

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายและเศรษฐกิจการเมืองของ VER ระหว่างไทยและประชาคมยุโรป

5.1 ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป

5.1.1 ความตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประชาคมเศรษฐกิจยุโรป  
ในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง (พ.ศ. 2525-2529)

เหตุผลในการทำข้อตกลงฉบับนี้

ในคำอารัมภบทของข้อตกลงได้กล่าวถึงเหตุผลต่าง ๆ ที่ประเทศทั้งสองได้มีการทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังฉบับนี้ไว้ดังนี้คือ

1. รับทราบว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยต้องพึ่งพาการผลิตมันสำปะหลังและการส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป และปัญหาการตลาดของประชาคมยุโรป ซึ่งเกิดจากการนำเข้ามันสำปะหลังเพิ่มขึ้น
2. สำนึกว่า การผลิตมันสำปะหลังในประเทศไทยมีอยู่หนาแน่นในบริเวณที่ยากจนที่สุดและมีความอ่อนไหวทางการเมืองมากที่สุด
3. คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาการเกษตรและการปลูกพืชต่างชนิดในประเทศไทย และผลประโยชน์ร่วมในการรักษาเสถียรภาพของตลาดมันสำปะหลังในประเทศไทยและประชาคมยุโรป
4. ยืนยันความตั้งใจของทั้งสองฝ่ายที่จะร่วมมือในเรื่องเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน
5. สำนึกว่าความร่วมมือดังกล่าวควรดำเนินการให้สำเร็จในทางที่ก้าวหน้าและมุ่งผลทางปฏิบัติ

สาระสำคัญของข้อตกลง

1. ข้อตกลงนี้มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี คือตั้งแต่ วันที่ 1 มกราคม 2525-31 ธันวาคม 2529 และตามมาตรา 9 วรรค 2 ของข้อตกลงระบุไว้ว่า ภายใน 1 ปี ก่อนที่ข้อตกลงจะหมดอายุลง หากไม่มีการบอกเลิกข้อตกลงจากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว ข้อตกลงนี้จะมีผลใช้บังคับต่อไปอีก 3 ปี โดยใช้ปริมาณโควตาในปี 2528 และ 2529 เป็นเกณฑ์

2. ปริมาณการส่งออกหรือจำนวนโควตาที่ได้รับในการส่งออกเป็นลักษณะโควตาที่ลดลงดังนี้

ปี 2525 ส่งออกได้ 5 ล้านตัน

ปี 2526 - 2527 ส่งออกได้ ปีละ 5 ล้านตัน และสามารถส่งออกเพิ่มได้อีก 10% หรือ 500,000 ตัน ภายในระยะเวลา 2 ปีดังกล่าว

ปี 2528-2529 ส่งออกได้ปีละ 4.5 ล้านตัน และสามารถส่งออกเพิ่มได้อีก 10% หรือ 450,000 ตัน ภายในระยะเวลา 2 ปีดังกล่าว

ทั้งนี้ปริมาณส่งออกรวมดังกล่าวไม่รวมถึงปริมาณที่อยู่ในระหว่างการขนส่งหรือส่งออกต่อไปยังประเทศนอกประชาคมยุโรป หรือปริมาณที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงเกี่ยวกับการแปรรูปภายในประชาคมยุโรป

3. มาตรา 3 ของข้อตกลงระบุว่าประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีขาเข้าต่อมันสำปะหลังตามจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้ ในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 6 ของราคาสินค้า และรับประกันว่าประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอัตรารภาษีดังกล่าว

4. มาตรา 4 ของข้อตกลงกล่าวไว้ว่าประชาคมยุโรปจะรักษาฐานะของ ไทยในตลาดการค้ามันสำปะหลังที่อาจถูกระทบจากการนำเข้ามามันสำปะหลังจากประเทศอื่นเพิ่มขึ้น ถ้อยคำดังกล่าวไม่ได้ผูกมัดให้ประชาคมยุโรปต้องรับผิดชอบใด ๆ ในกรณีที่ฐานะของไทยในตลาด การค้ามันสำปะหลังเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ในข้อตกลงใช้คำว่า "จะคำนึงถึง" (bear in mind) การนำเข้ามาสินค้าที่มีคาร์โบไฮเดรตที่อาจจะแข่งขันโดยตรงกับมันสำปะหลังของไทย ซึ่ง การใช้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นการผูกพันอย่างหลวม ๆ เท่านั้น มิได้มีเจตนาที่จะช่วยรักษาตลาดการ ค้ามันสำปะหลังของไทยแต่อย่างใด

5. มาตรา 5 ของข้อตกลงกำหนดให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออก (Export Licensor) โดยระบุว่าประชาคมยุโรปต้องออกใบอนุญาตนำเข้ามันสำปะหลังจาก ประเทศไทยทุกครั้ง เมื่อมีการแสดงใบอนุญาตส่งออกที่ออกให้โดยรัฐบาลไทย

6. มาตรา 6 ของข้อตกลงกำหนดให้ประชาคมยุโรปให้ความช่วยเหลือใน การพัฒนาชนบทและการลดพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังในประเทศไทยรวมทั้งกระจายการเพาะ ปลูกพืชผลชนิดต่าง ๆ ให้มากขึ้น ตลอดจนให้การสนับสนุนโครงการวิจัยตลาดของพืชชนิดต่าง ๆ ที่ปลูกทดแทน สำหรับจำนวนความช่วยเหลือที่ได้มีการตกลงกันในภายหลังสำหรับช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 คือ 75 ล้าน ECU (European Currency Units) <sup>1</sup>

7. มาตรา 7 ให้จัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อศึกษาและเสนอแนะมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าและการผลิตรวมทั้งพิจารณาว่าในกรณีที่ได้มีข้อตกลงแล้วจะดำเนินการในรูปแบบ อย่างไรต่อไป และในกรณีที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติตามข้อตกลงเป็นไปโดยเรียบร้อยก็อาจจัดให้มี การประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นได้

<sup>1</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการค้ามันสำปะหลัง ระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป" วารสารนิติศาสตร์ 16 (ธันวาคม 2529) : 127.

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ทำข้อตกลง VER กับประชาคมยุโรปแล้วประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกแกตต์เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2525 ผลจากการเข้าเป็นภาคีแกตต์นี้ทำให้ประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์ที่ประเทศต่าง ๆ ได้ให้กันไว้ในการประชุมการค้าหลายฝ่ายรอบต่าง ๆ อาทิ สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้าต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปซึ่งประชาคมยุโรปได้ผูกพันไว้ต่อแกตต์ในปี 2510 ตามหลัก MFN ในมาตรา 1 วรรค 1 ของแกตต์ นอกจากนี้ประเทศไทยยังเข้าสรวมติในการเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่แทนอินโดนีเซียด้วย โดยอาศัยการพิจารณาจากประวัติการส่งออกในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

ต่อมาในปี 2528 ซึ่งเป็นปีที่คู่สัญญาฝ่ายที่ต้องการบอกลีกข้อตกลงจะต้องแจ้งการบอกลีกข้อตกลงนี้ให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี ก่อนสิ้นสุดอายุสัญญา (สัญญาจะสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม 2529) ปรากฏว่าได้เกิดประเด็นถกเถียงกันขึ้นว่า ประเทศไทยควรบอกลีกสัญญาลับนี้หรือไม่อย่างไร ซึ่งพอจะสรุปเหตุผลของทั้งสองฝ่ายได้ดังนี้

ก. ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรบอกลีกข้อตกลง โดยมีเหตุผล คือ <sup>2</sup>

ก.1 ข้อตกลงปี 2525 เป็นสัญญาสองฝ่ายที่ให้ความแน่นอนในการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในอนาคต

ก.2 เกรงว่าประชาคมยุโรปจะยกข้อต่อสู้ที่ว่า ขณะที่มีการประชุมทางการค้าหลายฝ่ายรอบเคนเนดีในปี 2510 ประเทศไทยยังมีได้เป็นภาคีสมาชิกแกตต์ และมีได้เข้าร่วมเจรจาด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่มีสิทธิที่จะบังคับตามข้อผูกพันที่ประชาคมยุโรปมีต่อแกตต์ และประชาคมยุโรปมักจะอ้างอยู่เสมอว่า การที่อินโดนีเซียและบราซิลอนุญาตให้ประชาคมยุโรป

<sup>2</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 128-130.



หลุดพ้นข้อผูกพันในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรในปี 2525 นั้น เป็นการอนุญาตถาวรถ้า อินโดนีเซียและบราซิลต่ออายุสัญญาเก่าออกไปอีกก็ถือเป็น การต่อการอนุญาต ไม่ใช่การทำข้อตกลงใหม่ที่จะต้องทำตามขั้นตอนตามมาตรา 28

ก.3 การมีข้อตกลงช่วยทำให้ประเทศไทยได้รับเงินช่วยเหลือ 75 ล้าน ECU เพื่อการพัฒนาชนบทและลดเนื้อที่เพาะปลูกในประเทศไทย

ก.4 ประชาคมยุโรปพยายามอ้างเหตุที่จะจำกัดการนำเข้ามันสำปะหลัง จากประเทศไทยในประเด็นที่ว่า การขนถ่ายมันสำปะหลังทำให้เกิดฝุ่นมากจนก่อให้เกิดมลพิษ การอ้างดังกล่าวจะเข้าองค์ประกอบตามมาตรา 20 ของแกตต์ ซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองสุขภาพและชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และพืช ซึ่งมีผลให้ใช้เป็นเหตุในการจำกัดจำนวนนำเข้าได้ และประชาคมยุโรป ยังอ้างว่า ข้อผูกพันตามพิกัด 07.06 ของคณะมนตรีความร่วมมือทางพิภคอุตสาหกรรม (The Custom Cooperation Council Nomenclature หรือ CCCN) ที่จะเก็บภาษีขาเข้าต่อ มันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 นั้น หมายถึงเฉพาะมันเส้น (Chips) เท่านั้น ไม่รวมถึงมันอัดเม็ด (Pellets) ด้วย นอกจากนี้ประชาคมยุโรปยังอ้างว่า มันอัดเม็ดของไทยทำมาจากการนำมันเส้น ไปทำเป็นแป้งก่อนแล้วจึงนำมาอัดเป็นเม็ด ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะเป็นเม็ดแป้งตามพิกัด 11.04 ของ CCCN ซึ่งมีอัตราภาษีที่สูงกว่า ข้ออ้างเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง แต่ถ้ามมีการต่ออายุสัญญาปี 2525 ออกไป ปัญหาเหล่านี้ก็จะไม่เกิดขึ้น

ก.5 เกรงว่าประชาคมยุโรปจะใช้สิทธิตามมาตรา 35 ของแกตต์ โดยจะไม่ให้สิทธิประโยชน์ที่ประชาคมยุโรปผูกพันเอาไว้ต่อแกตต์แก่ประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้เจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิประโยชน์ด้วยในขณะที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์

ก.6 ข้อตกลงปี 2525 กำหนดให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออก ทำให้ผลประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์ (quota rent) ตกอยู่กับประเทศไทย หากประเทศไทย อ้างสิทธิตามมาตรา 28 จะทำให้ผลประโยชน์นั้นตกไปอยู่กับประชาคมยุโรปแทน

ข. ฝ่ายที่เห็นว่าควรบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 มีเหตุผลดังนี้คือ<sup>3</sup>

ข.1 ข้อตกลงปี 2525 เป็นสัญญาจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (VER) ซึ่งต่างกับสัญญาการค้า เพราะสัญญาการค้าจะระบุจำนวนที่ผู้ซื้อจะซื้อและผู้ขายจะขาย แต่สัญญาจำกัดตนเองเช่นนี้มีความหมายเพียงว่า ประเทศผู้ส่งออกสัญญาว่าจะไม่ส่งออกเกินจำนวนที่ตกลงกันไว้ต่อไป แต่ไม่มีข้อความใดที่แสดงว่าประชาคมยุโรปจะต้องซื้อเต็มตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ เนื่องจากผู้ซื้อคือเอกชนภายในประชาคมยุโรป หากเอกชนผู้ซื้อจะไม่ซื้อหรือซื้อน้อยลงเป็นจำนวนล้านตัน ไทยก็จะอ้างว่าประชาคมยุโรปผิดสัญญาไม่ได้

ข.2 ประชาคมยุโรปถูกผูกพันในการให้สิทธิประโยชน์ (Tariff Concession) ที่จะเก็บภาษีขาเข้าร้อยละ 6 โดยไม่มีการจำกัดจำนวนต่อมณฑลสำหรับนำเข้าเข้าประชาคมยุโรป ตามที่ได้ตกลงไว้ในการเจรจาอบเคนเนดี และจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เว้นแต่จะได้กระทำตามขั้นตอนในมาตรา 28 ของแกตต์ เมื่อประชาคมยุโรปถูกผูกพันดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยในฐานะเป็นสมาชิกของแกตต์ก็ย่อมได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation Treatment) ตามมาตรา 1 วรรค 1 ของแกตต์ด้วย แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เข้าร่วมเจรจาอะไรด้วยในปี 2510 ก็ตาม และในกรณีที่ประเทศไทยบอกเลิกสัญญาดังกล่าว แล้วอินโดนีเซียกับบราซิลไม่ได้บอกเลิก ประเทศไทยก็ยังได้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวผ่านหลัก MFN อยู่ดี ประชาคมยุโรปจะอ้างว่าจำนวนโควตาภายใต้ข้อตกลงที่ทำกับอินโดนีเซียและบราซิล เป็นประโยชน์ที่อนุเคราะห์ที่สุดต่อประเทศภาคีสมาชิกแกตต์ที่ประเทศไทยควรจะได้เท่าที่ประเทศทั้งสองได้รับด้วยนั้นไม่ได้ เพราะข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับอินโดนีเซียและบราซิลนั้นเป็นข้อตกลงที่มีการจำกัดเวลาและเป็นการชั่วคราวซึ่งมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นของหลัก

<sup>3</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 130-141.

