELCRUS. The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization : State of Play at the Start of Negotiations. Journal of World Trade 36, 2(April 2002) : 219-253..

Food and Agriculture Organization of the United Nations. A Special Agricultural Safeguard (SAS) : Buttressing the Market Access Reforms of Developing

- Countries. [Online] Rome: FAO, 2001. Available from : <http://www.fao.org> [2003 April 9]
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. Multilateral Trade Negotiations on Agriculture : A Resource Manual. Available from : <http://www.fao.org> [24 January 2004]
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. The Implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for developing countries [Online]. Available from <http://www.fao.org> [2003]
- General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents (Vol.4) : Text of the General Agreement (1969) Article 19(2).
- George D.Holiday. The Uruguay Round's Agreement on Safeguards. Journal of World Trade 29, 3(June 1995) 150-160.
- Giovanni Anania. The WTO Negotiation on Agriculture and the Common Agricultural Policy [Online]. Available from : <http://www.google.com> [2003 April 9]
- Guide to GATT Law and Practice, Analytical Index of the GATT (Vol.1), 1995
- Hakan Nordstrom. Do Variable Levies Beggar thy neighbour?. Journal of Political Economy 17(June 2001) ; 403-420.
- Howard M.Liebman. Wshorter Articles and Notes - Comment : GATT and Countertrade Requirements. Journal of World Trade 18 (May : June 1984) : 258.
- Janet A. Nuzum. The World Trade Organisation. New York : American Bar Association, 1996.
- Jarrold Wiener. Making Rules in the Uruguay Round of the GATT : a study of international leadership. England: Dartmouth Publishing Company, 1995.
- Jeffrey J. Schott. The Uruguay Round : An Assessment. Washington, DC : Institute for International Economics, 1994.
- John H. Jackson. Government Disputes in International Trade Relations : A Proposal in the Context of GATT, Journal of World Trade 1 (February 1979) : 3-4
- John H. Jackson. Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and text. St. Paul, Minn : West Publishing Company, 1977.

- John H. Jackson. The General Agreement on Tariffs and Trade in United States Domestic Law. Michigan Law Review 66 (1967) : 219, 265-269, 294.
- John H. Jackson. The World Trade Organization. Great Britain: Biddles Ltd, Guildford King's Lynn, 1998.
- John H. Jackson. The World Trading System : Law and Policy of International Economic Relations. Second Edition. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1992.
- John H. Jackson. World Trade and the Law of GATT. Michigan United States of America: The Bobbs & Mirrill Company, 1969.
- John H. Jackson, William J. Davey and Alan O.Sykes, Jr. Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and Text. Third Edition. St. Paul: West Publishing Company, 1995.
- John H. Jackson, William J. Davey and Alan O. Sykes, Jr. Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and Text. Fourth Edition. St Paul: West Publishing Company, 2002.
- John Kraus. The GATT Negotiations : A business guide to the results of the Uruguay Round International Chamber of Commerce The world business organization, 1994.
- Kenneth R. Simmonds and Brian H. W. Hill. Law and Practice under the GATT. New York : Oceana Publications, 1988.
- Kenneth W. Dam. The GATT - Law and International Economic Organization. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1970.
- Kyle Bagwell and Alan O.Sykes. Chile-price band system and safeguard measures relating to certain agricultural products. World Trade Review 3, 3(November 2004) : 507-528.
- M. Rafiqul ISLAM. Parochialism in Agricultural Trade Liberalization Under the World Trade Organization : Dilemmas and Options for Australia as a Middle-Sizes Nation. Journal of World Trade 36, 4(August 2002) : 773-802..
- Maarten SMEETS. Tariff Issues in the Uruguay Round : Features and Remaining Issues.

Journal of World Trade 29, 3(June 1995) : 91-105.

Marc Bacchetta and Marion Jansen. Adjusting to Trade Liberalization : The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines, 2003.

Marco Bronckers, The EU's Special Safeguard Clause in Respect of China : (How) will it work?, p.1 Available from : <http://www.wto.org> [2004 October 1]

Margaret Kelly and Kenny McGuirk. Issues and Developments in International Trade Policy. Washington, DC: International Monetary Fund, 1992.

Michael J. Trebilcock and Robert Howse. The Regulation of International Trade. Second Edition. Routledge, 1999.

Nigel Grimwade. International Trade Policy : A contemporary analysis. London and Newyork: Routledge.

P. Kleen, The Safeguard Issue in the Uruguay Round – A Comprehensive Approach Journal of World Trade Law 23 (October 1989) : 73.

Patrizio M. Hizon. Safeguard Measure in GATT. Journal of World Trade Law 15, 1(Jan : Feb 1981) : 41-63.

R. Sharma. Agricultural Trade Negotiations on Agriculture : A Resource Manual [Online]. Available from <http://www.fao.org> [2003]

Raj Bhala, International Trade Law : Theory and Practice. Second Edition. Lexis Publishing, 2001.

Rick Van Arnam. The China Safeguard Measures. Unpaged. Available from <http://www.wto.org> [2004 October 1]

Robert E. Hudec. The GATT Legal System and World Trade Diplomacy. Second Edition. New York: Butterworth Legal Publishers, 1975.

Romeo M.Bautista and Alberto Valdes. The Bias Against Agriculture : Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries. (International center for Economic Growth and International Food Policy Research Institute)

Rossella Brevetti. International Trade Reporter, Volume 19 November 13, Thursday, March 28,2002 Agriculture Fifty-Four Senators Urge USTR to Address Chilean Agricultural Barriers in FTA Talks. Available from <http://subscript.bna.com>

- Sukumar Muralidharan, China in the WTO, Unpaged. Available from : <http://www.google.com> [2004 October 1]
- Terence P. Stewart. The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986 - 1992). Volume II : Commentary. Deventer, Buxton: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Tim Ruffer and Paulo Vergano, An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries. Oxford, 2002.
- Trade Policy Review Mechanism Thailand : GATT Secretarial : Chapter V-Vi : 5-20.
- United Nations. Agricultural Trade Barriers, Trade Negotiations, and the Interests of Developing Countries. The World Bank, Washington D.C., USA.
- United Nations. Dispute Settlement : World Trade Organization 3.15 Agriculture [Online]. New York and Geneva, 2003. Available from : <http://www.unctad.org>.
- Walter Goode. Dictionary of Trade Policy Terms, Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2003.
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on Argentina - Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel and Other Items, WT/DS56/AB/R, adopted on 27 March 1998, Unpaged. Available from : www.wto.org
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear, adopted on 14 December 1999. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on Australia - Measures Affecting Importation of Salmon, WT/DS18/AB/R, adopted on 20 October 1998. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on Chile's Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, adopted on 23 September 2002. Available from : <http://www.wto.org>

- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, WT/DS69/AB/R, adopted on 23 July 1998, Unpaged. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Hormones, WT/DS/26/AB/R, WT/DS/48/AB/R, adopted on 16 January 1998, Unpaged. Available from : www.wto.org
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R, adopted on 25 September 1997, Unpaged. Available from : www.wto.org
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products, WT/DS90/AB/R, adopted on 23 August 1999, Unpaged. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, adopted on 22 December 2000. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. Report of the Appellate Body on United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, adopted on 1 May 2001. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. Report of the Panel on Canada - Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products, WT/DS103/R, WT/DS/113/R, adopted on 27 October 1999. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. Report of the Panel on Chile's Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, adopted on 3 May 2002. Available from : <http://www.wto.org>

- World Trade Organization. Report of the Panel on Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry, WT/DS54/R, WT/DS/55/R, WT/DS/59/R, WT/DS/64/R, adopted on 2 July 1998, Unpagged. Available from : www.wto.org
- World Trade Organization. Report of the Panel on Japan - Trade in Semi - Conductors, BISD 35S/116, adopted on 4 May 1989, Unpagged. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. Report of the Panel on Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WT/DS/34/AB/R, adopted on 19 November 1999. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. The Explanation of the Agreement on Agriculture. Available from : <http://www.wto.org> [2003 April 9]
- World Trade Organization. Framework Agreement on Agriculture Reform Programme : Draft Text by the Chairman, MTN.GNG/NG5/W/170. Available from : <http://www.wto.org>
- World Trade Organization. WTO Analytical Index. Available from : <http://www.wto.org> [2003 April 9]
- World Trade Organization, WTO Successfully concludes negotiations on China's entry, Unpagged. Available from : <http://www.wto.org> [2004 October 1]
- Yong-Shik LEE. Safeguard Measures : Why Are They Not Applied Consistently With the Rules? Journal of World Trade 36, 4(August 2002).
- Y.S. LEE and Jai S. MAH. Reflections on the Agreement on Safeguards in the WTO. World Competition Law and economics Review 21, 5 (September 1998) : 25-31.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก.

Article II of GATT 1994

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Article II

Schedules of Concessions

1.(a) Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favourable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement.

(b) The products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.

(c) The products described in Part II of the Schedule relating to any contracting party which are the products of territories entitled under Article I to receive preferential treatment upon importation into the territory to which the Schedule relates shall, on their importation into such territory, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided for in Part II of that Schedule. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly or mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date. Nothing in this Article shall prevent any contracting party from maintaining its requirements existing on the date of this Agreement as to the eligibility of goods for entry at preferential rates of duty.

2.Nothing in this Article shall prevent any contracting party from imposing at any time on the importation of any product:

(a) a charge equivalent to an internal tax imposed consistently with the provisions of paragraph 2 of Article III* in respect of the like domestic product or in respect of an article from which the imported product has been manufactured or produced in whole or in part;

(b) any anti-dumping or countervailing duty applied consistently with the provisions of Article VI;*

(c) fees or other charges commensurate with the cost of services rendered.

3.No contracting party shall alter its method of determining dutiable value or of converting currencies so as to impair the value of any of the concessions provided for in the appropriate Schedule annexed to this Agreement.

4.If any contracting party establishes, maintains or authorizes, formally or in effect, a monopoly of the importation of any product described in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, such monopoly shall not, except as provided for in that Schedule or as otherwise agreed between the parties which initially negotiated the concession, operate so as to afford protection on the average in excess of the amount of protection provided for in that Schedule. The provisions of this paragraph shall not limit the use by contracting parties of any form of assistance to domestic producers permitted by other provisions of this Agreement.*

5.If any contracting party considers that a product is not receiving from another contracting party the treatment which the first contracting party believes to have been contemplated by a concession provided for in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, it shall bring the matter directly to the attention of the other contracting party. If the latter agrees that the treatment contemplated was that claimed by the first

contracting party, but declares that such treatment cannot be accorded because a court or other proper authority has ruled to the effect that the product involved cannot be classified under the tariff laws of such contracting party so as to permit the treatment contemplated in this Agreement, the two contracting parties, together with any other contracting parties substantially interested, shall enter promptly into further negotiations with a view to a compensatory adjustment of the matter.

6.(a) The specific duties and charges included in the Schedules relating to contracting parties members of the International Monetary Fund, and margins of preference in specific duties and charges maintained by such contracting parties, are expressed in the appropriate currency at the par value accepted or provisionally recognized by the Fund at the date of this Agreement. Accordingly, in case this par value is reduced consistently with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund by more than twenty per centum, such specific duties and charges and margins of preference may be adjusted to take account of such reduction; *provided* that the CONTRACTING PARTIES (*i.e.*, the contracting parties acting jointly as provided for in Article XXV) concur that such adjustments will not impair the value of the concessions provided for in the appropriate Schedule or elsewhere in this Agreement, due account being taken of all factors which may influence the need for, or urgency of, such adjustments.

(b) Similar provisions shall apply to any contracting party not a member of the Fund, as from the date on which such contracting party becomes a member of the Fund or enters into a special exchange agreement in pursuance of Article XV.

7. The Schedules annexed to this Agreement are hereby made an integral part of Part I of this Agreement.



ภาคผนวก ข.
Article XI of GATT 1994

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Article XI*

General Elimination of Quantitative Restrictions

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

2.The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:

(a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;

(b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade;

(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate:

(i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or

(ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus

available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or

(iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible.

Any contracting party applying restrictions on the importation of any product pursuant to subparagraph (c) of this paragraph shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Moreover, any restrictions applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors* which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ค.

Article XIII of GATT 1994

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Article XIII*

Non-discriminatory Administration of Quantitative Restrictions

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

2. In applying import restrictions to any product, contracting parties shall aim at a distribution of trade in such product approaching as closely as possible the shares which the various contracting parties might be expected to obtain in the absence of such restrictions and to this end shall observe the following provisions:

(a) Wherever practicable, quotas representing the total amount of permitted imports (whether allocated among supplying countries or not) shall be fixed, and notice given of their amount in accordance with paragraph 3 (b) of this Article;

(b) In cases in which quotas are not practicable, the restrictions may be applied by means of import licences or permits without a quota;

(c) Contracting parties shall not, except for purposes of operating quotas allocated in accordance with subparagraph (d) of this paragraph, require that import licences or permits be utilized for the importation of the product concerned from a particular country or source;

(d) In cases in which a quota is allocated among supplying countries the contracting party applying the restrictions may seek agreement with respect to the allocation of shares in the quota with all other contracting parties having a substantial interest in supplying the product concerned. In cases in which this method is not reasonably practicable, the contracting party concerned shall allot

to contracting parties having a substantial interest in supplying the product shares based upon the proportions, supplied by such contracting parties during a previous representative period, of the total quantity or value of imports of the product, due account being taken of any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product. No conditions or formalities shall be imposed which would prevent any contracting party from utilizing fully the share of any such total quantity or value which has been allotted to it, subject to importation being made within any prescribed period to which the quota may relate.*

3.(a) In cases in which import licences are issued in connection with import restrictions, the contracting party applying the restrictions shall provide, upon the request of any contracting party having an interest in the trade in the product concerned, all relevant information concerning the administration of the restrictions, the import licences granted over a recent period and the distribution of such licences among supplying countries; *Provided* that there shall be no obligation to supply information as to the names of importing or supplying enterprises.