ดังนั้น จึงไม่ชอบที่ประชาคมยุโรปจะนำชื่อยกเว้นของหลักทั่วไปมาใช้เป็นมาตรฐานที่จะให้กับประเทศไทยด้วย หากแต่ต้องถือเอาความตกลงตามการเจรจารอบแคนเนดี้ คือร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้าเป็นหลักของสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง หากประชาคมยุโรปจะขอลำกัดโควตาก็สามารถทำได้ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 กล่าวคือ ประชาคมยุโรปต้องมาเจรจาและขอความยินยอมในการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้นกับประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (principal supplier) และจะทำข้อตกลงกับอินโดนีเซียและบราซิล โดยไม่ได้รับความยินยอมจากประเทศไทยไม่ได้

นอกจากนี้ประชาคมยุโรปก็ไม่สามารถที่จะอ้างได้ว่า การที่ข้อตกลงกับอินโดนีเซียและบราซิลได้ระบุว่าการหนึ่งเฉยของคู่สัญญาจะมีผลให้ข้อตกลงมีอายุต่อไปอีก 3 ปีนั้น ทำให้ไม่มีการทำสัญญาเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ใหม่ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้มาตรา 28 เพราะแม้โดยทั่วไปการหนึ่งเฉยจะมีผลให้สัญญาเกิดขึ้นได้ หากว่ามีการระบุไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม แต่การที่หนึ่งเฉยโดยไม่บอกเลิกในข้อตกลงที่มีอายุจำกัดนั้นก็เสมือนเป็นการทำสัญญาหรือข้อตกลงใหม่ตนเองเมื่อถึงเวลาสิ้นสุดของข้อตกลงนั้น ( ธันวาคม 2529 ) ก็หมายความว่าชื่อยกเว้นให้พ้นจากความผูกพันต่อหลักได้สิ้นสุดลงด้วย ส่วนการจะแสดงเจตนาด้วยวิธีใดให้ข้อตกลงใหม่หรือการยกเว้นวันเกิดขึ้นมาอีกก็เป็นกรณีที่จะต้องตกลงกัน แต่เมื่อเป็นการทำข้อตกลงใหม่ ช่วงอายุใหม่ของข้อตกลงจึงยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 28 ด้วย เพราะเนื้อหาของข้อตกลงก็คือ การเปลี่ยนแปลงการให้ผลประโยชน์ทางศุลกากรจากร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้าเป็นร้อยละ 6 โดยมีโควต้า สำหรับประเด็นนี้ แม้จะไม่มี การบอกเลิกข้อตกลง ข้อตกลงที่เป็น การยกเว้นหลักใหญ่เป็นการชั่วคราวนั้นก็ไม้อาจจะมีอายุต่อไปได้ เพราะเมื่อประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์ การต่ออายุข้อตกลงที่มีเนื้อความเป็น การเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางศุลกากรก็เป็นเสมือนการทำสัญญาขึ้นมาใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ของ ไทย อันต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 28 ของแกตต์ดังกล่าว



ข.3 ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ จึงมีสิทธิตามมาตรา 28  
วรรค 2 ที่จะเรียกร้องค่าทดแทน (compensatory adjustment) ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น  
จากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ตนผูกพันไว้ ซึ่งประเทศไทยจะได้รับ  
ค่าทดแทนเป็นจำนวนที่สูงกว่า 75 ล้าน ECU ที่ได้รับในช่วงปี 2525-2529

ข.4 เห็นว่าการพิสูจน์ผลพิษที่จะทำให้ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิจำกัดจำนวน  
ตามมาตรา 20 นั้นเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง การเอามันอัดเป็นเม็ดก็เพื่อเป็นการลดการตกที่  
ทำให้เกิดฝุ่นขณะขนถ่ายที่ท่าเรือเมืองรอตเตอร์ดัม นอกจากนี้ที่เมืองดังกล่าวก็ได้มีมาตรการป้องกัน  
ฝุ่นอยู่แล้ว โดยการฉีดน้ำเป็นกำแพงสูงในขณะขนถ่ายเพื่อกันฝุ่นที่จะถูกลมพัดเข้าสู่เขตที่อยู่อาศัย

ส่วนในเรื่องของพิกัดอัตราศุลกากรนั้น ประเทศไทยก็มีหลักฐาน  
ทั้งด้าน ข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายไทยดังนี้ คือ

1. เรื่องความแตกต่างระหว่างมันเส้นกับมันอัดเม็ดตามพิกัด  
07.06 ของ CCCN แต่เดิมนั้นพิกัด 07.06 กล่าวถึงเฉพาะมันเส้นแต่ต่อมาได้มีบันทึกคำชี้แจง  
(Explanatory Note) หรือ E.N. ของ CCCN ออกมาในปี 2511 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าสินค้าที่  
ระบุไว้ในพิกัด 07.06 นั้นให้รวมถึงสินค้าที่ได้มีการนำเอาไปอัดเป็นเม็ดด้วย
2. เรื่องที่มันอัดเม็ดของประเทศไทยถูกกล่าวหาว่าทำมาจก  
การเอามันเส้นไปปนจนเป็นแป้งก่อนแล้วจึงนำมาอัดเม็ด ซึ่งทำให้เป็นเม็ดแป้งและอยู่ภายใต้อัตรา  
ภาษีที่สูงนั้น ข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาก็คือ การที่มันเม็ดแตกลงเพราะการขนส่งหรือเพราะการที่  
เอารถแทรกเตอร์ไปเกลี่ยให้มันเม็ดลงตามร่องของสินค้าในเรือได้เต็มทีนั้น จะถือว่าการแตกเป็น  
ผงนั้นทำให้มันอัดเม็ดกลายเป็นมันอัดเม็ดที่ทำมาจากเม็ดแป้งไม่ได้ ในเรื่องนี้ศาลยุติธรรมยุโรปเคย  
ตัดสินว่า การจัดประเภทสินค้าต้องดูลักษณะโดยตรงของสินค้า (objective characteristics)  
ซึ่ง objective มักจะหมายถึง "physical" คือ ดูที่ตัวสินค้าว่าเป็นอะไร ถ้าเป็นมันสำปะหลัง



ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแท่งหรือรูปใดหรือผ่านกระบวนการใด ๆ ถ้าผลสุดท้ายมีลักษณะเนื้อเป็นมันสำปะหลัง ก็ต้องถือว่าเป็นมันสำปะหลัง นอกจากนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังได้วางหลักในเรื่องกระบวนการผลิตว่า การผ่านกระบวนการผลิต เช่น การอัดต่าง ๆ จะไม่ทำให้การจัดประเภทของสินค้าเปลี่ยนแปลงไปตราบเท่าที่สินค้าที่ผ่านกระบวนการต่าง ๆ นั้นยังมีส่วนสำคัญของสินค้าเดิมคงอยู่ และสัดส่วนของส่วนประกอบก็ไม่ต่างไปจากก่อนที่จะผ่านกระบวนการดังกล่าว ในกรณีมันอัดเม็ดนั้น แม้จะผ่านกระบวนการอัดเม็ดก็ยังคงความเป็นมันสำปะหลังอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง ตัวรากมันไม่ได้ถูกทำ เป็นแป้งละเอียดก่อน แล้วจึงมาอัดเป็นเม็ด กระบวนการทำแป้งมันสำปะหลังกับการทำมันอัดเม็ด เป็นคนละกระบวนการผลิตกัน โดยสิ้นเชิง <sup>4</sup>

การที่ประชาคมยุโรปอ้างว่ามันอัดเม็ดของไทยอยู่ในพิกัด 11.04 นั้น ไม่ชอบ เนื่องจากลักษณะของสินค้าในพิกัด 11.04 นั้น คือ แป้ง หรือ แป้ง (flour meal) ซึ่งเป็นการนำเอาสินค้าที่ป่นหรือที่เป็นแป้งใส่กระสอบหรือบรรจุถุงส่งไปขาย ไม่ใช่สินค้าที่ใส่ลงเรือ โดด ๆ ดังเช่นมันอัดเม็ด นอกจากนี้พิกัด 11.04 ยังไม่ได้รวมถึงการอัดเม็ดไว้ด้วยและไม่มีบันทึก คำชี้แจงของ CCCN ที่ว่าให้รวมถึงสิ่งที่อัดเป็นเม็ดไว้ด้วย ซึ่งต่างจากบันทึกคำชี้แจงที่มีต่อพิกัด 07.06 ดังนั้นสิ่งที่เรียกว่าเม็ดแป้ง (pellets of flour) จึงไม่อยู่ในข่ายของพิกัด 11.04 ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา

3. ประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปไม่มีอำนาจที่จะตีความพิกัด ศุลกากรของประชาคมยุโรป (CCT) ว่ารวมหรือไม่รวมสิ่งใดให้มีผลผูกพันได้ เนื่องจากอำนาจ การตีความของรัฐนั้นหมดสิ้นไปตั้งแต่ประเทศสมาชิกได้ยอมรับกฎเกณฑ์ของ CCT แล้ว และประเทศ สมาชิกเองก็ไม่สามารถออกกฎหมายบริหารให้มีผลกระทบต่อการจัดประเภทสินค้าในพิกัดอัตราศุลกากร ได้

<sup>4</sup> ดูขั้นตอนการผลิตของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทั้งสองชนิดใน บทที่ 3 ในข้อ 3.1 (ก) และ 3.1 (ง)

4. เกี่ยวกับการเปลี่ยนระบบพิกัดอัตราศุลกากรจากระบบ CCCN มาเป็นระบบ Harmonized System หรือ H.S. นั้น จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจาก พิกัด 07.14 ภายใต้ระบบ H.S. ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่าสินค้ามันสำปะหลังที่อยู่ภายใต้ภาษีร้อยละ 6 นั้นรวมการอัดเม็ดด้วย อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องมันเม็ดหรือเม็ดแป้งก็จะยังคงมีอยู่ เนื่องจากพิกัด 07.14 ในระบบ H.S. นำเอาสินค้าในพิกัด 07.06 และ 11.04 ในระบบ CCCN มาอยู่ด้วยกันเป็น A กับ B ซึ่งทำให้มีความใกล้เคียงกันมาก และอาจทำให้ประชาคมยุโรปยังพยายามกล่าวถึงเรื่องมันอัดเม็ดทำมาจากแป้งอีก

ข.5 สำหรับเรื่องที่ประชาคมยุโรปขู่ว่าจะใช้มาตรา 35 เพื่อไม่ให้สิทธิประโยชน์ที่ตนผูกพันไว้แก่ประเทศไทยนั้น เนื่องจากประชาคมยุโรปไม่ได้ระบุข้อสงวน (reservation) ไว้ในขณะที่ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกแก่อัตในปี 2525 ดังนั้น ประชาคมยุโรปก็ต้องผูกพันในสิทธิประโยชน์ที่ให้ไว้และจะใช้มาตรา 35 กับประเทศไทยไม่ได้

ข.6 เรื่องการเป็นผู้ควบคุมการส่งออกนั้น ตามหลักเกณฑ์ของแกตต์ในมาตรา 28 มิได้กำหนดว่าใครจะเป็นผู้ควบคุมการนำเข้าหรือส่งออก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาระจรรยาตกลงกัน ดังนั้น หากมีการบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 และมีการเจรจาในข้อตกลงใหม่ ประเทศไทยก็สามารถเจรจาให้ตนเป็นผู้ควบคุมการส่งออกได้