(b) In the case of import restrictions involving the fixing of quotas, the contracting party applying the restrictions shall give public notice of the total quantity or value of the product or products which will be permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Any supplies of the product in question which were *en route* at the time at which public notice was given shall not be excluded from entry; *Provided* that they may be counted so far as practicable, against the quantity permitted to be imported in the period in question, and also, where necessary, against the quantities permitted to be imported in the next following period or periods; and *Provided* further that if any contracting party customarily exempts from such restrictions products entered for consumption or withdrawn from warehouse for consumption during a period of thirty days after the day of such public notice, such practice shall be considered full compliance with this subparagraph.

(c) In the case of quotas allocated among supplying countries, the contracting party applying the restrictions shall promptly inform all other contracting parties having an interest in supplying the product concerned of the shares in the quota currently allocated, by quantity or value, to the various supplying countries and shall give public notice thereof.

4. With regard to restrictions applied in accordance with paragraph 2 (d) of this Article or under paragraph 2 (c) of Article XI, the selection of a representative period for any product and the appraisal of any special factors* affecting the trade in the product shall be made initially by the contracting party applying the restriction; *Provided* that such contracting party shall, upon the request of any other contracting party having a substantial interest in supplying that product or upon the request of the CONTRACTING PARTIES, consult promptly with the other contracting party or the CONTRACTING PARTIES regarding the need for an adjustment of the proportion determined or of the base period selected, or for the reappraisal of the special factors involved, or for the elimination of conditions, formalities or any other provisions established unilaterally relating to the allocation of an adequate quota or its unrestricted utilization.

5. The provisions of this Article shall apply to any tariff quota instituted or maintained by any contracting party, and, in so far as applicable, the principles of this Article shall also extend to export restrictions.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ง.

Article XIX of GATT 1994

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Article XIX

Emergency Action on Imports of Particular Products

1.(a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.

(b) If any product, which is the subject of a concession with respect to a preference, is being imported into the territory of a contracting party in the circumstances set forth in subparagraph (a) of this paragraph, so as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of a contracting party which receives or received such preference, the importing contracting party shall be free, if that other contracting party so requests, to suspend the relevant obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession in respect of the product, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury.

2. Before any contracting party shall take action pursuant to the provisions of paragraph 1 of this Article, it shall give notice in writing to the CONTRACTING PARTIES as far in advance as may be practicable and shall afford the CONTRACTING PARTIES and those contracting parties having a substantial interest as exporters of the product concerned an opportunity to consult with it in respect of the proposed action. When such notice is given in relation to a concession with respect to a preference, the notice shall name the contracting party which has requested the action. In critical circumstances, where delay would cause damage which it would be difficult to repair, action under paragraph 1 of this Article may be taken provisionally without prior

consultation, on the condition that consultation shall be effected immediately after taking such action.

3.(a) If agreement among the interested contracting parties with respect to the action is not reached, the contracting party which proposes to take or continue the action shall, nevertheless, be free to do so, and if such action is taken or continued, the affected contracting parties shall then be free, not later than ninety days after such action is taken, to suspend, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such suspension is received by the CONTRACTING PARTIES, the application to the trade of the contracting party taking such action, or, in the case envisaged in paragraph 1 (b) of this Article, to the trade of the contracting party requesting such action, of such substantially equivalent concessions or other obligations under this Agreement the suspension of which the CONTRACTING PARTIES do not disapprove.

(b) Notwithstanding the provisions of subparagraph (a) of this paragraph, where action is taken under paragraph 2 of this Article without prior consultation and causes or threatens serious injury in the territory of a contracting party to the domestic producers of products affected by the action, that contracting party shall, where delay would cause damage difficult to repair, be free to suspend, upon the taking of the action and throughout the period of consultation, such concessions or other obligations as may be necessary to prevent or remedy the injury.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก จ.

Article IV of Agreement on Safeguards

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Article 4

Determination of Serious Injury or Threat Thereof

1. For the purposes of this Agreement:

(a) "serious injury" shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry;

(b) "threat of serious injury" shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent, in accordance with the provisions of paragraph 2. A determination of the existence of a threat of serious injury shall be based on facts and not merely on allegation, conjecture or remote possibility; and

(c) in determining injury or threat thereof, a "domestic industry" shall be understood to mean the producers as a whole of the like or directly competitive products operating within the territory of a Member, or those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products.

2. (a) In the investigation to determine whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury to a domestic industry under the terms of this Agreement, the competent authorities shall evaluate all relevant factors of an objective and quantifiable nature having a bearing on the situation of that industry, in particular, the rate and amount of the increase in imports of the product concerned in absolute and relative terms, the share of the domestic market taken by increased imports, changes in the level of sales, production, productivity, capacity utilization, profits and losses, and employment.

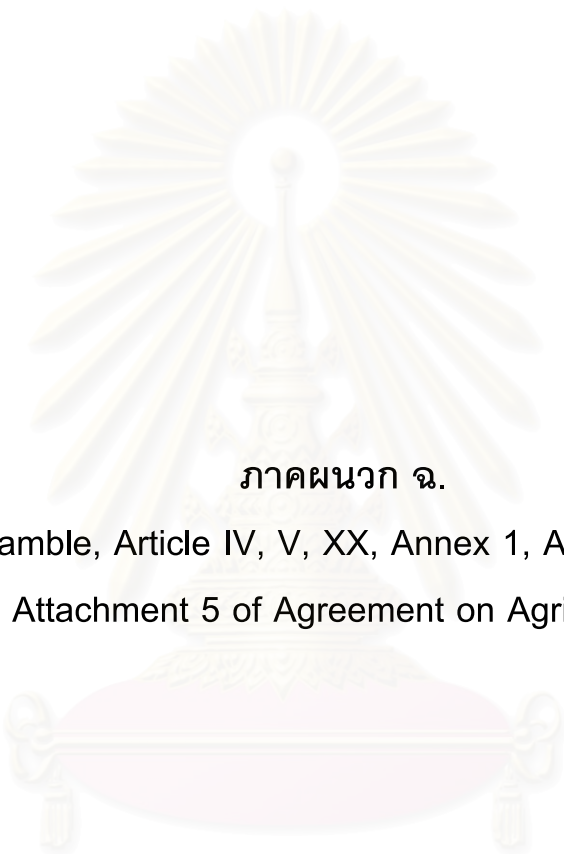
(b) The determination referred to in subparagraph (a) shall not be made unless this investigation demonstrates, on the basis of objective evidence, the existence of the causal link between increased imports of the product concerned and serious injury or

threat thereof. When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.

(c) The competent authorities shall publish promptly, in accordance with the provisions of Article 3, a detailed analysis of the case under investigation as well as a demonstration of the relevance of the factors examined.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ฉ.

Preamble, Article IV, V, XX, Annex 1, Annex 5 and
Attachment 5 of Agreement on Agriculture

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อารัมภบท

Having decided to establish a basis for initiating a process of reform of trade in agriculture in line with the objectives of the negotiations as set out in the Punta del Este Declaration;

Recalling that their long-term objective as agreed at the Mid-Term Review of the Uruguay Round "is to establish a fair and market-oriented agricultural trading system and that a reform process should be initiated through the negotiation of commitments on support and protection and through the establishment of strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines";

Recalling further that "the above-mentioned long-term objective is to provide for substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets";

Committed to achieving specific binding commitments in each of the following areas: market access; domestic support; export competition; and to reaching an agreement on sanitary and phytosanitary issues;

Having agreed that in implementing their commitments on market access, developed country Members would take fully into account the particular needs and conditions of developing country Members by providing for a greater improvement of opportunities and terms of access for agricultural products of particular interest to these Members, including the fullest liberalization of trade in tropical agricultural products as agreed at the Mid-Term Review, and for products of particular importance to the diversification of production from the growing of illicit narcotic crops;

Noting that commitments under the reform programme should be made in an equitable way among all Members, having regard to non-trade concerns, including food security and the need to protect the environment; having regard to the agreement

that special and differential treatment for developing countries is an integral element of the negotiations, and taking into account the possible negative effects of the implementation of the reform programme on least-developed and net food-importing developing countries;

มาตรา 4

Article 4

Market Access

1. Market access concessions contained in Schedules relate to bindings and reductions of tariffs, and to other market access commitments as specified therein.

2. Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties¹, except as otherwise provided for in Article 5 and Annex 5.

มาตรา 5

Article 5

Special Safeguard Provisions

1. Notwithstanding the provisions of paragraph 1(b) of Article II of GATT 1994, any Member may take recourse to the provisions of paragraphs 4 and 5 below in connection with the importation of an agricultural product, in respect of which measures

¹ These measures include quantitative import restrictions, variable import levies, minimum import prices, discretionary import licensing, non-tariff measures maintained through state-trading enterprises, voluntary export restraints, and similar border measures other than ordinary customs duties, whether or not the measures are maintained under country-specific derogations from the provisions of GATT 1947, but not measures maintained under balance-of-payments provisions or under other general, non-agriculture-specific provisions of GATT 1994 or of the other Multilateral Trade Agreements in Annex 1A to the WTO Agreement.

referred to in paragraph 2 of Article 4 of this Agreement have been converted into an ordinary customs duty and which is designated in its Schedule with the symbol "SSG" as being the subject of a concession in respect of which the provisions of this Article may be invoked, if:

(a) the volume of imports of that product entering the customs territory of the Member granting the concession during any year exceeds a trigger level which relates to the existing market access opportunity as set out in paragraph 4; or, but not concurrently:

(b) the price at which imports of that product may enter the customs territory of the Member granting the concession, as determined on the basis of the c.i.f. import price of the shipment concerned expressed in terms of its domestic currency, falls below a trigger price equal to the average 1986 to 1988 reference price² for the product concerned.

2. Imports under current and minimum access commitments established as part of a concession referred to in paragraph 1 above shall be counted for the purpose of determining the volume of imports required for invoking the provisions of subparagraph 1(a) and paragraph 4, but imports under such commitments shall not be affected by any additional duty imposed under either subparagraph 1(a) and paragraph 4 or subparagraph 1(b) and paragraph 5 below.

3. Any supplies of the product in question which were *en route* on the basis of a contract settled before the additional duty is imposed under subparagraph 1(a) and

² The reference price used to invoke the provisions of this subparagraph shall, in general, be the average c.i.f. unit value of the product concerned, or otherwise shall be an appropriate price in terms of the quality of the product and its stage of processing. It shall, following its initial use, be publicly specified and available to the extent necessary to allow other Members to assess the additional duty that may be levied.

paragraph 4 shall be exempted from any such additional duty, provided that they may be counted in the volume of imports of the product in question during the following year for the purposes of triggering the provisions of subparagraph 1(a) in that year.

4. Any additional duty imposed under subparagraph 1(a) shall only be maintained until the end of the year in which it has been imposed, and may only be levied at a level which shall not exceed one third of the level of the ordinary customs duty in effect in the year in which the action is taken. The trigger level shall be set according to the following schedule based on market access opportunities defined as imports as a percentage of the corresponding domestic consumption³ during the three preceding years for which data are available:

- (a) where such market access opportunities for a product are less than or equal to 10 per cent, the base trigger level shall equal 125 per cent;
- (b) where such market access opportunities for a product are greater than 10 per cent but less than or equal to 30 per cent, the base trigger level shall equal 110 per cent;
- (c) where such market access opportunities for a product are greater than 30 per cent, the base trigger level shall equal 105 per cent.

In all cases the additional duty may be imposed in any year where the absolute volume of imports of the product concerned entering the customs territory of the Member granting the concession exceeds the sum of (x) the base trigger level set out above multiplied by the average quantity of imports during the three preceding years for which data are available and (y) the absolute volume change in domestic consumption of the product concerned in the most recent year for which data are available compared to the preceding year, provided that the trigger level shall not be less than 105 per cent of the average quantity of imports in (x) above.

³ Where domestic consumption is not taken into account, the base trigger level under subparagraph 4(a) shall apply.