ข.7 ข้อตกลงปี 2525 นี้ ประเทศไทยเสียเปรียบมากเนื่องจากจำนวนโควตาที่ได้รับมีลักษณะที่ลดลงในแต่ละช่วงปี ในขณะที่อินโดนีเซียและบราซิลได้โควตาที่มีลักษณะเพิ่มขึ้นทุกปี

ข.8 สเปนและโปรตุเกสจะเข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปในปี 2529 เนื่องจากโปรตุเกสนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศไทยเป็นปริมาณไม่น้อย เมื่อโปรตุเกสเข้าเป็น

สมาชิกประชาคมยุโรปแล้ว จำนวนที่เคยส่งได้จะถูกรวมอยู่ในโควต้าส่งออกที่ประเทศไทยได้รับ สำหรับสเปนนั้นแม้จะเคยห้ามมันสำปะหลังเข้าประเทศ แต่เมื่อเข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปแล้ว ก็ต้องถูกผูกพันกับภาษีร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้าด้วย ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่ประเทศไทยจะขอโควต้าเพิ่มขึ้น

ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับฝ่ายที่ให้บอกเลิกข้อตกลง นอกจากนี้ผู้เขียนยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า ประเทศไทยควรที่จะนำหลักเกณฑ์ของแกตต์มาใช้ในการเจรจาการค้า มันสำปะหลังกับประชาคมยุโรป ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกแกตต์ โดยการนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 28 มาช่วยในการเจรจา

ผู้เขียนเห็นว่า การที่จะบอกเลิกข้อตกลงแล้วกลับไปใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้านั้น ประชาคมยุโรปคงรับไม่ได้และคงต้องหามาตรการกีดกันมันสำปะหลังของไทยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นมาตรการที่รุนแรงกว่าการใช้ข้อตกลง VER เช่นการไม่ยอมออกใบอนุญาตนำเข้าให้ เป็นต้น ดังนั้น วิธีการที่เป็นไปได้คือ การเจรจาข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรปภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 28 ของแกตต์ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์มากกว่า ดังจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหานี้ในส่วนต่อไป

หลังจากที่ได้มีการโต้แย้งทางความคิดตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในช่วงปลายปี 2528 นั้นเอง นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กับ นายพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศในขณะนั้น ได้เดินทางไปเจรจาสัญญาการค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรป ในระหว่างวันที่ 27 พฤศจิกายน - 3 ธันวาคม 2528 และได้ไปทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 และมีการลงนามเป็นการเบื้องต้น (Initial) ในร่างพิธีสาร (Draft Protocol) ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 ทั้ง ๆ ที่ยังมีได้มีการบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 แต่อย่างไรก็ดีสาระสำคัญของพิธีสารมีดังนี้

1. เป็นการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 จากปี 2530-2533 โดยเพิ่มจำนวนโคเวต้าจาก 4.975 ล้านตันต่อปี เป็น 5.25 ล้านตันต่อปี รวมจำนวนทั้งสิ้น 21 ล้านตันต่อช่วงระยะเวลา 4 ปี และส่งออกได้สูงสุดไม่เกินปีละ 5.5 ล้านตัน
2. ประชาคมยุโรปยอมรับว่าอัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 6 ภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN หรือ 07.06 A ของ CCT ของประชาคมยุโรปนั้น รวมถึงมันเส้น (chips) และมันอัดเม็ด (pellets) ด้วย
3. ประชาคมยุโรปได้ขยายความหมายของมันอัดเม็ดในมาตรา 3(1) ของร่างพิธีสารว่าหมายถึง "สิ่งที่ได้นำมาทำเป็นแป้งปนก่อนที่จะมีการนำมาอัดเป็นเม็ด"

ข้อบกพร่องของพิธีสารฉบับนี้ ดังนี้

1. ประชาคมยุโรปถือว่าการที่ตกลงกันให้ทั้งมันเส้นและมันอัดเม็ดอยู่ในพิกัด 07.06 ซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 6 นั้น เป็นข้อยกเว้นชั่วคราว ที่มีผลเฉพาะในช่วงอายุของข้อตกลงใหม่เท่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศไทยเมื่อสิ้นอายุของสัญญาใหม่ในปี 2533 โดยประชาคมยุโรปจะสามารถอ้างได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรว่า มันอัดเม็ดของไทยเป็นสิ่งที่นำมาทำเป็นแป้งปนก่อนที่จะอัดเป็นเม็ด ซึ่งต้องถือว่าไม่ใช่มันอัดเม็ดแต่เป็นเม็ดแป้ง (pellets of flour) ที่จะต้องจัดอยู่ในพิกัด 11.04 ซึ่งมีอัตราภาษีที่สูงกว่ามาก
2. ประชาคมยุโรปยังไม่ยอมรับว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (principal supplier) ตามมาตรา 28 ของแกตต์
3. เกี่ยวกับเรื่องพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ประชาคมยุโรปอ้างว่าในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบเคนเนดีในปี 2510 นั้น กำหนดให้พิกัด 07.06 หมายถึงเฉพาะมันเส้นเท่านั้น ดังนั้น การยอมรับในข้อตกลงใหม่ว่าพิกัด 07.06 ให้รวมถึงมันอัดเม็ดด้วยนั้นจะ ไม่ถือเป็น



การตีความคำนิยาม ในข้อผูกพันที่ประชาคมยุโรปมีต่อแกตต์ และจะไม่ถือเป็นการสรุปล่วงหน้าว่า ต้องยอมรับในอนาคตด้วย

ผลของร่างพิธีสารฉบับนี้ ในกรณีที่ประเทศไทยไปเซ็นยอมรับ ก็คือ ประเทศไทยจะถูกกฎหมายปิดปากว่า พิกัด 07.06 ที่ให้รวมมันอัดเม็ดด้วยนั้น เป็นเพียงข้อยกเว้น มีใช้หลัก และมันอัดเม็ดของไทยทำมาจากแป้งหรือมันนุ่น ซึ่งต้องถูกจัดอยู่ในพิกัด 11.04 โดยถือว่าเป็นเม็ดแป้ง

#### การแก้ไขข้อบกพร่องของพิธีสาร

ในขณะที่ นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ไปลงนามในพิธีสารซึ่งมีลักษณะ เป็นการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 นั้น ประเทศไทยยังมีได้บอกเลิกข้อตกลงปี 2525 แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐบาลไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจมีมติให้บอกเลิกข้อตกลงปี 2525 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2528 และ นายวิชา เวชชาชีวะ เอกอัครราชทูตไทยประจำประชาคมยุโรปได้มีหนังสือถึงนาย Frane Adriessen รองประธานคณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปเพื่อบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 ในวันที่ 24 ธันวาคม 2528 <sup>5</sup>

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2529 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ นายสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ไปเจรจาเพิ่มเติมกับประชาคมยุโรป ก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาและให้เซ็นสัญญาได้โดยมีเงื่อนไข 3 ประการ คือ

<sup>5</sup> ดูภาคผนวก ง.

1. ให้เจรจาให้ประชาคมยุโรปยอมรับภายใต้เกดต์ ว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ตาม มาตรา 28
2. ให้เจรจาแก้ไขถ้อยคำในร่างพิธีสารที่ นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ไปเซ็นยอมรับว่าประเทศไทยทำมันอัดเม็ดจากแป้งมันสำปะหลัง เพื่อมิให้ประเทศไทยเสียเปรียบในเรื่องพิกัดอัตราภาษีศุลกากร
3. ยอมรับโควต้ามันสำปะหลัง จำนวน 21 ล้านตัน สำหรับช่วงระยะเวลา 4 ปี ตามข้อตกลงใหม่

นายสุรรัตน์ โอสถานุเคราะห์ หัวหน้าคณะผู้แทนไทยได้เจรจาและลงนามในร่างพิธีสารอันมีผลทำให้ร่างพิธีสารฉบับดังกล่าวเป็นพิธีสารที่สมบูรณ์ โดยที่มีได้มีการแก้ไขร่างพิธีสารตามมติของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด เนื่องจากประชาคมยุโรปอ้างว่าไม่ได้รับมอบหมายให้มาเจรจาหรือแก้ไขร่างพิธีสาร ทั้งสองฝ่ายจึงได้ทำบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกันกับที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเอาไว้

- 5.1.2 พิธีสารต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง (พ.ศ. 2530-2533)

สาระสำคัญของพิธีสารฉบับนี้

1. มาตรา 1 ให้ต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก 4 ปี โดยเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2530 - 31 ธันวาคม 2533 ข้อตกลงนี้จะสิ้นสุดอายุเมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกข้อตกลงล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี ก่อนวันหมดอายุ และมาตรา 1 วรรค 3 กำหนดไว้ว่า ก่อนที่จะมีการบอกเลิกข้อตกลง ให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายปรึกษาหารือกันก่อนเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ข้อตกลงนี้ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปได้

2. มาตรา 2 วรรค 1 กำหนดให้ฝ่ายไทยได้รับจำนวนโควต้าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นจากเดิมปีละ 4.975 ล้านตัน เป็นปีละ 5.25 ล้านตัน รวมปริมาณส่งออกทั้งหมดในช่วง 4 ปี จะเท่ากับ 21 ล้านตัน แต่ทั้งนี้จะส่งออกได้ไม่เกินปีละ 5.5 ล้านตัน นอกจากนี้ มาตรา 2 วรรค 2 ของข้อตกลงยังอนุญาตให้ขีมีโควต้าส่งออกของปีถัดไปในช่วงต่ออายุสัญญาได้เพิ่มอีก 500,000 ตัน ในช่วง 3 เดือนสุดท้ายของปี 2529, 2533 และในปีสุดท้ายของช่วงอายุสัญญาถัดไป ซึ่งปริมาณดังกล่าวนี้จะถูกนำไปหักออกจากปริมาณการส่งออกที่กำหนดไว้ในช่วง 4 ปีถัดไป

3. มาตรา 3 วรรค 1 บัญญัติว่า ประชาคมยุโรปยอมรับว่าจะเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 6 ต่อหัวมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในพิกัด 07.06 ของ CCCN (The Custom Cooperation Council Nomenclature) หรือ 07.06 A ของประชาคมยุโรป ซึ่งรวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วย นอกจากนี้ข้อตกลงยังได้ขยายความหมายของมันสำปะหลังอัดเม็ดว่าหมายความ รวมถึงมันสำปะหลังอัดเม็ดซึ่งที่ได้นำมาบดให้เป็นแป้งก่อนที่จะมีการนำมาอัดเม็ด

4. มาตรา 3 วรรค 2 ระบุไว้ว่า ไม่ว่าระบบภาษีแบบ Harmonized System จะกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรใหม่อย่างไรก็ตาม จะไม่มีผลกระทบต่อข้อจำกัดมิให้เก็บภาษีมันสำปะหลังจากไทยเกินกว่าร้อยละ 6

5. ตามตรา 3 วรรค 3 (a) ของข้อตกลงระบุว่าบทบัญญัติใน มาตรา 3 หรือการยอมรับว่าจะเก็บภาษีอัตราร้อยละ 6 ในพิกัดดังกล่าว จะมีผลอยู่เฉพาะตราบเท่าอายุของข้อตกลงใหม่นี้เท่านั้น และไม่ถือเป็นการให้คำจำกัดความของสินค้าภายใต้พิกัด 07.06 CCCN ที่ประชาคมยุโรปผูกพันไว้ต่อภาคีแต่อย่างใด

6. มาตรา 3 วรรค 4 ระบุว่าการให้คำนิยามหรือการตีความสินค้าภายใต้พิกัด 07.06 ตามวรรค 3 ที่อาจมีขึ้นในอนาคตจะไม่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 6 ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงแต่อย่างใด

พิธีสารต่ออายุข้อตกลงฉบับนี้ ได้ใช้บังคับมาจนถึงปี 2532 รัฐบาลไทยได้แจ้งบอกเลิกข้อตกลงกับประชาคมยุโรป<sup>๑</sup> ภายหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือกันตามมาตรา 1 วรรค 3 ของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 แล้ว แต่ผลการปรึกษาหารือไม่เป็นที่น่าพอใจ หลังจากนั้นทั้งสองฝ่ายก็ได้มีการเจรจาตกลงกันอีก และในที่สุดก็ได้มีการลงนามในพิธีสารต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี 2534-2537

5.1.3 พิธีสารต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประชาคมยุโรปด้านการผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง (พ.ศ. 2534-2537)

สาระสำคัญของพิธีสารฉบับนี้

1. มาตรา 1 ของพิธีสารเป็นการต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก 4 ปี โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2534 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2537 ทั้งนี้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกข้อตกลงได้ โดยต้องแจ้งให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี ก่อนวันสิ้นสุดอายุข้อตกลง อย่างไรก็ตามก่อนที่จะแจ้งการบอกเลิกข้อตกลงนี้ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายควรปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถใช้อัตราข้อตกลงนี้ได้ต่อไป

<sup>๑</sup> หนังสือสถานทูตไทยประจำกรุงบรัสเซลส์ ฉบับลงวันที่ 21 ธันวาคม 2532 ในภาคผนวก ง.