5. The additional duty imposed under subparagraph 1(b) shall be set according to the following schedule:

- (a) if the difference between the c.i.f. import price of the shipment expressed in terms of the domestic currency (hereinafter referred to as the "import price") and the trigger price as defined under that subparagraph is less than or equal to 10 per cent of the trigger price, no additional duty shall be imposed;
- (b) if the difference between the import price and the trigger price (hereinafter referred to as the "difference") is greater than 10 per cent but less than or equal to 40 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 30 per cent of the amount by which the difference exceeds 10 per cent;
- (c) if the difference is greater than 40 per cent but less than or equal to 60 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 50 per cent of the amount by which the difference exceeds 40 per cent, plus the additional duty allowed under (b);
- (d) if the difference is greater than 60 per cent but less than or equal to 75 per cent, the additional duty shall equal 70 per cent of the amount by which the difference exceeds 60 per cent of the trigger price, plus the additional duties allowed under (b) and (c);
- (e) if the difference is greater than 75 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 90 per cent of the amount by which the difference exceeds 75 per cent, plus the additional duties allowed under (b), (c) and (d).

6. For perishable and seasonal products, the conditions set out above shall be applied in such a manner as to take account of the specific characteristics of such products. In particular, shorter time periods under subparagraph 1(a) and paragraph 4 may be used in reference to the corresponding periods in the base period and different reference prices for different periods may be used under subparagraph 1(b).

7. The operation of the special safeguard shall be carried out in a transparent manner. Any Member taking action under subparagraph 1(a) above shall give notice in writing, including relevant data, to the Committee on Agriculture as far in advance as may be practicable and in any event within 10 days of the implementation of such action. In cases where changes in consumption volumes must be allocated to individual tariff lines subject to action under paragraph 4, relevant data shall include the information and methods used to allocate these changes. A Member taking action under paragraph 4 shall afford any interested Members the opportunity to consult with it in respect of the conditions of application of such action. Any Member taking action under subparagraph 1(b) above shall give notice in writing, including relevant data, to the Committee on Agriculture within 10 days of the implementation of the first such action or, for perishable and seasonal products, the first action in any period. Members undertake, as far as practicable, not to take recourse to the provisions of subparagraph 1(b) where the volume of imports of the products concerned are declining. In either case a Member taking such action shall afford any interested Members the opportunity to consult with it in respect of the conditions of application of such action.

8. Where measures are taken in conformity with paragraphs 1 through 7 above, Members undertake not to have recourse, in respect of such measures, to the provisions of paragraphs 1(a) and 3 of Article XIX of GATT 1994 or paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards.

9. The provisions of this Article shall remain in force for the duration of the reform process as determined under Article 20.

มาตรา 20**Article 20**

Continuation of the Reform Process

Recognizing that the long-term objective of substantial progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process, Members agree that negotiations for continuing the process will be initiated one year before the end of the implementation period, taking into account:

- (a) the experience to that date from implementing the reduction commitments;
- (b) the effects of the reduction commitments on world trade in agriculture;
- (c) non-trade concerns, special and differential treatment to developing country Members, and the objective to establish a fair and market-oriented agricultural trading system, and the other objectives and concerns mentioned in the preamble to this Agreement; and
- (d) what further commitments are necessary to achieve the above mentioned long-term objectives.

ภาคผนวก 1**ANNEX 1**

PRODUCT COVERAGE

1. This Agreement shall cover the following products:

HS Chapters 1 to 24 less fish and fish products, plus*

i)

HS Code 2905.43 (mannitol)

ii)

HS Code 2905.44 (sorbitol)

HS Heading 33.01 (essential oils)

HS Headings 35.01 to 35.05 (albuminoidal substances, modified starches, glues)

HS Code 3809.10 (finishing agents)

HS Code 3823.60 (sorbitol n.e.p.)

HS Headings 41.01 to 41.03 (hides and skins)

HS Heading 43.01 (raw furskins)

HS Headings 50.01 to 50.03 (raw silk and silk waste)

HS Headings 51.01 to 51.03 (wool and animal hair)

HS Headings 52.01 to 52.03 (raw cotton, waste and cotton carded or combed)

HS Heading 53.01 (raw flax)

HS Heading 53.02 (raw hemp)

2. The foregoing shall not limit the product coverage of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

*The product descriptions in round brackets are not necessarily exhaustive.

ภาคผนวก 5

ANNEX 5

SPECIAL TREATMENT WITH RESPECT TO PARAGRAPH 2 OF ARTICLE 4

Section A

1. The provisions of paragraph 2 of Article 4 shall not apply with effect from the entry into force of the WTO Agreement to any primary agricultural product and its worked and/or prepared products ("designated products") in respect of which the following conditions are complied with (hereinafter referred to as "special treatment"):

- (a) imports of the designated products comprised less than 3 per cent of corresponding domestic consumption in the base period 1986-1988 ("the base period");
- (b) no export subsidies have been provided since the beginning of the base period for the designated products;
- (c) effective production-restricting measures are applied to the primary agricultural product;
- (d) such products are designated with the symbol "ST-Annex 5" in Section I-B of Part I of a Member's Schedule annexed to the Marrakesh Protocol, as being subject to special treatment reflecting factors of non-trade concerns, such as food security and environmental protection; and
- (e) minimum access opportunities in respect of the designated products correspond, as specified in Section I-B of Part I of the Schedule of the Member concerned, to 4 per cent of base period domestic consumption of the designated products from the beginning of the first year of the implementation period and, thereafter, are increased by 0.8 per cent of

corresponding domestic consumption in the base period per year for the remainder of the implementation period.

2. At the beginning of any year of the implementation period a Member may cease to apply special treatment in respect of the designated products by complying with the provisions of paragraph 6. In such a case, the Member concerned shall maintain the minimum access opportunities already in effect at such time and increase the minimum access opportunities by 0.4 per cent of corresponding domestic consumption in the base period per year for the remainder of the implementation period. Thereafter, the level of minimum access opportunities resulting from this formula in the final year of the implementation period shall be maintained in the Schedule of the Member concerned.

3. Any negotiation on the question of whether there can be a continuation of the special treatment as set out in paragraph 1 after the end of the implementation period shall be completed within the time-frame of the implementation period itself as a part of the negotiations set out in Article 20 of this Agreement, taking into account the factors of non-trade concerns.

4. If it is agreed as a result of the negotiation referred to in paragraph 3 that a Member may continue to apply the special treatment, such Member shall confer additional and acceptable concessions as determined in that negotiation.

5. Where the special treatment is not to be continued at the end of the implementation period, the Member concerned shall implement the provisions of paragraph 6. In such a case, after the end of the implementation period the minimum access opportunities for the designated products shall be maintained at the level of 8 per cent of corresponding domestic consumption in the base period in the Schedule of the Member concerned.