2. มาตรา 2 วรรค 1 กำหนดไว้ว่า จำนวนโคเวต้าส่งออกสำหรับช่วง  
เวลา 4 ปี คือตั้งแต่ 1 มกราคม 2534 - 31 ธันวาคม 2537 ยังคงได้รับในปริมาณเท่าเดิมคือ  
21 ล้านตัน แต่จำนวนส่งออกสูงสุดเพิ่มขึ้นจากเดิมปีละ 5.5 ล้านตัน เป็นส่งออกได้สูงสุดปีละ  
5.75 ล้านตัน

3. มาตรา 2 วรรค 2 อนุญาตให้ขีมีโคเวต้าส่งออกในปีสุดท้ายของข้อตกลง  
ปี 2530 ได้เพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งขีมีได้ 500,000 ตัน เป็น 750,000 ตัน และสามารถขีมีได้ตั้งแต่  
เดือนที่ 7 เป็นต้นไป (เดิมสามารถขีมีได้ตั้งแต่เดือนที่ 10) นอกจากนี้ในปี 2537 ซึ่งเป็นสุดท้าย  
ของข้อตกลงปี 2534 สามารถขีมีโคเวต้ามาใช้ล่วงหน้า ตั้งแต่เดือนที่ 7 ได้อีก 650,000 ตัน  
จากเดิมซึ่งกำหนดให้ขีมีในเดือนที่ 10 ในจำนวน 500,000 ตัน

4. มาตรา 3 ของข้อตกลงบัญญัติว่า ประชาคมยุโรปยังคงเก็บภาษีศุลกากร  
ในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่นำเข้า ซึ่งรวมถึงมันอัดเม็ดที่ได้นำมาป่นให้เป็น  
แป้งก่อนที่จะนำมาอัดเม็ดด้วย

5. มาตรา 4 ระบุว่า ประชาคมยุโรปยืนยันว่าความช่วยเหลือภายใต้  
มาตรา 6 ของข้อตกลงฉบับแรก ยังคงมีอยู่ต่อไป

6. มาตราอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นยังคงเป็นไปตามนิรโทษกรรมต่อ  
อายุฉบับปี 2530

## 5.2 ประเด็นกฎหมายและเศรษฐกิจการเมือง

### ก) การตั้งประเด็นในการเจรจา



#### 1. องค์กรที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสังเขปเกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 218 แล้วพบว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐในประเทศไทย อาทิ กระทรวง ทบวง กรม ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากกันต่างหาก การที่แต่ละองค์กรมีความเป็นนิติบุคคลนั้น ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการบริหารอยู่เสมอ ๆ เนื่องจากความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายทำให้แต่ละองค์กรมีอิสระทางกฎหมายจากองค์กรแม่ของตน ทั้งทางด้านการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การทำนิติกรรมและการอื่นในนามของตนเอง ดังจะเห็นได้จากการลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะต้องมีผลผูกพันกระทรวง ทบวง กรม หลายแห่งก็ย่อมต้องมีการลงนามยินยอมหรือมอบฉันทะจากทุกหน่วยงานดังกล่าว ให้รัฐมนตรีผู้ไปลงนามมีอำนาจในการลงนามที่จะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลของตนเองได้<sup>7</sup> ในด้านการบริหารนั้น ความเป็นนิติบุคคลทำให้องค์กรของรัฐโดยเฉพาะกระทรวง และทบวง เป็นอิสระแก่กันทั้งในด้านการบริหารงานและการดำเนินนโยบาย แม้จะเป็นเรื่องเดียวกัน แต่องค์กรของรัฐก็อาจจะมีจุดยืนหรือมุมมองในประเด็นปัญหาแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่แต่ละองค์กรควบคุมดูแลอยู่ตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>7</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา". รพี 31  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531 หน้า 30.

### 1.1 กระทรวงพาณิชย์

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ และกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง  
 เนื่องกับการพาณิชย์ รวมตลอดทั้งการซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้า การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยว  
 กับกิจการค้าและการประกันภัย

ในกรณีเกี่ยวกับการค้ามันสำปะหลัง กฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวง  
 พาณิชย์ เข้ามาควบคุมดูแล เพื่อให้การส่งออกมันสำปะหลังเป็นไปโดยเรียบร้อย ได้แก่ พระราชบัญญัติ  
 การส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5 กำหนดให้  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาใน  
 เรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดว่าสินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า  
 กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือนำเข้า เป็นต้น โดยอาศัย  
 อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมปริมาณการ  
 ส่งออก ตลอดจนจัดสรรโควตาในการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกแต่ละราย ประกอบกับมีมติของคณะ-  
 รัฐมนตรีแต่งตั้งให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนในการเจรจาทำความ  
 ตกลงกับประชาคมยุโรป ดังนั้น กระทรวงพาณิชย์จึงเป็นผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง

ท่าทีของกระทรวงพาณิชย์ต่อการทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังกับ  
 ประชาคมยุโรปนั้น มีท่าทียินยอมรับการทำข้อตกลงมาตั้งแต่ต้น หน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุน  
 การทำข้อตกลงเป็นอย่างมาก ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ เพราะต้องการที่จะเข้าไปควบคุม  
 การค้ามันสำปะหลัง เนื่องจากจะได้รับประโยชน์จาก Quota Rent ที่ตนเป็นผู้ควบคุมดูแลอยู่  
 ดังจะเห็นได้จากการที่กรมการค้าต่างประเทศได้ออกระเบียบต่าง ๆ มาเพื่อควบคุมการส่งออก  
 ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตั้งแต่ก่อนมีการทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการแล้ว

## 1.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์ เป็นต้น

ทำที่ของกระทรวงเกษตรฯ ที่มีต่อการทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังนั้น ในตอนแรกคัดค้านโดยเห็นว่า การทำข้อตกลงจะกระทบกระเทือนต่อภาวะการเพาะปลูก และการผลิตมันสำปะหลังในประเทศ ดังจะเห็นได้จากทำที่ของกระทรวงเกษตรฯ ที่มีต่อร่างข้อตกลงปี 2525 ดังนี้<sup>๘</sup>

ประการแรก การจำกัดปริมาณการส่งออกของไทยตามร่างความตกลงดังกล่าว ยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ประเทศไทยมีความสามารถในการส่งออกมากกว่าจำนวนที่อยู่ในร่างความตกลง และเป็นการยากที่ประเทศไทยจะหาตลาดใหม่ทดแทนได้ในระยะเวลาอันสั้น และมีปริมาณแน่นอนเท่ากับตลาดในประชาคมยุโรป

ประการที่สอง การลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในระยะเวลาอันสั้นจะมีผลกระทบต่อราคามันสำปะหลังภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ราคาหัวมันสดตกต่ำลงเพราะชาวไร่ไม่อาจลดพื้นที่เพาะปลูกได้ในทันทีทันใด ดังนั้น จึงอาจเกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะต่อชาวไร่มันสำปะหลัง ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน อีกทั้งการเสนอให้ใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่ไม่อาจทำได้ มันสำปะหลังเป็นพืช

<sup>๘</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย. "วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย : กรณีศึกษา มันสำปะหลัง ปี 1982 - 1987", หน้า 89-90.



เศรษฐกิจของชาวไร่ที่ยากจน ดังนั้น ราคาหัวมันสดที่ลดลงจะมีผลกระทบต่อชาวไร่มันสำปะหลัง

ประการที่สาม การลดลงของปริมาณการส่งออกดังกล่าว เป็นการเพิ่มปัญหาให้กับดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศไทย เนื่องจากรายได้ในรูปเงินตราของต่างประเทศลดลง อันมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

ต่อมาประชาคมยุโรปได้เสนอให้เงินช่วยเหลือในโครงการปลูกพืชทดแทนผ่านทางกระทรวงเกษตรฯ จึงทำให้กระทรวงเกษตรฯ เปลี่ยนท่าทีมาเป็นสนับสนุนให้มีการทำข้อตกลง

ด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบและผลประโยชน์ของแต่ละองค์กรต้องควบคุมดูแลและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้แต่ละองค์กรต่างก็มีทัศนคติต่อ การทำข้อตกลงที่ต่างกัน กล่าวคือ กระทรวงพาณิชย์ยอมรับการทำข้อตกลงเพราะว่าตนจะได้เป็นผู้ควบคุมดูแลการส่งออก โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรโควต้า จะทำให้กระทรวงพาณิชย์ได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Quota Rent) จากการบริหารโควต้าส่งออกที่ได้รับตามข้อตกลง สำหรับกระทรวงเกษตรฯ แต่เดิมที่มีท่าทีคัดค้านนั้น เป็นเพราะเห็นว่าการทำข้อตกลงมีผลกระทบต่อการผลิตมันสำปะหลังของประเทศ โดยเฉพาะการลดพื้นที่เพาะปลูกมันลงอย่างกระทันหันโดยที่ไม่มีทางเลือกทางอื่น จะทำให้ราคาหัวมันสดลดต่ำลง ผู้ที่เดือดร้อนก็คือชาวไร่มันสำปะหลัง ดังนั้น กระทรวงเกษตรฯ จึงต้องปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของประเทศไว้ ต่อมาเมื่อกระทรวงเกษตรฯ ได้รับข้อเสนอในการให้เงินช่วยเหลืออุดหนุนโครงการปลูกพืชทดแทน จึงได้เปลี่ยนท่าทีมายอมรับการทำข้อตกลง หากมองในด้านการปฏิบัติตามหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์เกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบ ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง โดยมองในแง่ที่ว่า การได้รับเงินช่วยเหลืออุดหนุนเป็นผลประโยชน์ต่อกระทรวงเกษตรฯ ในด้านการได้รับเงินอุดหนุนโครงการปลูกพืชทดแทน โดยไม่ต้องรอนงบประมาณของรัฐบาลซึ่งเข้าและไม่เพียงพอสอดคล้องความต้องการและการได้รับเงินอุดหนุนฯ ถือเป็นประโยชน์ต่อชาวไร่มันสำปะหลังและประเทศชาติโดยส่วนรวม

## 2. ประเด็นในการเจรจา

### 2.1 ข้อตกลงปี 2525

ตามที่ นายตามใจ ชำกโต ได้ไปลงนามในข้อตกลงเบื้องต้นกับประชาคมยุโรป ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "Outline of Agreement on Cooperation Between Thailand and European Economic Community in Relation to Manioc Production Marketing and Trade" เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 นั้น ข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าวยังมีได้ผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เนื่องจากยังมีได้มีการให้สัตยาบันจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ตามหลังจากที่ได้มีการลงนามกันในปี 2523 แล้ว ก็มีได้มีการทำอะไรกันอีก จนกระทั่งในตอนต้นปี 2525 ประชาคมยุโรปก็ได้เริ่มเรียกร้องให้ประเทศไทยลงนามในสัญญาจำกัดตนเอง<sup>9</sup>

โดยมากแล้วประเทศผู้ส่งออกที่ยินยอมทำข้อตกลง VER มักจะมีได้เกิดขึ้นจากความสมัครใจของประเทศผู้ส่งออกเอง แต่เพราะเกรงว่าอาจต้องเผชิญกับมาตรการทางการค้าที่รุนแรงกว่า<sup>10</sup> แต่ในกรณีการค้ามันสำปะหลังของประเทศไทย กรมการค้าต่างประเทศกลับมีท่าทีผลักดันให้มีการริบลงนามในข้อตกลง VER อย่างเป็นทางการ เหตุที่ผลักดันให้กรมการค้าต่างประเทศแสดงท่าทีเช่นนั้น ก็คือ<sup>11</sup>

<sup>9</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, อ้างแล้ว, หน้า 5/230.

<sup>10</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, "วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย : กรณีศึกษามันสำปะหลังปี 1982-1987" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531, หน้า 80.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-82.

1. ภายใต้ร่างความตกลงฉบับปี 2523 ประชาคมยุโรปรับว่าจะจำกัดภาษีขาเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่า และประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ซึ่ง เกี่ยวกับการอัตราภาษีสำหรับปริมาณที่ได้ทำข้อตกลงกันไว้

2. ในปี 2524 ประเทศไทยได้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปเป็นปริมาณ 5.5 ล้านตัน มูลค่าประมาณ 10,000 ล้านบาท หรือประมาณ 1 ส่วน 6 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ซึ่งการพึ่งพาสินค้าชนิดเดียวและมีผู้ซื้อคนเดียวเช่นนี้เป็นการเสี่ยงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันหากประเทศไทยสามารถทำข้อตกลงกับประชาคมยุโรปเพื่อให้ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยได้รับความคุ้มครองที่แน่นอนได้แล้ว ก็จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

3. ประชาคมยุโรปรับว่าจะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าฐานะของประเทศไทยในตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประชาคมยุโรปจะไม่ได้ได้รับความเสียหายมากนักจากการเพิ่มปริมาณนำเข้าจากประเทศอื่น โดยจะคำนึงถึงการนำเข้าสินค้าประเภทคาร์โบไฮเดรต ซึ่งสามารถแข่งขันได้โดยตรงกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

4. มูลเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กรมการค้าต่างประเทศต้องการเข้ามาควบคุมการค้ามันสำปะหลัง เพื่อประโยชน์จากการบริหารโควตาส่งออกที่ได้รับตามข้อตกลง

องค์การของรัฐอีกองค์กรหนึ่งที่สนับสนุนให้มีการทำข้อตกลง VER ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งแต่เดิมกระทรวงเกษตรฯ มีท่าทีคัดค้านการทำข้อตกลง VER ต่อมาเมื่อประชาคมยุโรปเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อช่วยในโครงการกระจายการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ ทดแทนมันสำปะหลังผ่านกระทรวงเกษตรฯ ท่าทีที่คัดค้านก็ค่อย ๆ หายไปในที่สุด <sup>12</sup>

<sup>12</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, อ้างแล้ว, หน้า 90.

ประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงเจรจากันเมื่อดังนี้ คือ

### 1. การจำกัดการส่งออก

ฝ่ายประชาคมยุโรปต้องการให้มีการลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทยลง และเพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN ระหว่างปี 2525-2529 รวม 5 ปี อยู่ในปริมาณที่ได้ทำการตกลงกันได้ จึงได้กำหนดการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวเป็น 3 ระยะ โดยกำหนดปริมาณการส่งออกสูงสุดในปี 2525 โดยไม่เกิน 5 ล้านตัน และให้ลดลงมาเรื่อย ๆ ทุกช่วงปี จนถึง 4.5 ล้านตัน ประเทศไทยโดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์ได้คัดค้านแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่โควตาที่ได้รับมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ เนื่องจากเห็นว่าเป็นปริมาณที่รับได้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับ Quota Rents จากการเป็นผู้ส่งออกไปรับรองและใบอนุญาตการส่งออก<sup>13</sup>

### 2. ประเด็นเกี่ยวกับพิกัดอัตราภาษีศุลกากร

ประเทศไทยเกรงว่าประชาคมยุโรปจะแก้ไขข้อมูลพิกัดที่มีต่อแกตต์ และเกรงว่าหากประชาคมยุโรปจัดประเภทสินค้าใหม่ (Reclassification of Tariff Nomenclature) จะทำให้มันสำปะหลังของไทยซึ่งอยู่ในพิกัด 07.06 A ของ CCT ต้องถูกจัดอยู่ในพิกัด 11.04 ซึ่งจะทำให้มันสำปะหลังของไทยถูกเก็บภาษีขาเข้าสูง เนื่องจาก มันอัดเม็ดของไทย ถูกกล่าวหาว่าทำมาจากแป้งก่อนแล้วจึงนำมา อัดเม็ด ประกอบกับเกรงว่าหากไม่ยอมอ่อนข้อให้ประชาคมยุโรป ประชาคมยุโรปก็จะหันไปซื้อมันสำปะหลังจากประเทศอื่น<sup>14</sup> ดังนั้น

<sup>13</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, อ้างแล้ว, หน้า 104.

<sup>14</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, "มันสำปะหลังในเศรษฐกิจไทย : ..." หน้า 5/184-185.



ในการเจรจาทำข้อตกลง ประเทศไทยได้เจรจาให้ฝ่ายประชาคมยุโรปเก็บภาษีขาเข้าต่อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ข้อตกลงนี้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และประชาคมยุโรปรับประกันว่าประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัตราภาษีสำหรับปริมาณที่ได้ตกลงกัน

### 3. ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาดุลการชำระเงิน

เนื่องจากประเทศไทยต้องลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังลง อันทำให้ประเทศชาติต้องขาดรายได้ไปซึ่งจะทำให้มีผลกระทบต่อดุลการชำระเงินของประเทศ จึงได้เจรจากับประชาคมยุโรปถึงปัญหาดังกล่าวและได้ข้อสรุปว่าทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เมื่อเกิดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินอย่างรุนแรงเกิดขึ้น

### 4. ประเด็นเกี่ยวกับการรักษาสถานะภาพของไทยในตลาดประชาคมยุโรป

ในขณะนั้นประเทศไทยยังขาดสารสนเทศที่ถูกต้อง เพราะขณะนั้นประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังมากที่สุด และไม่มีประเทศใดจะเข้ามาแข่งขันสู้ได้ แต่ประเทศไทยก็ต้องการหลักประกันว่าสถานะภาพของไทยในตลาดประชาคมยุโรปจะไม่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อไทยต้องลดปริมาณการส่งออก ซึ่งจะทำให้ประเทศอื่นส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ตลอดจนผลิตภัณฑ์ที่สามารถทดแทนมันสำปะหลังได้โดยตรงมาขายแข่งได้ ประเทศไทยจึงขอให้ฝ่ายประชาคมให้หลักประกันต่อการรักษาสถานะภาพของไทยดังกล่าว อย่างไรก็ตามประชาคมยุโรปก็ได้ยอมรับโดยการผูกพันอย่างหลวม ๆ

## 5. ประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณการส่งออก

ประเทศไทยได้ให้ความมั่นใจแก่ประชาคมยุโรปว่าจะไม่ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในช่วงระยะเวลาที่ตกลงกันได้เกินกว่าปริมาณที่กำหนด และประชาคมยุโรปก็เปิดโอกาสให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออกเอง เพื่อเป็นการจูงใจให้ประเทศไทยยอมตกลงทำสัญญาจำกัดการส่งออกตนเอง

## 6. ประเด็นเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือในโครงการปลูกพืชทดแทน

ฝ่ายไทยได้เจรจาเพื่อขอให้ประชาคมยุโรปช่วยอุดหนุนทางด้านการเงินในโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังซึ่งประชาคมยุโรปรับที่จะให้ความช่วยเหลือสำหรับช่วงระยะเวลาปี 2525-2529 เป็นจำนวนเงิน 75 ล้าน ECU

ในที่สุดทั้งสองฝ่ายก็ได้มีการลงนามอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2525 ข้อตกลงฉบับนี้มีอายุ 5 ปี เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 - วันที่ 31 ธันวาคม 2529 และมาตรา 9 ของข้อตกลงระบุว่า ถ้าไม่มีการบอกเลิกโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดล่วงหน้าหนึ่งปีก่อนสิ้นสุดอายุข้อตกลง ข้อตกลงนี้จะมีผลใช้บังคับต่อไปอีกโดยอัตโนมัติ 3 ปี โดยถือเอาจำนวนโควตาส่งออกในปี 2528 และ 2529 เป็นเกณฑ์

### 2.2 นิรโทษต่ออายุข้อตกลงปี 2530

ในปี 2528 ซึ่งเป็นปีก่อนที่ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังจะสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีมติแต่งตั้งให้ นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เดินทางไปเจรจาและหยั่งท่าทีของประชาคมยุโรปและห้ามมิให้มีการตกลงใด ๆ ที่เป็นการผูกมัด

ประเทศไทย<sup>15</sup> จากการเจรจาทั้งสองฝ่ายได้มีการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 และมีการลงนามเป็นการเบื้องต้น (Initial) ในร่างพิธีสาร (Draft Protocol) ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 ให้มีผลใช้บังคับต่อไปโดยเริ่มจากปี 2530 - 2533 ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังมิได้บอกเลิกข้อตกลงปี 2525 สถานทูตไทยในกรุงบรัสเซลส์มีความร้อนใจเป็นอันมาก ซึ่งได้ส่งโทรเลขมาเพื่อเร่งรัดให้ประเทศไทยบอกเลิกข้อตกลง เพราะมิฉะนั้นข้อตกลงปี 2525 ก็จะมีผลใช้บังคับต่อไปโดยอัตโนมัติอีก 3 ปี ในที่สุดรัฐบาลไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ มีมติให้บอกเลิกข้อตกลงปี 2525 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2528 และนายวิทยา เวชชาชีวะ เอกอัครราชทูตประจำประชาคมยุโรป ได้มีหนังสือถึงนาย Frane Adriessen รองประธานคณะกรรมการประชาคมยุโรป เพื่อบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 ในวันที่ 24 ธันวาคม 2528<sup>16</sup>

สาระสำคัญในร่างพิธีสารที่ นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ลงนามไว้ คือ

1. แก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 จากปี 2530-2533 โดยมีจำนวนโคตัวเพิ่มขึ้นจาก 4.975 ล้านตันต่อปี เป็น 5.25 ล้านตันต่อปี
2. ในมาตรา 3 ของร่างพิธีสาร ประชาคมยุโรปยอมตามคำขอของประเทศไทยให้มีการยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรว่า อัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 6 ภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN หรือ 07.06 A ของ CCT ของประชาคมยุโรปนั้น หมายความรวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วย

<sup>15</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, อ้างแล้ว, หน้า 127.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.



การที่ต้องระบุไว้ในมาตรา 3 (i) เช่นนี้ เนื่องจากประชาคมยุโรป มักจะอ้างอยู่เสมอว่า พิกัด 07.06 ไม่รวมมันอัดเม็ด และกล่าวหาว่ามันอัดเม็ดของประเทศไทย ทำมาจากแป้งนึ่งก่อนแล้วจึงนำมาอัดเม็ด ดังนั้นจึงต้องเสียภาษีขาเข้าในอัตราที่สูงขึ้น คณะผู้แทน ไทยที่ไปเจรจาได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการระบุในมาตรา 3 (i) ของร่างพิธีสารให้ ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิด รวมทั้งมันอัดเม็ดซึ่งผ่านการตีให้เป็นแป้งก่อนด้วย โดย ให้เสียภาษีขาเข้าในอัตราเดียวกัน คือ ร้อยละ 6 ของมูลค่ามันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรป

อย่างไรก็ตาม ร่างพิธีสารฉบับนี้ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ ซึ่งพอสรุป ได้ดังนี้

1. ร่างพิธีสารมิได้มีการกล่าวถึงสถานะภาพของไทยในฐานะ เป็น ผู้ส่งออกรายใหญ่ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนตามมาตรา 28 ในกรณีที่ ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลง หรือถอนสิทธิประโยชน์ที่ได้ผูกพันไว้ต่อกันแล้ว ซึ่งหากมีข้อความ ที่กล่าวถึงการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่อยู่ในร่างพิธีสาร จะทำให้ประเทศไทยมีอำนาจในการเจรจา ต่อรองกับประชาคมยุโรปเพิ่มมากขึ้น

2. มาตรา 3 (iii) (a) ของร่างพิธีสารบัญญัติไว้ว่าการยอมรับว่าพิกัด 07.06 ที่ให้หมายความรวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วยนั้น จะมีผลอยู่ตราบเท่าอายุ ของข้อตกลงใหม่เท่านั้น และการยอมรับนั้นจะไม่เป็นการให้คำจำกัดความของสินค้าภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN แต่อย่างใด<sup>17</sup>

<sup>17</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 142.