6. Border measures other than ordinary customs duties maintained in respect of the designated products shall become subject to the provisions of paragraph 2 of Article 4 with effect from the beginning of the year in which the special treatment ceases to apply. Such products shall be subject to ordinary customs duties, which shall be bound in the Schedule of the Member concerned and applied, from the beginning of the year in which special treatment ceases and thereafter, at such rates as would have been applicable had a reduction of at least 15 per cent been implemented over the implementation period in equal annual instalments. These duties shall be established on the basis of tariff equivalents to be calculated in accordance with the guidelines prescribed in the attachment hereto.

Section B

7. The provisions of paragraph 2 of Article 4 shall also not apply with effect from the entry into force of the WTO Agreement to a primary agricultural product that is the predominant staple in the traditional diet of a developing country Member and in respect of which the following conditions, in addition to those specified in paragraph 1(a) through 1(d), as they apply to the products concerned, are complied with:

- (a) minimum access opportunities in respect of the products concerned, as specified in Section I-B of Part I of the Schedule of the developing country Member concerned, correspond to 1 per cent of base period domestic consumption of the products concerned from the beginning of the first year of the implementation period and are increased in equal annual instalments to 2 per cent of corresponding domestic consumption in the base period at the beginning of the fifth year of the implementation period. From the beginning of the sixth year of the implementation period, minimum access opportunities in respect of the products concerned correspond to 2 per cent of corresponding domestic consumption in the base period and are increased in equal annual instalments to 4 per cent of corresponding domestic consumption in the

base period until the beginning of the 10th year. Thereafter, the level of minimum access opportunities resulting from this formula in the 10th year shall be maintained in the Schedule of the developing country Member concerned;

(b) appropriate market access opportunities have been provided for in other products under this Agreement.

8. Any negotiation on the question of whether there can be a continuation of the special treatment as set out in paragraph 7 after the end of the 10th year following the beginning of the implementation period shall be initiated and completed within the time-frame of the 10th year itself following the beginning of the implementation period.

9. If it is agreed as a result of the negotiation referred to in paragraph 8 that a Member may continue to apply the special treatment, such Member shall confer additional and acceptable concessions as determined in that negotiation.

10. In the event that special treatment under paragraph 7 is not to be continued beyond the 10th year following the beginning of the implementation period, the products concerned shall be subject to ordinary customs duties, established on the basis of a tariff equivalent to be calculated in accordance with the guidelines prescribed in the attachment hereto, which shall be bound in the Schedule of the Member concerned. In other respects, the provisions of paragraph 6 shall apply as modified by the relevant special and differential treatment accorded to developing country Members under this Agreement.

เอกสารแนบท้ายภาคผนวก 5

Attachment to Annex 5

Guidelines for the Calculation of Tariff

Equivalents for the Specific Purpose Specified in

Paragraphs 6 and 10 of this Annex

1. The calculation of the tariff equivalents, whether expressed as *ad valorem* or specific rates, shall be made using the actual difference between internal and external prices in a transparent manner. Data used shall be for the years 1986 to 1988. Tariff equivalents:

- (a) shall primarily be established at the four-digit level of the HS;
- (b) shall be established at the six-digit or a more detailed level of the HS wherever appropriate;
- (c) shall generally be established for worked and/or prepared products by multiplying the specific tariff equivalent(s) for the primary agricultural product(s) by the proportion(s) in value terms or in physical terms as appropriate of the primary agricultural product(s) in the worked and/or prepared products, and take account, where necessary, of any additional elements currently providing protection to industry.

2. External prices shall be, in general, actual average c.i.f. unit values for the importing country. Where average c.i.f. unit values are not available or appropriate, external prices shall be either:

- (a) appropriate average c.i.f. unit values of a near country; or

(b) estimated from average f.o.b. unit values of (an) appropriate major exporter(s) adjusted by adding an estimate of insurance, freight and other relevant costs to the importing country.

3. The external prices shall generally be converted to domestic currencies using the annual average market exchange rate for the same period as the price data.

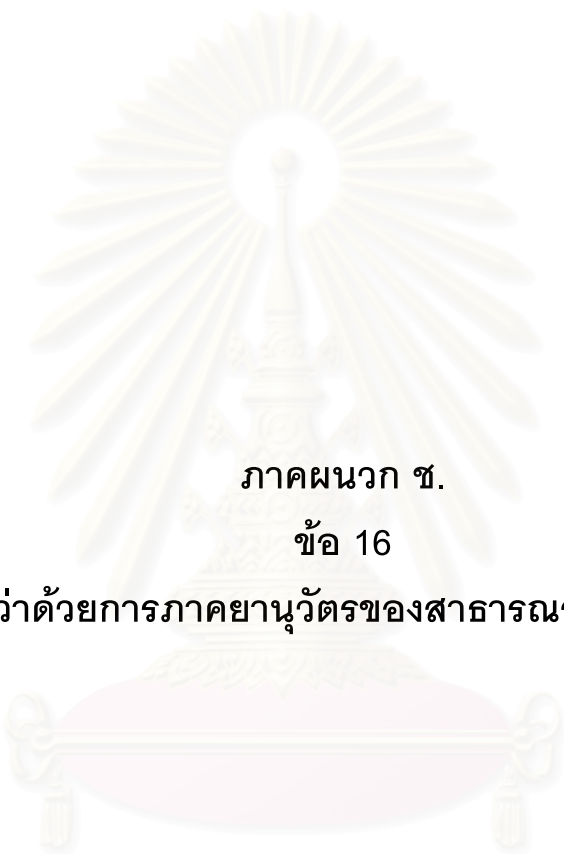
4. The internal price shall generally be a representative wholesale price ruling in the domestic market or an estimate of that price where adequate data is not available.

5. The initial tariff equivalents may be adjusted, where necessary, to take account of differences in quality or variety using an appropriate coefficient.

6. Where a tariff equivalent resulting from these guidelines is negative or lower than the current bound rate, the initial tariff equivalent may be established at the current bound rate or on the basis of national offers for that product.

7. Where an adjustment is made to the level of a tariff equivalent which would have resulted from the above guidelines, the Member concerned shall afford, on request, full opportunities for consultation with a view to negotiating appropriate solutions.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ช.

ข้อ 16

พิธีสารว่าด้วยการภาคยานุวัตรของสาธารณรัฐประชาชนจีน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อ 16 Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism

(1) In cases where products of Chinese origin are being imported into the territory of any WTO Member in such increased quantities or under such conditions as to cause or threaten to cause market disruption to the domestic producers of like or directly competitive products, the WTO Member so affected may request consultations with China with a view to seeking a mutually satisfactory solution, including whether the affected WTO Member should pursue application of a measure under the Agreement on Safeguards. Any such request shall be notified immediately to the Committee on Safeguards.