3. การที่ประชาคมยุโรปยอมรับในร่างพิธีสารในมาตรา 3 (i) ว่าพิกัด 07.06 รวมถึงมันอัดเม็ดด้วย โดยได้ขยายความหมายของมันอัดเม็ดว่าหมายถึง "สิ่งที่ได้นำมาทำเป็นแป้งก่อนที่จะนำมาอัดเป็นเม็ด" เป็นสิ่งที่อันตรายอย่างยิ่ง เพราะเมื่อซื้อตกลงหมดอายุลงในปี 2533 ประชาคมยุโรปก็จะสามารถอ้างได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วว่า มันอัดเม็ดของประเทศไทยทำมาจากแป้ง หรือมันบ่นก่อนที่จะนำมาอัดเม็ด ผลก็คือประชาคมยุโรปจะจัดมันอัดเม็ดของประเทศไทยเข้าอยู่ในหมวดสินค้าประเภทแป้ง ทำให้ตกอยู่ในพิกัดอัตราภาษีที่สูงมาก

การยอมรับให้คงอัตราค่าในมาตรา 3 (i) และ 3 (iii) (a) ไว้ในพิธีสารต่ออายุจะมีผลทำให้ประเทศไทยไม่อาจอ้างได้ว่ามันอัดเม็ดของประเทศไทยมิได้ทำมาจากสิ่งที่ทำเป็นแป้งหรือมันบ่นก่อน เพราะถูกกฎหมายปิดปากมิให้กล่าวอ้างขึ้นมาอีก

ต่อมาในช่วงต้นปี 2529 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะการณทางการเมืองการ เมืองเกิดขึ้น ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ในระหว่างการบริหารงานของ "รัฐบาลเปรม 4" ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดกระแสผลักดันให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีอื่นเนื่องมาจากความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายของรัฐมนตรีของพรรคกิจสังคมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่พลเอกเปรมฯ เป็นผู้แต่งตั้งเข้ามา ประกอบกับนโยบายของพรรคกิจสังคมในการแก้ไขปัญหาราคาข้าวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมในขณะนั้น จึงได้ลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรค ทำให้รัฐมนตรีจำนวน 15 คนของพรรคกิจสังคม ซึ่งรวมทั้ง นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ต้องลาออกตามไปด้วย เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงให้นายกรัฐมนตรีปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่<sup>18</sup> ภายหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงคณะ-

<sup>18</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 32 ฉบับที่ 30 หน้า 10.

รัฐมนตรีใหม่แล้วปรากฏว่า นายสุรพันธ์ โอสถานุเคราะห์ จากพรรคกิจสังคม ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทน และสานต่อปัญหาเรื่องข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป โดยเฉพาะเกี่ยวกับร่างพิธีสารที่รัฐมนตรีคนก่อนได้ไปลงนามเบื้องต้นไว้ ซึ่งจำเป็นต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติได้จัดการประชุมครั้งที่ 1/2529 ขึ้นในวันที่ 5 มีนาคม 2529 ผลการประชุมสรุปได้ว่า <sup>19</sup>

1. โควต้าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ได้รับตามข้อตกลงปี 2525 จำนวน 4.5 ล้านตัน ไม่พอต่อการรองรับผลผลิตมันสำปะหลังในแต่ละปี แม้ว่าจะมีตลาดนอกประชาคมยุโรป และโครงการปลูกพืชทดแทนก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้ประเทศไทยควรได้รับโควต้าส่งออกเพิ่มขึ้นเนื่องจากสเปนและโปรตุเกส ได้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของประชาคมยุโรปในปี 2529 ด้วย

2. ตามมาตรา 3 (i) ของร่างพิธีสาร แม้ฝ่ายไทยจะได้ประโยชน์จากการที่ข้อตกลงจะครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดรวมทั้งมันเม็ดแข็ง ซึ่งผ่านการตีให้เป็นแป้งก่อนนำมาอัดเม็ด แต่ก็อาจเป็นการยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรว่า มันอัดเม็ดทำมาจากเม็ดแป้งและทำลายข้อโต้แย้งของศุลกากรไทยในการเจรจาการจำแนกพิกัดศุลกากร ของคณะกรรมการศุลกากรและในการเจรจาปรับระบบพิกัดศุลกากรเป็นระบบ Harmonized System ดังนั้น จึงควรเจรจาแก้ไขข้อความในมาตรา 3 (i)

<sup>19</sup> รายงานการประชุม คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2529 วันที่ 5 มีนาคม 2529 ณ ห้องประชุมกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมกันเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2529 และมีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไปขึ้นสัญญาโดยมีเงื่อนไข 3 ข้อ คือ<sup>20</sup>

1. ยอมรับโควตาส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจำนวน 21 ล้านตันต่อช่วงระยะเวลา 4 ปี (2530-2533)
2. แก๊ซอ้อยค่าที่ นายโกศล ไกรฤกษ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ไปขึ้นข้อตกลงเบื้องต้นที่ไปยอมรับว่า มันอัดเม็ดของไทยทำมาจากแป้งนึ่งก่อนแล้วจึงนำมาอัดเม็ด
3. ให้ประชาคมยุโรปยอมรับว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ตามมาตรา 28 ของเกดต์

ผลการเจรจาแก๊ซอ้อยค่าปรากฏว่าผู้แทนของฝ่ายประชาคมยุโรปอ้างว่า ไม่ได้รับมอบอำนาจให้มาแก๊ซเพิ่มเติมข้อความในร่างพิธีสาร แต่มีอำนาจลงนามในพิธีสารได้ ทั้งสองฝ่ายจึงได้ทำบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง โดยมีข้อความตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ไปแก๊ซ

อย่างไรก็ตามมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายตกลงทำ Agreed Minutes ขึ้นนั้น ก็เนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองที่ว่า ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการข้ออ้างเพื่อนำกลับไปชี้แจงให้กับฝ่ายของตนได้ว่า ได้กระทำไปตามที่ได้รับมอบหมายมาเรียบร้อยแล้ว โดยเฉพาะทางฝ่ายไทย ด้วยเหตุที่เกรงว่า หากไม่มีการลงนามในข้อตกลงหรือไม่มีการทำอะไรขึ้นใหม่

<sup>20</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, อ้างแล้ว, หน้า 137.

และต้องกลับมาเมื่อเปล่าก็จะถูกตำหนิจากรัฐบาลและประชาชนว่า เป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถและทำงานไม่สำเร็จ ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้มีการทำ Agreed Minutes ฉบับดังกล่าวขึ้น

ข้อความในบันทึกความตกลงดังกล่าวระบุว่า ฝ่ายประชาคมยุโรปยอมรับเพียง "รับทราบ" (took note) เท่านั้น และเป็นการยอมรับในบันทึกความตกลงมิใช่การยอมรับในพิธีสาร ดังนั้น ปัญหาเรื่องพิกัด 07.06 ของ CCCN ว่ารวมมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วยหรือไม่ จะกลับมาเป็นปัญหาอีกเมื่อถึงปี 2533 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุด อายุของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2525

ประชาคมยุโรปได้ยอมรับว่าประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ แต่การยอมรับนี้ได้ทำอยู่ในบันทึกความตกลง ซึ่งเป็นการยอมรับในระดับทวิภาคี มิใช่การยอมรับในระดับพหุภาคีภายใต้การรับรู้ของแกตต์ ในขณะที่ประชาคมยุโรปได้แจ้งต่อแกตต์ว่า ประเทศอินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ มาตั้งแต่ ปี 2525 <sup>21</sup>

หลังจากที่ได้มีการทำบันทึกความตกลงระหว่างกันแล้ว ทั้งสองฝ่ายก็ได้ลงนามในพิธีสารต่ออายุข้อตกลงเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ พิธีสารต่ออายุฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2530 - 31 ธันวาคม 2533 รวม 4 ปี อย่างไรก็ตามข้อบกพร่องที่มีอยู่ก็ยังมีได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

<sup>21</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทย กับ ประชาคมยุโรป", อ้างแล้ว, หน้า 147.



### 2.3 พิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2534

พิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 มีผลใช้บังคับมาจนถึงปี 2532 ซึ่งเป็นปีที่คู่สัญญาฝ่ายที่ต้องการบอกเลิกข้อตกลงต้องแจ้งการบอกเลิกนั้นให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า 1 ปี ก่อนสิ้นสุดข้อตกลง คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันรับผิดชอบในการเจรจาแก้ไขข้อตกลงกับประชาคมยุโรป เพื่อให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศไทย ในการเดินทางไปเจรจาครั้งนี้ นายสุจิน บินชยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในขณะนั้นเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไปเจรจากับฝ่ายประชาคมยุโรป ซึ่งมี Mr. R. Mac Sharry กรรมการธิการประชาคมยุโรปด้านการเกษตรเป็นหัวหน้าคณะ การเจรจาเริ่มขึ้นระหว่างวันที่ 12-17 ธันวาคม 2532 ณ กรุงบรัสเซลส์

ฝ่ายไทยได้เตรียมประเด็นที่จะไปเจรจากับประชาคมยุโรปไว้ดังนี้<sup>22</sup>

1. ขอเพิ่มโควต้าให้สูงขึ้นจากความตกลงฉบับปี 2530 ที่กำหนดไว้จำนวน 21 ล้านตัน
2. โควต้าส่งออกสูงสุดในปี 2533 กำหนดปริมาณ 5.5 ล้านตัน
3. กำหนดโควต้าส่งออกตามความตกลงในระหว่างช่วง 4 ปีต่อไป (2534-2537) ปริมาณสูงสุดปีละ 5.75 ล้านตัน
4. ปริมาณโควต้าที่จะขี้มมาใช้เพื่อให้ครบจำนวนที่กำหนดตามข้อ 2 และ 3 นั้น จะอยู่ในช่วงหกเดือนสุดท้ายของปี 2533 และของปี 2537 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของความตกลงต่อไป

<sup>22</sup> หนังสือกรมการค้าต่างประเทศ ฉบับลงวันที่ 19 ธันวาคม 2532.

5. โครงการความช่วยเหลือภายใต้ความตกลงมันสำปะหลัง ขอให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการจัดสรรไปในการดำเนินงานตามโครงการที่ฝ่ายไทยได้กำหนดไว้
6. ขอให้ประชาคมยุโรปคืนเงินจากการเรียกเก็บภาษีนำเข้ามันสำปะหลังในอัตรา 6 % ให้แก่ไทย
7. ขอให้ฝ่ายศุลกากรของประชาคมยุโรปยกเว้นการสุ่มวิเคราะห์ตัวอย่างมันสำปะหลังจากประเทศไทย
8. ฝ่ายไทยเสนอให้นำข้อตกลงไปแจ้งให้แก่อัตร์บู้

ภายหลังการพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายไทยแล้ว ประชาคมยุโรปได้แจ้งผลการพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายไทยดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

1. ประชาคมยุโรปไม่สามารถรับข้อเสนอของฝ่ายไทยในเรื่องการขอเพิ่มโควตาในช่วงความตกลงระยะต่อไป แต่สามารถที่จะให้มีการยืดหยุ่นในการใช้โควตาในช่วงระยะความตกลงต่อไปได้
2. การที่ขอโควตาเพิ่มในปีสุดท้ายของความตกลงต่อ ๆ ไปนั้น ให้เป็นไปตามปริมาณที่ได้กำหนดไว้ในข้อตกลงปัจจุบัน
3. ประชาคมยุโรปปฏิเสธไม่ยอมรับข้อเสนอของฝ่ายไทยที่จะให้คืนรายได้จากการเก็บภาษีนำเข้า 6 % ให้แก่ไทย

4. ประชาคมยุโรปจำเป็นต้องสรุปวิเคราะห์ตัวอย่างมันสำปะหลังจากประเทศไทย เช่นเดียวกับที่ได้ปฏิบัติกับประเทศอื่น<sup>23</sup>
5. ประชาคมยุโรปเห็นว่าไม่มีเหตุผลที่จะต้องนำความตกลงไปแจ้งในแกตต์
6. ความช่วยเหลือตามมาตรา 6 ของข้อตกลงปัจจุบันจะยังคงมีอยู่ต่อไปในปริมาณเท่าที่ประชาคมยุโรปจะให้ได้สูงสุด

ผลจากการเจรจาดังกล่าวปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายไม่สามารถจะเห็นชอบร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ได้ ประเทศไทยจึงได้แจ้งยกเลิกข้อตกลงต่อประชาคมยุโรป<sup>24</sup> พร้อมกับแจ้งต่อแกตต์ว่าประเทศไทยยังคงมีสถานะเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่อยู่ในตลาดประชาคมยุโรป<sup>25</sup> เพื่อเป็นการสงวนสิทธิของประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ตามมาตรา 28 ของแกตต์ อย่างไรก็ตามทั้งสองฝ่ายได้ตกลงที่จะให้มีการเจรจาหรือกันต่อไปตามมาตรา 1 ของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530