(2) If, in the course of these bilateral consultations, it is agreed that imports of Chinese origin are such a cause and that action is necessary, China shall take such action as to prevent or remedy the market disruption. Any such action shall be notified immediately to the Committee on Safeguards.

(3) If consultations do not lead to an agreement between China and the WTO Member concerned within 60 days of the receipt of a request for consultations, the WTO Member affected shall be free, in respect of such products, to withdraw concessions or otherwise to limit imports only to the extent necessary to prevent or remedy such market disruption. Any such action shall be notified immediately to the Committee on Safeguards.

(4) Market disruption shall exist whenever imports of an article, like or directly competitive with an article produced by the domestic industry, are increasing rapidly, either absolutely or relatively, so as to be a significant cause of material injury, or threat of material injury to the domestic industry. In determining if market disruption exists, the affected WTO Member shall consider objective factors, including the volume of imports, the effect of imports on prices for like or directly competitive articles, and the effect of such imports on the domestic industry producing like or directly competitive products.

(5) Prior to application of a measure pursuant to paragraph 3, the WTO Member taking such action shall provide reasonable public notice to all interested parties and provide adequate opportunity for importers, exporters and other interested parties to submit their views and evidence on the appropriateness of the proposed measure and whether it would be in the public interest. The WTO Member shall provide written notice of the decision to apply a measure, including the reasons for such measure and its scope and duration.

(6) A WTO Member shall apply a measure pursuant to this Section only for such period of time as may be necessary to prevent or remedy the market disruption. If a measure is taken as a result of a relative increase in the level of imports, China has the right to suspend the application of substantially equivalent concessions or obligations under the GATT 1994 to the trade of the WTO Member applying the measure, if such measure remains in effect more than two years. However, if a measure is taken as a result of an absolute increase in imports, China has a right to suspend the application of substantially equivalent concessions or obligations under the GATT 1994 to the trade of the WTO Member applying the measure, if such measure remains in effect more than three years. Any such action by China shall be notified immediately to the Committee on Safeguards.

(7) In critical circumstances, where delay would cause damage which it would be difficult to repair, the WTO Member so affected may take a provisional safeguard measure pursuant to a preliminary determination that imports have caused or threatened to cause market disruption. In this case, notification of the measures taken to the Committee on Safeguards and a request for bilateral consultations shall be effected immediately thereafter. The duration of the provisional measure shall not exceed 200 days during which the pertinent requirements of paragraphs 1, 2 and 5 shall be met. The duration of any provisional measure shall be counted toward the period provided for under paragraph 6.

(8) If a WTO Member considers that an action taken under paragraphs 2, 3 or 7 causes or threatens to cause significant diversions of trade into its market, it may request consultations with China and/or the WTO Member concerned. Such consultations shall be held within 30 days after the request is notified to the Committee on Safeguards. If such consultations fail to lead to an agreement between China and the WTO Member or Members concerned within 60 days after the notification, the requesting WTO Member shall be free, in respect of such product, to withdraw concessions accorded to or otherwise limit imports from China, to the extent necessary to prevent or remedy such diversions. Such action shall be notified immediately to the Committee on Safeguards.

(9) Application of this Section shall be terminated 12 years after the date of accession.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ช.
Chile-Schedule VII

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ID	HSNo	HSNoChar	HSItem	Description	BaseAdVal	BaseOther	BBC	BoundAdVal	BoundOther	Implementation	SSG	INR	ODC	Notes	Country	Revision	FAO
1	402		0402	"LECHE Y NATA (CREMA),CON CENTRADAS, AZUCARADAS O EDULCORADAS DE OTRO MODO"											Chile		
2	040210		0402.10	"En polvo, granulos u otras formas s?lidas, con un contenido de materias grasas en peso, inferior o igual al 1,5%"	35			31.5							Chile		0898
3	040210		0402.10	"En polvo, granulos u otras formas s?lidas, con un contenido de materias grasas en peso, superior"	35			31.5							Chile		0898
4	040221		0402.21	Sin azucar ni edulcorar de otro modo											Chile		0897
5				LECHE:											Chile		
6	04022110		0402.21.10	"Con mas de 1,5% y menos de 6% de materia grasa"	35			31.5							Chile		0897
7	04022120		0402.21.20	grasa	35			31.5							Chile		0897
8	04022130		0402.21.30	Con 12% de materia grasa	35			31.5							Chile		0897
9	04022140		0402.21.40	Con mas de 12% y menos de 18% de materia grasa	35			31.5							Chile		0897
10	04022150		0402.21.50	Con 18% de materia grasa	35			31.5							Chile		0897
11	04022160		0402.21.60	Con mas de 18% y menos de 24% de materia grasa	35			31.5							Chile		0897
12	04022170		0402.21.70	Con 24% y hasta menos de 26% de materia grasa	35			31.5							Chile		0897
13	04022180		0402.21.80	Con 26% o mas de materia grasa	35			31.5							Chile		0897

14	04022190	0402.21.90	Nata	35	31.5							Chile	0897
15	040229	0402.29	Las demas									Chile	0897
16			LECHE:									Chile	
17	04022910	0402.29.10	"Con mas de 1,5% y menos de 6% de materia grasa"	35	31.5							Chile	0897
18	04022920	0402.29.20	grasa	35	31.5							Chile	0897
19	04022930	0402.29.30	Con 12% de materia grasa	35	31.5							Chile	0897
20	04022940	0402.29.40	Con mas de 12% y menos de 18% de materia grasa	35	31.5							Chile	0897
21	04022950	0402.29.50	Con 18% de materia grasa	35	31.5							Chile	0897
22	04022960	0402.29.60	Con mas de 18% y menos de 24% de materia grasa	35	31.5							Chile	0897
23	04022970	0402.29.70	grasa	35	31.5							Chile	0897
24	04022980	0402.29.80	Con 26% o mas de materia grasa	35	31.5							Chile	0897
25	04022990	0402.29.90	Nata	35	31.5							Chile	0897
26			Las demas									Chile	
27	040291	0402.91	Sin azucar ni edulcorar de otro modo									Chile	0894, 0895
28	04029110	0402.91.10	Leche en estado liquido o semi s'lido	35	31.5							Chile	0894, 0895
29	04029120	0402.91.20	Nata	35	31.5							Chile	0894, 0895
30	040299	0402.99	Las demas	35	31.5							Chile	0889, 0896