<sup>23</sup> วิธีตรวจสอบมันอัดเม็ดที่ทำมาจากมันเส้นหรือทำมาจากแป้งปนของประชาคมยุโรป คือ นำเอาตัวอย่างมันอัดเม็ด 100 กรัม ไปแช่ในน้ำแล้วนำไปร่อนผ่านตะแกรง แล้วนำกากไปอบให้แห้ง หากมีกากหรือมีสิ่งหลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 5 ก็ถือว่ามันอัดเม็ดนั้นทำมาจากแป้ง ถ้าเหลือเกินกว่าร้อยละ 5 ก็ถือว่าทำมาจากมันเส้น จากผลการตรวจสอบมันอัดเม็ดของไทยปรากฏว่าทำมาจากมันเส้น เนื่องจากมีสิ่งหลงเหลือเกินกว่าร้อยละ 5

<sup>24</sup> หนังสือสถานทูตไทยประจำกรุงบรัสเซลส์ ฉบับลงวันที่ 21 ธันวาคม 2532

<sup>25</sup> หนังสือสถานทูตไทยประจำนครเจนีวา ฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม 2532

ต่อมาทั้งสองฝ่ายได้เจรจาตกลงกันอีกในระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ถึง 1 มีนาคม 2533 ที่เชียงใหม่ และในระหว่างวันที่ 23-29 เมษายน ปีเดียวกันที่กรุงบรัสเซลส์ ปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ และได้มีการลงนามย่อในร่างพิธีสารระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และกรรมการฝ่ายการเกษตรของประชาคมยุโรป ผลการประชุมสรุปได้ดังนี้คือ

1. ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะทำความตกลงการค้ามันสำปะหลังต่อกัน ในรูปของพิธีสารต่ออายุข้อตกลง เพื่อลดขั้นตอนการทำข้อตกลง
2. ร่างข้อความในอารัมภบทส่วนใหญ่จะเป็นไปตามพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 และได้ระบุข้อความในวรรคที่ 6 ว่า การต่ออายุข้อตกลงในครั้งนี้มีการเพิ่มเติมและแก้ไขเฉพาะในข้อ 1, 3, 6 และ 9 ของข้อตกลงฉบับแม่บทเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการอ้างอิงต่อไปในอนาคต
3. ปริมาณการส่งออกรวมสำหรับช่วงปี 2534-2537 เป็นจำนวน 21 ล้านตันเท่าเดิม แต่สามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 5.75 ล้านตัน จากเดิมกำหนดไว้เพียง 5.5 ล้านตัน
4. สามารถขีมีโคเวต้าในปีสุดท้ายของข้อตกลงปี 2530 จาก 500,000 ตัน เป็น 750,000 ตัน ได้ตั้งแต่เดือนที่ 7 จากเดิมขีมีได้ในเดือนที่ 10 ของปี
5. ในปีสุดท้ายของข้อตกลงฉบับต่อไป จะสามารถขีมีโคเวต้ามาใช้ล่วงหน้าในปีสุดท้ายตั้งแต่เดือนที่ 7 ได้อีก 650,000 ตัน จากเดิมซึ่งกำหนดให้ขีมีในเดือนที่ 10 ในจำนวน 500,000 ตัน
6. ฝ่ายประชาคมยุโรปยอมรับในหลักการว่า จะเก็บภาษีได้ไม่เกินร้อยละ 6 ต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าจากประเทศไทย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นมันสำปะหลังอัดเม็ดที่ทำจากมันเส้น หรือจากแป้งปนก็ได้ และได้มีข้อแม้เป็นหลักประกันเอาไว้ด้วยว่า ไม่ว่าจะระบบภาษีแบบ Harmonized System จะกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรใหม่ก็ตาม จะไม่กระทบกระเทือนต่อข้อจำกัดมิให้เก็บภาษีมันสำปะหลังจากไทยเกินกว่าร้อยละ 6 ด้วย



7. ประชาคมยุโรป จะยังคงให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยสำหรับ  
การพัฒนาการเกษตรและการปลูกพืชทดแทน
8. นอกจากนี้ได้กล่าวข้างต้นแล้ว บทบัญญัติอื่น ๆ ยังคงเป็นไปตาม  
พิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530

ข) ประเด็นกฎหมายที่เกิดจากการเจรจา

1. ประเด็นการบอกเลิกข้อตกลงฝ่ายเดียวทำได้หรือไม่อย่างไร ?

มาตรา 1 วรรค 2 ของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2534 บัญญัติไว้ว่า  
".....ความตกลงนี้จะยังใช้บังคับต่อไปอีก... เว้นแต่จะถูกบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น  
เวลาอย่างน้อยหนึ่งปี ก่อนการสิ้นสุดของช่วงเวลาสี่ปีแรก หรือช่วงเวลาสี่ปีอื่นใดถัดจากนั้น การ  
บอกเลิกจะมีผลบังคับในวันสุดท้ายของช่วงเวลาสี่ปีที่ได้มีการแจ้งการบอกเลิก....."

จากถ้อยคำในมาตรา 1 วรรค 2 ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าหากคู่สัญญาฝ่าย  
ใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ประสงค์จะให้ข้อตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับผูกพันกันต่อไป คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้นก็  
สามารถบอกเลิกข้อตกลงได้ภายหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือกันแล้วแต่ได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ  
โดยต้องแจ้งการบอกเลิกข้อตกลงให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งปีก่อนสิ้นสุดอายุสัญญา

การบอกเลิกข้อตกลงตามมาตรา 1 วรรค 2 นี้ เป็นการบอกเลิกฝ่ายเดียว  
โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด เพราะเมื่อคู่สัญญาฝ่ายใด  
ฝ่ายหนึ่งบอกเลิกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อสิ้นสุดอายุของข้อตกลง ข้อตกลงนั้นก็สิ้นผลบังคับ  
ทันที



ผลของการบอกเลิกข้อตกลงภายหลังจากที่ข้อตกลงสิ้นอายุลงแล้วจะทำให้ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่สถานะเดิม โดยเฉพาะประเทศไทยเมื่อสิ้นสุดอายุของข้อตกลงแล้ว ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกแกตต์ที่มีปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก ก็จะเข้าสรวมลสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) ตามมาตรา 28 ของแกตต์แทนประเทศอินโดนีเซีย โดยสมบูรณ์

## 2. ประเด็นเกี่ยวกับพิกัดอัตราภาษีศุลกากร

ประชาคมยุโรปยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา 3 (i) ของพิธีสาร ต่ออายุข้อตกลงปี 2525 ว่า อัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 6 ภายใต้อัตรา 07.06 ของ CCCN หรือ 07.06 A ของตารางพิกัด CCT ของประชาคมยุโรปนั้น รวมถึงมันอัดเม็ดที่ทำมาจากแป้งหรือมัน ป่นก่อนที่จะนำมาอัดเป็นเม็ด

แต่มาตรา 3 (iii) (a) ได้บัญญัติถ้อยคำที่แสดงว่า การยอมรับตาม มาตรา 3 (i) นั้น จะมีผลอยู่เฉพาะในอายุของข้อตกลงใหม่เท่านั้น และจะไม่เป็นการให้คำ จำกัดความของสินค้าภายใต้อัตรา 07.06 ของ CCCN แต่อย่างใด

จากถ้อยคำดังกล่าวแสดงว่าประชาคมยุโรปถือว่า การนำมันอัดเม็ดและมัน เส้นมารวมอยู่ในพิกัด 07.06 นั้น เป็นข้อยกเว้น และเป็นการยกเว้นชั่วคราวตามอายุของ ข้อตกลงเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากประชาคมยุโรปมักกล่าวอ้างอยู่เสมอว่าพิกัด 07.06 นั้น หมายถึง เฉพาะมันเส้นเท่านั้น ไม่รวมมันอัดเม็ดด้วย <sup>26</sup>

<sup>26</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 142.

ผู้เขียนเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวของประชาคมยุโรปนั้น ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังนี้คือ

1. แม้นิวกัด 07.06 ของ CCCN ตามที่ประชาคมยุโรปได้ผูกพันไว้ในการประชุมแกตต์รอบเคนเนดีในปี 2510 จะกล่าวถึงเฉพาะมันเส้น แต่ต่อมาในปี 2511 ก็ได้มีบันทึกคำชี้แจง (Explanatory Note) หรือ E.N ของ CCCN ที่ระบุไว้ชัดเจนว่า สินค้าที่ระบุไว้ในนิวกัด 07.06 นั้น ให้รวม ไปถึงสินค้าซึ่งได้มีการนำเอาไปอัดเป็นเม็ดด้วย <sup>27</sup>

2. ประชาคมยุโรปเป็นผู้เพิ่มข้อความในนิวกัด 07.06 A ของตารางนิวกัด CCT ของประชาคมยุโรป เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2525 ให้รวมถึงเม็ดอัดเม็ดด้วย <sup>28</sup> และจากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่า ประชาคมยุโรปได้อนุญาตให้ประเทศไทย อินโดนีเซีย และบราซิล ส่งมันอัดเม็ด เข้าไปจำหน่ายตามสัญญาซึ่งใช้ข้อความ 07.06 ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่าประชาคมยุโรปตั้งใจรวมมันอัดเม็ดไว้ในนิวกัด 07.06 ภายใต้ภาวการณ์การร้อยละ 6

3. จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติทางการค้าระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศไทย อินโดนีเซีย และบราซิล ในช่วงระยะเวลาเกือบ 10 ปี ที่ผ่านมาประชาคมยุโรปทราบและรับรู้อยู่ตลอดเวลาว่าสินค้าที่ซื้อขายกันนั้นคือมันสำปะหลังอัดเม็ด ซึ่งจากการปฏิบัติตามประเพณีทางการค้าที่สืบทอดกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานอย่างสม่ำเสมอ ประกอบกับความรู้สึกผูกพันว่า

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

<sup>28</sup> อัมมาร สยามวาลา และสุรเกียรติ์ เสถียรไทย, รายงานประเด็นกฎหมายและเศรษฐกิจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามันสำปะหลังระหว่างประเทศไทยกับประชาคมยุโรป, เสนอต่อกองทุนมันสำปะหลัง จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), มกราคม 2529 หน้า 33.

เป็นพันธกรณีตามกฎหมายที่คู่สัญญาจะต้องยึดถือและปฏิบัติต่อกันของประชาคมยุโรปกับประเทศทั้งสามเช่นนี้ ตามมาตรา 38 (1) (b) ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศถือว่า การปฏิบัติต่อกันเช่นนี้เป็นกฎหมายจารีตประเพณี ที่ใช้บังคับกันได้<sup>29</sup> ดังนั้น ประชาคมยุโรปจะอ้างว่าพิกัด 07.06 ไม่รวมถึงมันอัดเม็ดด้วยไม่ได้

อย่างไรก็ตามข้อความในพิธีสารต่ออายุข้อตกลงฉบับปี 2530 มาตรา 3 (1) และมาตรา 3 (iii) (a) ก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ แม้ว่าประเทศไทยจะได้พยายามแก้ไขโดยการทำบันทึกความตกลงการเจรจา (Agreed Minutes)<sup>30</sup> กับประชาคมยุโรปเพื่อแก้ไขความเสียเปรียบในเรื่องมันอัดเม็ดกับเม็ดแป้งแล้วก็ตาม แต่ปัญหาเรื่องพิกัด 07.06 ของ CCCN จะรวมมันเส้นหรือมันเม็ดด้วยหรือไม่ ก็ยังเป็นปัญหาอยู่เพราะไม่ได้ถูกแก้ไขโดยบันทึกฯ แม้ต่อมาพิธีสารฉบับต่ออายุข้อตกลงฉบับปี 2530 จะได้สิ้นอายุลง และได้มีการทำพิธีสารต่ออายุข้อตกลงฉบับปี 2534 ขึ้น ปัญหานี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด ปัญหาข้อถกเถียงในเรื่องดังกล่าวจะกลับมาอีกในกรณีที่พิธีสารต่ออายุฉบับปี 2534 หมดอายุลงและไม่ได้มีการต่ออายุข้อตกลงกันอีก เมื่อถึงเวลานั้น

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

<sup>30</sup> ข้อสังเกตเกี่ยวกับ Agreed Minutes ฉบับนี้ คือ บันทึกฯ ฉบับนี้ไม่ได้มีข้อความที่ระบุว่าให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพิธีสาร ซึ่งจะทำให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย และมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้แทนฝ่ายประชาคมยุโรปอ้างว่าไม่มีอำนาจในการแก้ไขข้อความในมาตราของพิธีสาร แต่สามารถลงนามในบันทึกฯ ได้ จึงน่าสงสัยว่าบันทึกฯ ฉบับนี้จะมีผลเป็นการแก้ไขบทบัญญัติในพิธีสารหรือไม่ เพราะถ้ามีผลเป็นการแก้ไขแล้วประชาคมยุโรปก็ควรแก้ไขในร่างพิธีสารได้เลย ซึ่งทำให้น่าคิดว่าประชาคมยุโรปคงเห็นว่าข้อความในบันทึกฯ นั้นไม่มีผลเป็นการแก้ไขบทบัญญัติในพิธีสาร จึงตกลงทำบันทึกฯ ได้โดยไม่เกินขอบอำนาจที่อ้างว่าได้รับมอบหมายมา



ประเทศไทยจะถูกกฎหมายปิดปากมิให้ยกข้อต่อสู้ใด ๆ ซึ่งอ้างอิงกับประชาคมยุโรปได้อีก เนื่องจากประเทศไทยได้ไปยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วว่านิกิต 07.06 ที่ให้รวมมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วยนั้นเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น มันอัดเม็ดของประเทศไทยจึงต้องถูกจัดอยู่ในนิกิตศุลกากรอื่นที่มีอัตราภาษีสูงกว่า

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า เหตุใดจึงยังคงมีการโต้แย้งกันในเรื่องของนิกิตอัตราภาษีศุลกากรกันอยู่ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีข้อต่อสู้ที่ดีกว่าทั้งในทางข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายที่สนับสนุน เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากประชาคมยุโรปต้องการสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองให้คงไว้ในข้อตกลงเพื่อให้เกิดแรงกดดันแก่ฝ่ายไทยในการเจรจารั้งต่อไป

### 3. ควรนำข้อตกลงไปไว้ในกรอบของแกตต์หรือไม่ และหากจะนำเข้าไปไว้ในกรอบของแกตต์จะมีวิธีการอย่างไร

ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปเป็นข้อตกลงสองฝ่ายที่สร้างขึ้นในลักษณะของสัญญาจำกัดการส่งออกตนเอง (Voluntary Export Restraint หรือ VER) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ขัดกับหลักการของแกตต์ ในมาตรา 11 (1) และ 13 (1) ซึ่งอยู่นอกความรับรู้ของแกตต์

การทำข้อตกลง VER กับประชาคมยุโรปนี้ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบและสูญเสียประโยชน์จากการขาดรายได้จากการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปเป็นอันมาก เนื่องจากในพิธีสารต่ออายุข้อตกลงนั้นไม่มีการกล่าวถึงประเทศไทยในฐานะผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ ทำให้ประเทศไทยเสียสิทธิประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีสมาชิกแกตต์และสูญเสียอำนาจในการต่อรองเจรจา หากประเทศไทยได้มีการนำหลักการในมาตรา 28 ของแกตต์มาช่วยในการเจรจาแก้ไขข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังแล้ว จะช่วยทำให้ประเทศไทยมีอำนาจต่อรองที่ดีขึ้น เพราะหากประชาคมยุโรปต้องการจะเปลี่ยนแปลง หรือถอนสิทธิประโยชน์ในทางภาษี

ศุลกากร ประชาคมยุโรปก็ต้องมาเจรจาและขอความยินยอมจากประเทศไทยในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ก่อน และตามมาตรา 28 (2) ก็ให้สิทธิประเทศไทยที่จะเรียกร้องค่าทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้น ๆ

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะนำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ทำกับประชาคมยุโรปไปไว้ในกรอบของแกตต์ แต่ถึงแม้ว่าจะได้นำข้อตกลงไปไว้ในกรอบของแกตต์แล้วก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าจะเป็นการยกเลิกโควต้าตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้แต่อย่างใด หากแต่เป็นการนำโควต้าที่อยู่นอกแกตต์เข้ามาอยู่ภายในแกตต์ ซึ่งจะมีผลทำให้ข้อตกลงดังกล่าวหมดสภาพความเป็น grey area ลง และกลายเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงลดหย่อนพันธกรณีภายใต้มาตรา 28 ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ประเทศไทยยิ่งกว่า และก็มีได้หมายความว่าจะทำให้ประเทศไทยได้รับโควต้าเพิ่มขึ้นเสมอไป ทั้งนี้ เนื่องจากการจะได้โควต้าเพิ่มขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับการเจรจาตกลงกันของทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ

#### การนำข้อตกลงไปไว้ในกรอบของแกตต์

ตามมาตรา 28 วรรค 1 นั้น กำหนดให้ประเทศที่ต้องการจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ต้องไปเจรจาและขอความยินยอมกับประเทศ 3 กลุ่ม คือ ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์นั้น ๆ เป็นประเทศแรก และประเทศที่มีผลประโยชน์สำคัญในสินค้าที่จะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้น สำหรับในกรณีการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปนี้ เนื่องจากประเทศไทยมีสถานะภาพเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ดังนั้น หากประชาคมยุโรปต้องการจะขอลดหย่อนข้อผูกพันก็ต้องแจ้งให้ประเทศไทยทราบว่าประชาคมยุโรปจะทำอย่างไรกับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติประชาคมยุโรปยังไม่ยอมรับสถานะภาพการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของประเทศไทย นอกจากนี้ยังต่ออายุข้อตกลงลดหย่อนพันธกรณีที่ได้ออกกับอินโดนีเซียและบราซิลออกไปอีก ดังนั้น ขั้นตอนประเทศไทยจะต้องดำเนินการมีดังนี้คือ

1. ติดต่อให้ประชาคมยุโรปแจ้งให้ประเทศไทยทราบในกรณีที่ประชาคมยุโรปต้องการจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ การแจ้งต่อประชาคมยุโรปเช่นนี้เท่ากับเป็นการบอกว่าหากประชาคมยุโรปต้องการจะต่ออายุข้อตกลงลดหย่อนข้อผูกพันกับอินโดนีเซียและบราซิล ก็จะต้องมาเจรจาและขอความยินยอมกับประเทศไทยด้วย

2. ถ้าประชาคมยุโรปปฏิบัติตามขั้นตอนของแกตต์ ก็จะมาขอเจรจากับประเทศไทยตามขั้นตอนในมาตรา 28 วรรค 1 ถึง 3 และใน Procedure for Negotiations under Article xxviii<sup>31</sup> ซึ่งสรุปขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

- 2.1 ต้องมีการรับรองจากประชาคมว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่จริง
- 2.2 เมื่อทุกฝ่ายยอมรับก็จะเริ่มการเจรจาในระดับสองฝ่ายขึ้น
- 2.3 ถ้าผลการเจรจาเป็นที่น่าพอใจก็จะมีการแจ้งแกตต์ให้ทราบว่ามีการตกลงลดหย่อนให้แก่กันไปถึงเมื่อใด
- 2.4 ถ้าตกลงกันไม่ได้ ผู้ที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ก็อาจใช้มาตรการตอบโต้ (retaliate) ต่อกับฝ่ายหนึ่งได้ แต่การตอบโต้จะต้องกระทำแบบ Non-Discrimination

3. ถ้าประชาคมยุโรปไม่ยอมเจรจากับประเทศไทยไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม ประเทศไทยก็อาจเริ่มต้นด้วยการขอ consult กับประชาคมยุโรป ตามมาตรา 22 ได้

4. หากยังไม่สามารถเจรจาได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ประเทศไทยก็อาจขอให้ council ช่วยดำเนินการปรึกษาหารือ

<sup>30</sup> ดูภาคผนวก ก.

5. หากยังได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจอีกก็อาจเริ่ม dispute settlement procedures ตามมาตรา 23 โดยการขอให้ council ตั้ง Panel เพื่อสอบสวนเรื่องนี้และเพื่อให้คำแนะนำว่าคู่กรณีควรจะดำเนินการอย่างไร

6. ถ้า council ตั้ง Panel ให้และต่อมา Panel ทำรายงานเสร็จ ก็จะต้องดำเนินการให้ประชาคมยุโรปยอมรับรายงานดังกล่าว เพื่อให้ประชาคมยุโรปปฏิบัติตามสิ่งที่ Panel แนะนำให้ทำ

สำหรับการที่จะทำให้ประชาคมยุโรปยอมรับสถานะภาพการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของประเทศไทยนั้นมี 2 วิธีคือ ประการแรก ให้ประชาคมยอมรับเองโดยการทำหนังสือแจ้งต่อภาคีแกตต์ทั้งหมดว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ในสินค้ามันสำปะหลังพิกัด 07.06 ประการที่สอง คือ เสนอเรื่องให้ council ตัดสินให้ยอมรับ ซึ่ง council ก็จะพิจารณาจากตัวเลขการนำเข้าของประชาคมยุโรปย้อนหลังอย่างน้อยสามปี โดยใช้ตัวเลขที่ใกล้ปัจจุบันมากที่สุด

อนึ่ง การที่ประเทศภาคีแกตต์จะอ้างความเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) ในสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งนั้น ในทางปฏิบัติแกตต์ไม่เคยแจ้งว่าใครเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ หากแต่เป็นหน้าที่ของประเทศที่ต้องการอ้างความเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่เองที่จะต้องรักษาสติของตนโดยการทำหนังสือถึงเลขาธิการแกตต์ เพื่อแสดงความจำนงว่าตนเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ซึ่งเลขาธิการแกตต์ก็จะทำหนังสือเวียนแจ้งให้ประเทศสมาชิกทราบว่า ขณะนี้ได้มีการอ้างสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ในสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งขึ้นแล้ว ในทางปฏิบัติหากประเทศอื่นเห็นว่าตนมีสิทธิในการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ดีกว่าก็จะทำการคัดค้านขึ้นมา ซึ่งเลขาธิการแกตต์ก็จะจัดให้มีการเจรจา หากผลการเจรจาไม่เป็นที่น่าพอใจก็อาจใช้ dispute settlement procedures ตามมาตรา 23 แต่ถ้าหากไม่มีประเทศใดคัดค้านประเทศผู้อ้างสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ก็ได้สิทธินั้นไปจนกว่าจะมีประเทศอื่นที่เห็นว่าตนเป็นผู้ส่งออกสินค้าชนิดนั้น ๆ มากกว่ามาอ้างสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่แทน ดังเช่น ในกรณีการค้ามันสำปะหลัง ซึ่งแต่เดิมประเทศที่ได้ชื่อว่า



เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ คือ อินโดนีเซีย ต่อมาเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์ ประเทศไทยก็เข้าสรวมสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่มกอินโดนีเซีย เนื่องจากปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประเทศไทยมีมากกว่าอินโดนีเซียหลายเท่า และประเทศไทยก็ได้สงวนสิทธิของตนในการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ โดยการทำหนังสือแจ้งต่อแกตต์ตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น

### 5.3 ผลต่อการค้ามันสำปะหลังของไทย

เดิมก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประเทศไทยไปยังประชาคมยุโรป การค้าและการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นไปโดยเสรี ประเทศไทยสามารถส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปได้โดยไม่จำกัดจำนวน และสามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศนับหมื่นล้านบาท แต่หลังจากที่ได้มีการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังแล้วการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังต้องถูกจำกัดจำนวนลง ผลจากการถูกจำกัดการส่งออกดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาวะการผลิตและการส่งออกมันสำปะหลังเป็นอย่างมาก ผู้ประกอบการเกี่ยวกับมันสำปะหลังต่างก็ได้รับผลกระทบโดยตรง นับตั้งแต่ชาวไร่มันสำปะหลัง ผู้ประกอบการโรงงาน และผู้ส่งออก ทั้งนี้ เนื่องจากผลผลิตมันสำปะหลังของประเทศไทยที่ผลิตได้จะถูกแปรรูปเพื่อการส่งออกเกือบทั้งหมด มีการใช้ภายในประเทศเพียงเล็กน้อย ดังนั้น ราคาของมันสำปะหลังจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดเป็นสำคัญ และเนื่องจากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศประมาณร้อยละ 95 เป็นการส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดร่วมยุโรป ดังนั้น การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในขณะพื้นที่ที่เพาะปลูกและปริมาณการผลิตยังคงเท่าเดิม จึงมีผลทำให้ระดับราคาของหัวมันสดลดต่ำลงไปเรื่อย ๆ ทำให้ชาวไร่มันสำปะหลังต้องขายหัวมันสดไปในราคาที่ต่ำและไม่คุ้มทุน ในด้านผู้ประกอบการโรงงานก็ไม่สามารถผลิตได้เต็มกำลังการผลิต ในด้านของผู้ส่งออกเองก็ต้องรับภาระในต้นทุนที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการเก็บสต็อกสินค้าที่ไม่อาจส่งออกได้