47	120400	1204.00	"Semilla de lino,incluso quebrantada"	35		31.5						Chile	0333
48	120500	1205.00	quebrantada"	35		31.5						Chile	0270
49	120600	1206.00	"Semilla de girasol,inclu- so quebrantada"	35		31.5						Chile	0267
50	1207	1207	"LAS DEMAS SEMILLAS Y FRUTOS OLEAGINOSOS,IN- CLUSO QUEBRANTADOS"									Chile	
51	120710	1207.10	Nuez y almendra de palma	35		31.5						Chile	0256
52	120720	1207.20	Semilla de algodón	35		31.5						Chile	0329
53	120740	1207.40	Semilla de sesamo (ajonjolí)	35		31.5						Chile	0289
54	120750	1207.50	Semilla de mostaza	35		31.5						Chile	0292
55	120760	1207.60	Semilla de cartamo	35		31.5						Chile	
56			LAS DEMAS									Chile	
57	120791	1207.91	Semilla de amapola (adormidera)	35		31.5						Chile	0296
58	120792	1207.92	Semilla de karite	35		31.5						Chile	0263
59	120799	1207.99	Las demas	35		31.5						Chile	0305, 0311, 0312, 0277, 0275
60	15071000	1507.10.00	Aceite en bruto de soya	35		31.5						Chile	0237
61	15079000	1507.90.00	Los demas	35		31.5						Chile	0237
62	15081000	1508.10.00	Aceite en bruto de mani	35		31.5						Chile	0244
63	15089000	1508.90.00	Los demas	35		31.5						Chile	0244
64	15091000	1509.10.00	Aceite de oliva virgen	35		31.5						Chile	0261
65	15099000	1509.90.00	Los demas	35		31.5						Chile	0261

66	15100000	1510.00.00	Los demas aceites obtenidos exclusivamente de la aceituna y mezclas con los de la partida 1509	35		31.5								Chile	0274
67	15111000	1511.10.00	Aceite en bruto de palma	35		31.5								Chile	0257
68	15119000	1511.90.00	Los demas	35		31.5								Chile	0257
69	151211	1512.11	Aceites en bruto											Chile	0268, 0281
70	15121110	1512.11.10	De girasol	35		31.5								Chile	0268, 0281
71	15121120	1512.11.20	De cartamo	35		31.5								Chile	0268, 0281
72	151219	1512.19	Los demas											Chile	0268, 0281
73	15121910	1512.19.10	De girasol	35		31.5								Chile	0268, 0281
74	15121920	1512.19.20	De cartamo	35		31.5								Chile	0268, 0281
75	15122100	1512.21.00	"Aceite en bruto de algodón, incluso sin el gosisol"	35		31.5								Chile	0331
76	15122900	1512.29.00	Los demas	35		31.5								Chile	0331
77	15131100	1513.11.00	Aceite en bruto de coco	35		31.5								Chile	0252
78	15131900	1513.19.00	Los demas	35		31.5								Chile	0252
79	15132100	1513.21.00	Aceites en bruto de palme o de babasu	35		31.5								Chile	0258
80	15132900	1513.29.00	Los demas	35		31.5								Chile	0258
81	15141000	1514.10.00	"Aceites en bruto de nabina, de colza o de mostaza"	35		31.5								Chile	0271, 0293

82	15149000	1514.90.00	Los demas	35	31.5						Chile	0271, 0293
83	15152100	1515.21.00	Aceite en bruto de maiz	35	31.5						Chile	0060
84	15152900	1515.29.00	Los demas	35	31.5						Chile	0060
85	15155000	1515.50.00	Aceite de sesamo (ajonjolí)	35	31.5						Chile	0290
86	15159000	1515.90.00	Los demas aceites								Chile	0313, 0337, 0340
87	17011100	1701.11.00	"Azucar en bruto de cana, sin aromatizar ni colorear"	35	31.5						Chile	0162, 0163
88	17011200	1701.12.00	"Azucar en bruto de remolacha, sin aromatizar ni colorear"	35	31.5						Chile	0162, 0163
89	17019100	1701.91.00	"los demas, aromatizados o coloreados"	35	31.5						Chile	0164
90	17019900	1701.99.00	"Los demas, los demas"	35	31.5						Chile	0164
91	230400	2304.00	"TORTAS Y DEMAS RESIDUOS SOLIDOS DE LA EXTRACCION DEL ACEITE DE SOJA, INCLUSO MOLIDOS O EN ""PELLETS"""	35	31.5						Chile	0238
92	230500	2305.00	"TORTAS Y DEMAS RESIDUOS SOLIDOS DE LA EXTRACCION DEL ACEITE DE CACAHUETE O MANI, INCLUSO MOLIDO O EN ""PELLETS"""	35	31.5						Chile	0245
93	2306	2306	"TORTAS Y DEMAS RESIDUOS SOLIDOS DE LA EXTRACCION DE GRASAS O DE ACEITES, VEGETALES, INCLUSO MOLIDOS O EN ""PELLETS"" EXCEPTO LOS DE LAS PARTIDAS 2304 O 2305"								Chile	
94	230610	2306.10	De algodón	35	31.5						Chile	0332

95	230620	2306.20	De lino	35	31.5							Chile	0335
96	230630	2306.30	De girasol	35	31.5							Chile	0269
97	230640	2306.40	De nabina o de colza	35	31.5							Chile	0272
98	230650	2306.50	De coco o de copra	35	31.5							Chile	0253
99	230660	2306.60	De nuez o de almendra de palma	35	31.5							Chile	0259
100	230690	2306.90	Los demas	35	31.5							Chile	0037, 0338, 0341, 0273, 0282, 0291, 0294, 0298, 0314
101	23069010	2306.90.10	De raps	35	31.5							Chile	0037, 0338, 0341, 0273, 0282, 0291, 0294, 0298, 0314
102	23069090	2306.90.90	Los demas	35	31.5							Chile	0037, 0338, 0341, 0273, 0282, 0291, 0294, 0298, 0314

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ สินค้าประเภทข้าวสาลี แป้งสาลี น้ำมันพืช และน้ำตาล

ข้าวสาลี - 10019000

แป้งสาลี - 11010000

น้ำมันพืช - 15071000, 15079000, 15081000, 15089000, 15091000, 15099000, 15100000, 15111000, 15119000,
151211, 15121110, 15121120, 151219, 15121910, 15121920, 15122100, 15122900,
15131100, 15131900, 15132100, 15132900, 15141000, 15149000,
15152100, 15152900, 15155000, 15159000

น้ำตาล - 17011100, 17011200, 17019100, 17019900



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวนิภาพัฒน์ วงศ์วัฒน์เดชะ เกิดวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2522 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีพ.ศ. 2542 ได้รับประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความจากสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่ง สภานายความรุ่นที่ 16 พ.ศ.2543 สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิตไทยจากสำนักอบรมกฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 56 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขา นิติศาสตร์ ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อพ.ศ.2544



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย