

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมาของการจำกัดโควตาการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรป

2.1 ประวัติการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง¹

มันสำปะหลังเริ่มเข้ามาปลูกในประเทศไทยเมื่อใดไม่มีหลักฐานแน่ชัด แต่มีการคาดคะเนว่า มีการนำมันสำปะหลังเข้ามาปลูกในประเทศไทยในราวปี พ.ศ. 2329 โดยนำเข้ามาจากทางภาคใต้ของประเทศ พันธุ์ที่นำเข้ามาได้แก่ มันสำปะหลังชนิดหวานที่เรียกว่ามันห่านาที การปลูกมันสำปะหลังของไทยในระยะแรกๆ เป็นไปเพื่อการบริโภคภายในประเทศเพียงอย่างเดียว การปลูกมีปริมาณไม่มากนักและไม่แพร่หลายอย่างในปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มส่งมันสำปะหลังออกเป็นครั้งแรกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยส่งออกในรูปแบบมันสำปะหลังไปยังสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น การส่งออกเพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อยๆจนกระทั่งปี พ.ศ. 2499 ไทยจึงได้เริ่มส่งมันสำปะหลังป่น (ซึ่งทำมาจากกากมันสำปะหลัง อันเป็นผลพลอยได้ในการผลิตแป้งมันสำปะหลัง) ไปยังยุโรปโดยบริษัท Messo Erich Funke and R. Schaller และ Oversea Bater Co. ในเยอรมัน ได้ทำการทดลองนำไปผสมอาหารสัตว์ ซึ่งปรากฏว่าได้ผลดี ประกอบกับค่าระวางเรือในการบรรทุกสินค้าจากไทยไปยังประชาคมยุโรปลดต่ำลง จึงได้มีการส่งออกมันสำปะหลังป่นนับแต่นั้นมา ต่อมามันสำปะหลังป่นได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งมีปริมาณไม่เพียงพอส่งออกเพราะสามารถผลิตได้เพียงฤดูเดียว จากการที่มันสำปะหลังป่นได้รับความนิยมสูงและมีปริมาณไม่เพียงพอนี้เอง จึงได้มีการปลอมปนเกิดขึ้นและเกิดปัญหาทางการค้าตามมา ต่อมาในราวปี พ.ศ. 2501 จึงได้มีการคิดค้นและนำเครื่อง Hammer mill เข้ามาเพื่อผลิตมันเส้นขึ้น มันเส้น(มันสำปะหลังเส้น หรือมันสำปะหลังแห้ง) จึงได้มีบทบาทและทวีความสำคัญนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีบทบาทในการส่งออกมากขึ้นตั้งแต่ปีพ.ศ. 2505 เนื่องจากทางประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ซึ่งได้แก่ประชาคมยุโรป มีการนำนโยบายเกษตรกร่วม (Common Agricultural Policy หรือ CAP) เข้ามาใช้ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มุ่งที่จะยกฐานะของเกษตรกรในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปให้มีรายได้

¹ เจริญศักดิ์ โรจนฤทธิ์พิเชษฐ์. *ประวัติความเป็นมาของมันสำปะหลังในประเทศไทย และมันสำปะหลังเป็นพืชทำลายเศรษฐกิจจริงหรือ?* ม.ป.ท. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการหมายเลข 4 เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20 พฤศจิกายน 2528 (อัดสำเนา), หน้า 1 - 13.

ทัดเทียมกับภาคอุตสาหกรรม โดยใช้มาตรการทางภาษีกับธัญพืชที่นำเข้ามาแข่งขันกับธัญพืชในประชาคมยุโรป ซึ่งนโยบายเกษตรร่วมนั้นประชาคมยุโรปได้กำหนดราคารัฐพืชภายในกลุ่มประเทศร่วมกัน โดยแบ่งราคาออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ราคาเป้าหมาย (Target Price) เป็นราคาที่กำหนดขึ้นทุกๆปี โดยใช้ราคารัฐพืชที่เมือง Duisburg ในประเทศเยอรมันซึ่งเป็นเมืองที่ขาดแคลนธัญพืชมากที่สุด เป็นตัวกำหนดราคาเป้าหมาย และต้องการให้ธัญพืชในประเทศประชาคมยุโรปทั้งหมดสูงใกล้เคียงกับราคาเป้าหมาย (เมืองใดที่ขาดแคลนธัญพืช ธัญพืชย่อมจะมีราคาสูง)

2. ราคาแทรกแซง (Intervention Price) เป็นราคาขั้นต่ำสุดที่เกษตรกรจะได้รับ โดยรัฐบาลให้หลักประกันว่าจะเข้าไปแทรกแซงหากราคารัฐพืชต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติราคาแทรกแซงนี้จะต่ำกว่าราคาเป้าหมาย (Target Price) ประมาณร้อยละ 5-10

3. ราคานำเข้าขั้นต่ำ หรือราคาพรมแดน (Threshold Price) ได้กำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ราคารัฐพืชในประชาคมยุโรปถูกระทบจากความไม่แน่นอนในตลาดโลก และป้องกันการนำเข้าธัญพืชจากประเทศนอกประชาคมยุโรป โดยจะกำหนดจากราคาเป้าหมาย หักด้วยค่าขนส่งและค่าขนถ่ายจากเมือง Rotterdam ไปยังเมือง Duisberg แล้วมากำหนดเป็นราคานำเข้าขั้นต่ำ

นอกจากมาตรการทางด้านราคาทั้ง 3 ประการแล้ว นโยบายเกษตรกรรมร่วม (Common Agricultural Policy) ยังกำหนดอัตราภาษีนำเข้าผันแปรสำหรับธัญพืชที่จะเข้าไปยังประชาคมยุโรป โดยใช้ภาษีเป็นมาตรการในการยกระดับราคาของธัญพืชที่จะนำเข้าไปยังประชาคมยุโรปให้มีราคาไม่ต่ำกว่าราคารัฐพืชในประชาคมยุโรปอีกด้วย รวมทั้งยังมีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราในระหว่างประเทศในประชาคมยุโรปเอง เพื่อไม่ให้ราคารัฐพืชในประชาคมฯ ได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศในประชาคมยุโรปอีกด้วย

จากนโยบายเกษตรกรรมร่วมนี้เอง ทำให้ธัญพืชในประชาคมยุโรปมีราคาสูง ประเทศที่ไม่สามารถผลิตธัญพืชได้เอง จึงพยายามแสวงหาพืชทดแทนที่จะสามารถนำมาผสมอาหารสัตว์ได้ ทำให้ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้รับความนิยมมากขึ้น เพราะเมื่อนำไปผสมกับกากถั่วเหลืองในอัตราส่วน 4:1 แล้ว สามารถให้คุณค่าทางอาหารได้มากกว่าข้าวบดแล้ว ประกอบกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีราคาถูกมาก เมื่อเทียบกับราคารัฐพืชในประชาคมยุโรป (ทั้งนี้ก็เพราะผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเสียภาษีเพียงร้อยละ 6 ของมูลค่าการนำเข้าและค่าระวางเรือในการขนส่งจากไทยไปยังประชาคมยุโรปก็ไม่สูง)

ต่อมาราวปี พ.ศ. 2511 มีการผลิตมันสำปะหลังอัดเม็ดหรือมันเม็ดขึ้นในประเทศไทย โดยการร่วมกันก่อตั้งโรงงานผลิตมันสำปะหลังอัดเม็ดของบริษัทไทยวา จำกัด บริษัท Peter Cremer จำกัด และบริษัท Khron & Co. จำกัด และไทยก็ได้เริ่มส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดออกตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรปได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น โดยเฉพาะมันอัดเม็ดได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่มันเส้นเริ่มลดความนิยมลง สาเหตุที่มันอัดเม็ดได้รับการส่งออกมากขึ้น เนื่องจากมันอัดเม็ดเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งไม่มากเพราะสามารถขนส่งแบบเทกองได้เลย ซึ่งการขนส่งแบบนี้เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการขนถ่ายของประชาคมยุโรปซึ่งใช้วิธีการขนถ่ายโดยคูมันขึ้นไป ซึ่งไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบรรจุกระสอบเช่นเดียวกับมันเส้น อีกทั้งยังช่วยประหยัดค่าระวางเรือในการขนส่ง และการที่ประชาคมยุโรปนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยมากขึ้นนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปเอง โดยเฉพาะฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่ผลิตธัญพืชรายใหญ่ของประชาคมยุโรป ทางฝรั่งเศสโดยเกษตรกรและรัฐบาลจึงได้มีการรวมตัวกันและพยายามผลักดันให้มีการจำกัดโควต้า (ปริมาณ) การนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา โดยเสนอต่อกรรมาธิการประชาคมยุโรปว่าการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจำนวนมากนี้ ทำให้ธัญพืชอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรปมีอัตราการใช้ต่ำและเหลือค้างสต็อกมาก และต่อมาในปี พ.ศ. 2522 ประเทศฝรั่งเศสได้ร้องเรียนว่าการขนถ่ายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังก่อให้เกิดมลภาวะที่บริเวณท่าเรือเพราะมีฝุ่น (dust pollution) ฝรั่งเศสจึงพยายามให้มีการจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทย โดยใช้มาตรการทางภาษี หรือการตกลงกับไทย โดยให้ไทยสมัครใจที่จะจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปเอง (Voluntary Export Restraints หรือ VER)

2.2 กรอบการหารือเพื่อตกลงจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป²

หลังจากฝรั่งเศสได้พยายามที่จะจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยของประชาคมยุโรป โดยเสนอทางกรรมาธิการประชาคมยุโรปถึง 2 ครั้งดังกล่าวมาแล้ว ทางประเทศไทยเองก็ได้แสดงการสนองตอบต่อท่าทีในการขอมจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของตน โดยก่อนหน้านี้ กระทรวงพาณิชย์ได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออกนอกราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2521 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ห้ามผู้ใดส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ส่งออกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย

² สมบูรณ์ สิริประชัย. (2530, กันยายน). พัฒนาการการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (2489 – 2525). *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, หน้า 5 – 80.

เพราะว่าการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปนอกราชอาณาจักรมีมากขึ้นตามลำดับ จึงสมควรควบคุมปริมาณการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้เป็นไปตามความตกลงที่รัฐบาลไทยจะทำกับต่างประเทศ ทั้งนี้ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2522 เป็นต้นไป อีกทั้งยังได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และได้มีการระงับการจัดตั้งหรือขยายโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงจังของประเทศไทยที่จะจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของตนเอง

ต่อมาในวันที่ 21-22 มีนาคม 2522 MR. Finn Olav Gundelach รองประธานกรรมการยุโรป ฝ่ายเกษตรและการประมง ได้เดินทางมาประเทศไทยและเจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายนาม พูนวัตถุ) พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และเสนอให้ไทยเก็บภาษีส่งออกสูงเพื่อให้ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในประชาคมยุโรปสูงขึ้น และนำเงินดังกล่าวมาใช้ปลูกพืชทดแทนกับมันสำปะหลังและโครงการประกันรายได้ในภาคเกษตรกรรม การเจรจาดังกล่าวมีการสรุปเป็นบันทึกการตกลง (Agreed Minuted) และมีการลงนามร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปและชี้ให้เห็นท่าทีของฝ่ายไทยและประชาคมยุโรปขณะนั้นคือ

ท่าทีของประชาคมยุโรป

1. เสนอให้เห็นถึงความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องมีการลดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทย รวมทั้งกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการลดการลดการนำเข้าพร้อมทั้งย้ำว่าเป้าหมายนี้จะบรรลุผลได้ด้วยความตกลงระหว่าง 2 ประเทศเท่านั้น

2. เสนอว่ารัฐบาลไทยควรจะนำมาตรการด้านภาษีมาใช้สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย ทั้งนี้เพื่อให้ราคาการส่งออกสูงขึ้น พร้อมทั้งนำรายได้จากภาษีดังกล่าวไปใช้ในโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง รวมทั้งในโครงการประกันรายได้ภาคเกษตรกรรม

3. แจ้งให้ฝ่ายไทยได้รับรู้ถึงจุดหมายของประชาคมยุโรปที่จะดำเนินการตามข้อผูกพันของการปฏิบัติที่จำเป็นภายใต้มาตรา 28 ของ GATT (ความตกลงเป็นกรทั่วไปในเรื่องการค้าและศุลกากร) ในการดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษีที่กำหนดขอบเขตทางอัตราภาษีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ท่าทีของฝ่ายไทย

1. ย้ำให้เห็นว่าการลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังโดยปราศจากทางเลือกอื่น ๆ ที่เหมาะสมนั้น จะสร้างปัญหาทางด้านการพัฒนาทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวโยงไปถึงภูมิภาคอาเซียนทั้งหมดด้วย

2. ขณะเดียวกับฝ่ายไทยได้ตระหนักถึงปัญหาภายในของประชาคมยุโรปที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวนี้ ดังนั้นจึงยอมรับว่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยในปี 2522 จะมีปริมาณไม่

มากไปกว่าการส่งออกในปี 2521 (5.9 ล้านตัน) พร้อมทั้งฝ่ายไทยเต็มใจที่จะให้มีการเจรจาความตกลงร่วมในมาตรการที่จะลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป

จากการเจรจาและกำหนดทำที่ร่วมกันของทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายประชาคมยุโรป ในเดือนมีนาคม 2522 นี้เอง ได้มีการตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อพิจารณาหามาตรการและวิธีการปฏิบัติในการส่งออกนี้ และได้มีการหารือร่วมกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งการประชุมร่วมกันทั้ง 2 ฝ่ายเห็นว่าควรมีการทำข้อตกลงในระยะเวลา 5 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2523 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

1. เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณการส่งออกที่ลดลง ควรให้มีมาตรการเพื่อดำเนินตาม โครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังและวิจัยตลาดใหม่ ๆ ของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ทั้งนี้ให้ผลภายใน 5 ปี
2. ประชาคมยุโรปจะคงรักษ้อัตราอากรขาเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่า ทั้งนี้ตลอดระยะเวลา 5 ปี
3. กำหนดปริมาณการส่งออก ฝ่ายไทยจะใช้ตัวเลข 5.9 ล้านตัน ซึ่งเป็นปริมาณการส่งออกปี 2521 เป็นฐานและจะลดปริมาณลดเรื่อยๆทุกปีจนถึง 5.0 ล้านตัน แต่ถ้าการลดปริมาณดังกล่าวมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว ไทยสามารถพิจารณาให้การส่งออกที่มีปริมาณอยู่ในขณะนั้นหรือใช้ปริมาณสูงสุดแต่ไม่เกิน 5.9 ล้านตัน
4. ในข้อตกลงร่วมของทั้งสองฝ่ายนั้น ต้องระบุมตรการที่ให้ความคุ้มครองประเทศไทยจากการแข่งขันของผู้ผลิตรายอื่นๆ โดยประชาคมยุโรปต้องป้องกันมิให้สัดส่วนการนำเข้าจากไทยลดลง และหากจะดำเนินการถอนข้อผูกพันทางภาษีใน GATT ประชาคมยุโรปจะต้องดำเนินการหลังจากที่ได้มีการตกลงกับไทยแล้วเท่านั้น
5. ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเป็นการถาวร เพื่อพิจารณาชี้แนะและติดตามให้การปฏิบัติดังกล่าวเป็นไปตามข้อตกลง

จากการเจรจาของทั้ง 2 ประเทศในเดือนมีนาคม 2522 และการประชุมร่วมกันของคณะทำงานร่วมทำให้มีการหารือร่วมกันของทั้งสองฝ่าย และมีการลงนามในร่างข้อตกลงความร่วมมือเรื่องมันสำปะหลัง (Outline of An Agreement on Cooperation) ระหว่างนาย ตามใจ ขำภโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ MR. Finn Olav Gunelach ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้คือ

1. ทั้งสองฝ่ายรับที่จะนำร่างความตกลงเบื้องต้นเสนอให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศ เป็นแนวทางสำหรับความตกลงร่วมในความสัมพันธ์ด้านการผลิต การตลาดและการค้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอนาคต

2. การจำกัดการส่งออกเพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้พิกัดศุลกากร 07.06 ของระบบ CCCN ระหว่างปี 2524-2529 รวม 6 ปี อยู่ในปริมาณที่ได้ทำความตกลงไว้ นั่นจึงกำหนดการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวเป็น 3 ระยะๆ ละ 2 ปีคือ

ระยะที่ 1 ระหว่างปี 2524-2525 การส่งออกมีปริมาณ 5 ล้านตัน และภายใน 2 ปีนี้ มีส่วนเพิ่มเติมได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปีดังกล่าว (ปริมาณ 0.5 ล้านตัน) ซึ่งส่วนเพิ่มนี้จะกำหนดใช้ได้เต็มที่ โดยใช้หมดสิ้นภายใน 1 ปี หรือใช้เพียงบางส่วนในทั้ง 2 ปีก็ได้

ระยะที่ 2 ระหว่างปี 2526-2527 การส่งออกปริมาณปีละ 4.5 ล้านตัน และภายใน 2 ปีนี้ มีส่วนเพิ่มเติมไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปี (ประมาณ 0.45 ล้านตัน) เงื่อนไขการใช้ส่วนเพิ่มเติมนี้นั้นเช่นเดียวกับระยะที่ 1

ระยะที่ 3 ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2527 ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันกำหนดปริมาณการส่งออกในระยะที่ 3 คือ ปี 2528-2529 โดยให้การส่งออกดังกล่าวมีปริมาณต่ำกว่าในระยะ 2 ทั้งจำเป็นต้องคำนึงถึงภาวะแวดล้อมอื่นๆ ประกอบด้วย อาทิ มาตรการของประชาคมยุโรปที่ใช้ปกป้องฐานะของไทย ระดับภาษีสูงสุดสำหรับการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ความตกลงนี้ การปลูกพืชทดแทนและการขยายตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย ฐานะทางเศรษฐกิจของไทยต่อการลดปริมาณการส่งออกในระยะที่ 1 และ 2 รวมทั้งสถานการณ์และแนวโน้มตลาดสินค้าเกษตรกรรมของประชาคมยุโรป

เงื่อนไขอื่นๆของความตกลง

1. ภาษีประชาคมยุโรปปรับที่จะจำกัดภาษีการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ข้อตกลงนี้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง รวมทั้งปฏิบัติต่อประเทศไทยอย่างประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN)
2. การร่วมกันหามาตรการที่เหมาะสม เมื่อประเทศไทยเกิดปัญหาดุลการชำระเงินที่รุนแรงเนื่องจากการลดปริมาณการส่งออก
3. ประชาคมยุโรปให้ความมั่นใจที่จะปกป้องฐานะของไทยในตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประชาคมยุโรปจากประเทศผู้ผลิตมันสำปะหลังอื่นๆ รวมทั้งผู้ผลิตอาหารประเภทคาร์โบไฮเดรตที่สามารถทดแทนมันสำปะหลังโดยตรง
4. ประเทศไทยให้ความมั่นใจว่า การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้จะไม่เกินปริมาณที่ได้กำหนด
5. ประชาคมยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการที่มีจุดหมายในการพัฒนาชนบท และการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังของ รวมทั้ง โครงการวิจัยตลาดพืชทดแทนเหล่านั้น

6. ให้จัดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าว รวมทั้งหากมีความจำเป็นให้มีการประชุมร่วมในระดับรัฐมนตรีของทั้งสองฝ่าย

ระยะเวลาของข้อตกลงร่วม

ข้อตกลงร่วมมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2521 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2529 และอย่างน้อยภายใน 1 ปีก่อนข้อตกลงนี้หมดอายุลง หากไม่มีการแจ้งขอยกเลิกจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ถือว่าข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ต่อไปอีกเป็นช่วงๆ ละ 3 ปี โดยถือเอาปริมาณที่กำหนดไว้ในปี 2528 และ 2529 เป็นพื้นฐาน

การลงนามในร่างข้อตกลงดังกล่าว ถือเป็นจุดเริ่มแรกของการถูกจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปของไทย ซึ่งหลังจากที่ได้มีการลงนามร่วมกันแล้วทางฝ่ายไทยก็เร่งดำเนินการในการควบคุมปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง โดยได้ออกแจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องการจัดสรรปริมาณการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปยังประชาคมยุโรป โดยกำหนดจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2524 โดยพิจารณาจากประวัติการส่งออกย้อนหลัง 3 ปี (ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2520 ถึงเดือนตุลาคม 2523) และได้กำหนดแนวทางหลักคือ

1. ผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรร จะต้องทำหนังสือคำประกันการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปจำหน่ายต่างประเทศไว้ต่อกรมการค้าต่างประเทศก่อนวันที่ 7 พฤศจิกายน 2523

2. กรมการค้าต่างประเทศจะจัดสรรปริมาณการส่งออกต่อผู้ส่งออกตามอัตราส่วนการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดและมันเส้น ออกนอกราชอาณาจักรย้อนหลัง 3 ปี (ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2520 ถึงเดือนตุลาคม 2523) ตามหลักเกณฑ์คือ

2.1 ผู้ที่ได้รับการจัดสรรน้อยกว่า 1,000 ตัน ถือว่าได้รับการจัดสรร 1,000 ตัน

2.2 ผู้ส่งออกรายหนึ่งๆ จะได้รับการจัดสรรไม่เกินร้อยละ 5 ของปริมาณการจัดสรรแต่ละงวด

3. กรมการค้าต่างประเทศจะพิจารณาจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังชนิดอัดเม็ดและมันเส้นไปยังประชาคมยุโรปให้เป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากการจัดสรรปกติแก่ผู้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอัดเม็ดและมันเส้นไปยังประเทศอื่น นอกจากประชาคมยุโรปคือ

3.1 จัดสรรปริมาณการส่งออกให้เป็นกรณีพิเศษ ในอัตราร้อยละ 10 ของปริมาณมันอัดเม็ดและมันเส้นที่ส่งออกไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรป โดยจัดสรรโควตาพิเศษให้เดือนละ 1 ครั้ง และให้ส่งออกตามที่ได้รับจัดสรรภายใน 12 เดือน

3.2 หากสามารถส่งออกไปยังนอกประชาคมยุโรปได้ 2 ปีติดกันจะนำปริมาณการส่งออกเฉลี่ยมาเป็นประวัติการส่งออกให้ในปีที่ 3

4. หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 2 ปี

นโยบายการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในช่วงเวลาดังกล่าวของรัฐบาล ไม่สามารถดำเนินการจนครบตามเวลาที่กำหนดไว้ เนื่องจากภาวะการค้ำมันสำปะหลังขาดความคล่องตัวอย่างมาก ทางกรมการค้าต่างประเทศจึงได้กำหนดให้มีการส่งออกเสรี โดยขอความเห็นชอบจากกระทรวงพาณิชย์ ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2524 เป็นต้นไป

หลังจากเกิดปัญหาการขาดความคล่องตัวทางการค้าในปี 2525 รัฐบาลพยายามผ่อนคลายนโยบายมาตรการทางการค้าให้มากที่สุด เพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเกิดความคล่องตัวมากขึ้น โดยให้ผู้ส่งออกติดต่อกับผู้ซื้อต่างประเทศโดยตรง และให้การติดต่อเป็นไปโดยเสรี ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศก่อน มีการยกเลิกราคาขั้นต่ำของการส่งออก ในขณะที่ไทยมีการผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ในการส่งออกอยู่นั้น ทางประชาคมยุโรปได้พยายามเร่งรัดให้ไทยพิจารณาทำความเข้าใจความตกลงในเรื่องการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปอย่างเป็นทางการ ให้เป็นไปตามข้อตกลงเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 โดยให้เหตุผลว่าทางประชาคมยุโรปได้ดำเนินการคุ้มครองการส่งออกของไทย โดยจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของอินโดนีเซียไว้แล้ว และหากไทยไม่ทำความเข้าใจความตกลงก่อนประชาคมยุโรปยกเลิกข้อผูกพันภาษีชั่วคราว ไทยจะมีความลำบากเพราะอาจต้องเสียภาษีมากกว่าร้อยละ 6 ซึ่งทางกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ได้สนับสนุนในการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป โดยให้เหตุผลว่า หากไทยไม่ลงนามทางประชาคมยุโรปจะหาวิธีการต่างๆ กีดกันผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย เช่น มาตรการทางภาษี การเก็บค่าธรรมเนียม การจำกัดโควตาการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันซึ่งไทยอาจเสียเปรียบได้ ในเรื่องการจำกัดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปนี้ ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่ายังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทย จึงได้เสนอว่าหากมีการจำกัดปริมาณการส่งออกให้ขอเพิ่มปริมาณการส่งออกเป็นปีละ 6 ล้านตัน หากเกินกว่านั้นให้เสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 6 และให้ทางประชาคมยุโรปจ่ายเงินในการพัฒนาการปลูกพืชทดแทนปีละ 1,500 ล้านบาท เป็นเวลา 5 ปี เพื่อชดเชยที่ไทยถูกจำกัดปริมาณการส่งออก

จากความเห็นที่หลายฝ่ายเสนอและจากการผลักดันของฝ่ายต่างๆ (โดยเฉพาะประชาคมยุโรป) ในวันที่ 2 กันยายน 2525 จึงได้มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่อง การผลิต การตลาด และการค้ำมันสำปะหลัง ระหว่างนาย ปุณมี ปุณศรี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และMR. Paul Dalsager สมาชิกกรรมาธิการประชาคมยุโรป ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ

1. ระยะเวลาของความตกลง เป็นความตกลงที่มีอายุ 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2529 หากก่อนการหมดอายุความตกลงนี้อย่างน้อย 1 ปี ไม่มีการขอยกเลิกความตกลงนี้ จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว ถือว่าความตกลงนี้จะมีอายุต่อไปอีกเป็นระยะเวลา 3 ปี ในแต่ละระยะไป โดยถือเอาปริมาณที่กำหนดไว้ในปี 2528 และ 2529 เป็นเกณฑ์

2. ปริมาณการส่งออก การส่งออกนี้กำหนดสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในพิกัดศุลกากร 07.06A โดยกำหนดระยะเวลาและปริมาณการส่งออกคือ

2.1 ปี 2525 ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจำนวน 5 ล้านตัน

2.2 ปี 2526 และ 2527 ปริมาณการส่งออกปีละ 5 ล้านตัน และมีปริมาณเพิ่มเติมอีกไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปี (ประมาณ 5 แสนตัน) และส่วนเพิ่มเติมนี้จะส่งออกได้ในช่วงระยะทั้ง 2 ปี ซึ่งจะใช้ให้หมดภายในปีเดียวหรือเพียงบางส่วนทั้ง 2 ปีก็ได้

2.3 ปี 2528 และ 2529 ปริมาณการส่งออกปีละ 4.5 ล้านตัน มีปริมาณเพิ่มเติมอีกไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณประจำปี (ประมาณ 4.5 แสนตัน) เงื่อนไขการส่งออกส่วนเพิ่มยังคงเป็นเช่นเดียวกับที่กำหนดในปี 2526 และ 2527

3. ภาชนำเข้าประชาคมยุโรปปรับที่จะจำกัดภาษีใช้กับการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ข้อตกลงนี้ ในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าสินค้าและประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราภาษีสำหรับปริมาณที่ตกลงกันไว้

4. หลักประกันจากประชาคมยุโรป ประชาคมยุโรปปรับจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันสถานะของประเทศไทยในตลาดมันสำปะหลังของประชาคมยุโรป ในระหว่างเวลาของความตกลงดังกล่าวนี้ กล่าวคือจะมีให้มีการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศอื่นๆอย่างมาก รวมทั้งผลิตภัณฑ์คาร์โบไฮเดรตอื่นๆซึ่งแข่งขันโดยตรงกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

นอกจากนี้ ประชาคมยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการต่างๆที่มุ่งจะพัฒนาชนบทและปลูกพืชอื่นทดแทนมันสำปะหลังของไทย รวมทั้งโครงการวิจัยตลาดของพืชทดแทนเหล่านั้น และการวิจัยการใช้ประโยชน์อื่นๆ จากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นด้วย

5. ประเทศไทยรับประกันว่า จะไม่ออกใบอนุญาตการส่งออกสำหรับจำนวนผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เกินกว่าปริมาณการส่งออกที่ระบุไว้ในความตกลงนี้

หลังจากที่ได้มีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในเรื่อง การผลิต การตลาดและการค้ามันสำปะหลัง ประเทศไทยจึงต้องมีการปฏิบัติตามโดยควบคุม

ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปไม่ให้เกินปริมาณที่ได้กำหนดไว้ โดยกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมปริมาณหรือโควตาการส่งออก

2.3 แนวคิดการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจมันสำปะหลังของไทย³

การจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Restraint หรือ VER) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศชนิดหนึ่งที่ตั้งอยู่ในจำพวกอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers หรือ NTBs) VER ที่ปรากฏที่ปรากฏในระบบการค้าของโลก มักจะอยู่ในรูปแบบของการที่รัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกจำกัดการส่งออกซึ่งสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจากประเทศของตนไปสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยการร้องขอจากรัฐบาลของอีกประเทศหนึ่ง การจำกัดการส่งออกดังกล่าวมักทำขึ้นในรูปข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล หรืออาจอยู่ในรูปของข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มอุตสาหกรรม หรือกลุ่มอุตสาหกรรมกับกลุ่มอุตสาหกรรมเองก็ได้ ซึ่งในรูปแบบหลังนี้ผลของข้อตกลงจะไม่มีผลผูกพันต่อรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกแต่อย่างใด นอกจากบางกรณีก็อาจทำขึ้นในรูปของข้อตกลงฝ่ายเดียวซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศผู้ส่งออกแต่ละประเทศ

2.3.1 เหตุผลสำคัญที่ก่อให้เกิดการใช้ VER⁴

เหตุผลประการสำคัญที่ก่อให้เกิดการใช้ VER กันอย่างแพร่หลายในระบบการค้าระหว่างประเทศก็คือ ความยากในการใช้มาตรการฉุกเฉินหรือที่นิยมเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า มาตรการป้องกันตามมาตรา 19 ของ GATT ประกอบกับการใช้ VER จะให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเคลื่อนย้ายจากประเทศผู้นำเข้าไปสู่ประเทศผู้ส่งออก เพราะประเทศผู้ส่งออกจะเป็นผู้ควบคุมการส่งออกไม่ให้เกิดการส่งออกในแต่ละปีหรือแต่ละช่วงเวลาเกินกว่าจำนวนที่ได้มีการตกลงกันเอาไว้ และการเป็นผู้ควบคุมการส่งออกนี้โดยหลักการทางเศรษฐศาสตร์แล้วประเทศที่เป็นผู้ควบคุมย่อมมีผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า Quata Rents ตกอยู่กับฝ่ายนั้น นอกจากนี้เมื่อข้อตกลง VER สิ้นอายุลงและมีการเจรจาต่ออายุของสัญญาใหม่ประเทศผู้ส่งออกก็สามารถต่อรองให้ประเทศผู้นำเข้ายกเลิกการจำกัดนั้นเสีย หรืออย่างน้อยที่สุดก็ให้เปลี่ยนหรือผ่อนปรนค่านิยามของประเทศสินค้าที่ถูกจำกัด

³ แดงการณัฏกลุ่มอาจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *การบอกเลิกสัญญาการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังจะทำให้ไทยอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ*. ม.ป.ท. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ หมายเลขที่ 3 เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20 พฤศจิกายน 2528 (อัดสำเนา), หน้า 25 – 58.

⁴ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2532). *กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ*. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 107 – 120.

การส่งออก เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการส่งออกของประเทศผู้ส่งออก ดังนั้น ประเทศต่างๆจึงพากันนิยมใช้ VER กันมากกว่าการใช้มาตรการป้องกันของGATT

รูปแบบการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ คือการที่ประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้ที่กำหนดรูปแบบวิธีการและมาตรการในการจำกัดจำนวนหรือกระทำโดยประการอื่นใดในอันที่จะควบคุมปริมาณของสินค้าที่จะส่งออกไปจำหน่ายแก่ประเทศผู้นำเข้าเองแต่ฝ่ายเดียว และสามารถเพิ่มหรือลดขนาดของมาตรการเหล่านั้นได้เอง นอกจากนี้ยังใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมกำกับและใช้บังคับต่อการส่งออกสินค้า ณ บริเวณเขตแดนของประเทศผู้ส่งออกอีกด้วย แต่ในทางปฏิบัติ VER เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากแรงกดดันของประเทศผู้นำเข้าที่มีต่อประเทศผู้ส่งออก ในลักษณะของการข่มขู่ทางเศรษฐกิจและทางการเมืองที่เหนือกว่า เพื่อจำกัดการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิดมิให้มีการนำเข้ามากเกินไป จนก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศผู้นำเข้า ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับ VER แบ่งออกเป็นสองแนวความคิด กล่าวคือ ฝ่ายแรกเห็นว่า VER เกิดขึ้นจากการกระทำในลักษณะข่มขู่โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แต่ฝ่ายที่สองเห็นว่า VER เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ ซึ่งประเทศผู้ส่งออกสมัครใจที่จะใช้ VER มากกว่าการใช้มาตรการใดๆที่ชอบด้วยกฎหมายอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศผู้นำเข้ามากกว่า แนวคิดเกี่ยวกับ VER ทั้งสองแนวความคิดมีผลต่อมุมมองในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการป้องกันตามมาตรา 19 ของเกดตต์

2.3.2 การใช้ VER เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการค้า⁵

การจำกัดการส่งออกในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการค้า ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในราว ค.ศ. 1930 โดยเบลเยียมและฝรั่งเศสได้โอนสิทธิในการออกใบอนุญาตสินค้าให้แก่บรรดาประเทศผู้ส่งออกภายใต้การเจรจาสองฝ่ายในเรื่องโควต้า แต่การใช้ VER ที่สำคัญอันดับแรกที่ใช้เป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาททางการค้าปรากฏขึ้นในรูปของข้อตกลงหรือสัญญาสุภาพบุรุษ ในปี 1936 ข้อตกลงดังกล่าวเป็นการจำกัดสิ่งทอของญี่ปุ่นที่ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งกระทำโดยตัวแทนของกลุ่มอุตสาหกรรมทั้งสองประเทศ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย เหตุที่ต้องมีการทำข้อตกลงสัญญาสุภาพบุรุษก็เนื่องมาจากญี่ปุ่นได้ส่ง Cotton textiles ไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกาในปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากจำนวน 1.22 ล้านตารางหลา ในปี 1929 เพิ่มขึ้นเป็น 7.29 ล้านตารางหลา ในปี 1936 และภายในสิ้นปีเดียวกันนั้นเองบรรดาผู้ผลิตสิ่งทออเมริกัน จึงได้หาวิธีที่จะลดการเพิ่มขึ้นของการแข่งขันของญี่ปุ่น โดยการทำข้อตกลง

⁵ อัมมาร์ สยามวาลา และสุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2529). รายงานประเด็นทางกฎหมายและเศรษฐกิจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป. ม.ป.ท. รายงาน, หน้า 32 -- 45.

ดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้จำกัดการส่งออกสินค้าผ้าฝ้ายไว้ในปริมาณ 155 ล้านตารางหลาในปี 1937 และ 100 ล้านตารางหลาในปี 1938 เมื่อสัญญาสิ้นสุดอายุลงในปลายปี 1938 ก็ได้มีการต่ออายุสัญญาออกไปอีกสองปี โดยอนุญาตให้ญี่ปุ่นส่งออกได้ในปริมาณไม่เกิน 100 ล้านตารางหลา สำหรับปี 1939 และ 1940 นอกจากการตกลงจำกัดการส่งออกผ้าฝ้ายแล้ว ญี่ปุ่นยังได้ทำข้อตกลงแยกสำหรับสินค้าแต่ละชนิดอีก และในระหว่างค.ศ. 1930 นั้นเอง ญี่ปุ่นก็ได้ทำข้อตกลงที่ลักษณะเช่นเดียวกันนี้กับประเทศพม่า อินเดีย ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักรด้วย ต่อมาแม้ว่าสงครามโลกครั้งที่ 2 จะได้ยุติลงแล้ว แต่ปรากฏว่าการจำกัดสินค้าที่นำเข้าจากประเทศญี่ปุ่นก็ยังคงมีอยู่ และตั้งค.ศ. 1960 เป็นต้นมา การค้าโลกเกี่ยวกับสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปก็ได้ถูกกำหนดโดยการทำข้อตกลงที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งข้อตกลงเหล่านั้นมีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้า และมีผลทำให้ระบบการค้าเสรีไม่อาจดำเนินต่อไปได้โดยสะดวก

ปัจจุบันปรากฏว่าข้อตกลง VER ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดการส่งออกสินค้าจากประเทศต่างๆอย่างแพร่หลาย เช่น จำกัดการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของประเทศกำลังพัฒนาไปยังยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ จำกัดการส่งออกรถยนต์นั่งโดยสารจากญี่ปุ่น ไปยังเยอรมันนี ฝรั่งเศส อิตาลี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จำกัดการส่งออกเหล็กกล้าจากญี่ปุ่นและยุโรปไปยังสหรัฐอเมริกา จำกัดการส่งออกชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์จากกลุ่มประเทศอาเซียน ไปยังบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดสินค้าจำพวกผลิตผลทางการเกษตรอีกด้วย เช่น การจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป เป็นต้น

2.3.3 การมีผลใช้บังคับและความผูกพันทางกฎหมายของ VER⁶

ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจหรือ VER เป็นข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างรัฐต่อรัฐที่สร้างขึ้นเพื่อเบี่ยงเบนหลักปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบทบัญญัติตามมาตรา 19 ของ GATT อันเป็นบทยกเว้นที่อนุญาตให้ประเทศภาคีสมาชิกใช้มาตรการใดๆในการจำกัดการนำเข้าสินค้าได้เป็นการชั่วคราว แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เนื่องจากการใช้บทยกเว้นดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ง่ายนัก เพราะจะต้องเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกข้อจึงจะสามารถใช้มาตรการดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ ประเทศคู่ค้าต่างๆ โดยเฉพาะประเทศผู้นำเข้าจึงนิยมใช้ข้อตกลง VER ซึ่งสามารถทำได้ง่ายมากกว่า อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติของ GATT ในมาตรา 1 ซึ่งได้บัญญัติหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ไว้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และหลักห้ามเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสำคัญของของ

⁶ ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2534). *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เล่ม 1 สนธิสัญญา*. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 46 – 58.

แอกต์จะพบว่าข้อตกลง VER มิได้เป็นไปตามหลักการของแอกต์ดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากลักษณะทั่วไปของข้อตกลง VER ดังนี้คือ

1. เป็นข้อตกลงสองฝ่าย
2. ที่จำกัดจำนวนต่อการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด
3. เป็นการเลือกปฏิบัติต่อประเทศคู่ค้าเป็นรายๆ ไป
4. ข้อตกลงนี้ไม่เป็นที่เปิดเผยแก่ประชาคมระหว่างประเทศทั่วไป

ลักษณะของข้อตกลง VER ดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติต่อประเทศผู้ส่งออกบางรายโดยการบังคับหรือข่มขู่ด้วยอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เหนือกว่าให้ประเทศผู้ส่งออกจำต้องยอมรับการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกเอง ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ประเทศที่ต้องตกอยู่ในสภาพที่ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าการยอมรับข้อตกลง VER วิธีการดังกล่าวนี้ขัดกับหลัก MFN และหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (NTB) ให้มีอยู่น้อยที่สุด นอกจากนี้ข้อตกลง VER ยังละเมิดต่อบทบัญญัติของแอกต์ในมาตรา 11 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ห้ามการห้ามหรือการจำกัดใดๆ นอกจากภาษีศุลกากร ภาษีอากร หรือ ค่าธรรมเนียมไม่ว่าการห้ามหรือการจำกัดนั้น จะกระทำในรูปของโควตา การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกหรือการกระทำโดยมาตรการอื่นใดโดยประเทศภาคีสมาชิก... ต่อการส่งออกหรือการขายเพื่อส่งออกซึ่งสินค้าใดๆ ไปยังดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกอื่นใด”

VER ยังละเมิดบทบัญญัติในมาตรา 13 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การห้ามหรือการจำกัดใดๆ... ต่อการส่งออกซึ่งสินค้าของประเทศภาคีสมาชิกอื่นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้การห้ามหรือการจำกัดนั้นๆ กับสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกจากประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศเหมือนกัน” จากบทบัญญัติของแอกต์ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ข้อตกลง VER นั้นขัดต่อบทบัญญัติของแอกต์โดยสิ้นเชิง ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เมื่อข้อตกลง VER ขัดต่อบทบัญญัติของแอกต์แล้วจะมีผลใช้บังคับได้ต่อไปหรือไม่เพียงใด

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในมาตรา 38 ซึ่งกล่าวถึงที่มาหรือบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ ว่ามีทั้งที่เกิดจากข้อตกลงและที่มีได้เกิดจากข้อตกลง และที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งจะกล่าวถึงในที่นี้คือ ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดจากข้อตกลงหรือสนธิสัญญา ซึ่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1969 ได้ให้คำนิยามของคำว่า สนธิสัญญาไว้ในมาตรา 2 วรรค 1 a ว่า “ถ้อยคำ “สนธิสัญญา” หมายถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะได้อำนาจขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด”

ด้วยเหตุที่ข้อตกลง VER เป็นข้อตกลงสองฝ่ายที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล หรือ รัฐบาลกับกลุ่มอุตสาหกรรม จึงถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่ คู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามและมีกำลังบังคับให้ต้องกระทำการหรืองดเว้นการตามพันธกรณี ที่มีอยู่ต่อกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ความผูกพันตามสนธิสัญญาที่เกิดขึ้นนี้ เกิดจากหลัก กฎหมายจารีตประเพณีที่ว่า “สัญญาต้องเป็นสัญญา” เมื่อมีการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐเกิดขึ้นและมีผลใช้บังคับแล้วก็จะก่อให้เกิดความผูกพันแก่รัฐภาคีคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติ หรืองดเว้นการ ปฏิบัติใดๆตามที่สนธิสัญญากำหนด ดังนั้นแม้ข้อตกลง VER จะละเมิดและขัดต่อบทบัญญัติของ แกดต์ แต่ข้อตกลง VER ก็ยังมีผลใช้บังคับและผูกพันทางกฎหมายให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม พันธกรณีที่มีอยู่ ตามข้อตกลงนั้นในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เป็นที่มาของกฎหมาย ระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐภาคีทุกรัฐในสังคมนั้นระหว่างประเทศต้องเคารพและปฏิบัติตามและ จะละเมิดมิได้ การละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐผู้ไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น ดังจะเห็นได้จากคำตัดสินของศาล ยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Chorzow Factory case ค.ศ. 1927 ซึ่งได้ตัดสินอย่างชัดเจนว่า “ศาล เห็นว่านี่คือหลักกฎหมายระหว่างประเทศและยิ่งกว่านั้นเป็นข้อคิดทั่วไปของกฎหมายที่ว่า การ ละเมิดพันธกรณีย่อมนำไปสู่หน้าที่ที่จะต้องชดใช้” จากคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศใน คดีนี้ชี้ให้เห็นว่า หากมีการละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาเกิดขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหาย แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง คู่สัญญาที่เป็นฝ่ายละเมิดนั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะ ไม่ได้ระบุเรื่องความรับผิดในเรื่องละเมิด ไว้ในสนธิสัญญาก็ตาม

ในกรณีของประเทศไทยซึ่งได้มีการทำข้อตกลง VER ในเรื่องการค้ำประกันสำปะหลังกับ ประชาคมยุโรปนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศไทยได้ทำข้อตกลง VER มันสำปะหลังกับ ประชาคมยุโรป ในวันที่ 2 กันยายน 2525 ก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกดต์ (ไทย เข้าเป็นสมาชิกของแกดต์เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2525) แม้ว่าข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากร และการค้า (GATT) จะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่วางหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในทาง การค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตาม ซึ่งทั้งประชาคมยุโรปและประเทศ ไทยต่างก็เป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงนี้ด้วยกันทั้งสองฝ่ายและจะต้องผูกพันและปฏิบัติตาม บทบัญญัติของแกดต์ก็ตาม แต่เมื่อประเทศไทยและประชาคมยุโรปได้มาทำข้อตกลง VER มัน สำปะหลังแยกต่างหากขึ้น ซึ่งผลของข้อตกลงดังกล่าวขัดต่อหลักการของแกดต์โดยชัดเจน แต่ อย่างไรก็ตามข้อตกลง VER มันสำปะหลังที่ทำขึ้นนั้นก็ยังมีผลใช้บังคับและผูกพันให้ประเทศไทย และประชาคมยุโรปต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ต่อกันตามข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นนั้น ในฐานะเป็น สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และต้องถือว่าข้อตกลง VER มันสำปะหลังนี้เป็นข้อตกลงที่สร้างขึ้นเพื่อ

ยกเว้นการปฏิบัติตามหลักการของแกตต์ ในเรื่องการห้ามจำกัดจำนวนตามมาตรา 11 (1) ประกอบกับมาตรา 13 (1) ดังกล่าวมาแล้ว

2.4 การแบ่งประเภทของการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจภายใต้แกตต์⁷

อุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่งที่จัดอยู่ในประเภทอุปสรรคที่มีใจภายีสกุลการที่แกตต์พยายามจะจำกัดให้หมดไปได้แก่การจำกัดการนำเข้าโดยการจำกัดจำนวน (Quantitative Restrictions) หรือที่นิยมเรียกกันสั้นๆว่า “โควต้า” (Quota)

การจำกัดการนำเข้าโดยการจำกัดจำนวนหรือโควตา คือ การกำหนดปริมาณนำเข้าของสินค้าแต่ละชนิดไว้ในระดับหนึ่งในชั่วระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อมีการนำเข้าสินค้านั้นๆ จนเต็มตามจำนวนที่กำหนดไว้ก็จะนำสินค้านั้นๆเข้ามาอีกไม่ได้ หรือถ้าจะนำเข้าอีกก็ต้องเสียภายีสกุลการในอัตราที่สูงมาก ด้วยเหตุที่โควต้ามักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นในแนวความคิดขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) และแกตต์ จึงพยายามที่จะยกเลิกการใช้โควตาลงเสีย แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วยังมีการใช้โควตากับอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการค้าสินค้าเกษตรกรรม นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็เป็นประเทศที่สำคัญที่ผลักดันให้มีมาตรา 11 ของแกตต์ขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจำกัดโควตาต่อสินค้าเกษตรกรรมได้ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาการใช้โควตามีประโยชน์อยู่ 3 ประการคือ ประการแรก โควต้าเป็นมาตรการทางเมืองเพื่อกีดกันการแข่งขันสินค้าจากต่างประเทศ ประการที่สอง โควต้าถูกเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศไม่ให้เกิดความเสียหายจากการถูกแข่งขันโดยสินค้าจากต่างประเทศ และประการสุดท้ายคือ การใช้โควต้าช่วยในการแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน

2.4.1 หลักการห้ามการจำกัดจำนวน⁸

แกตต์ได้วางหลักในการห้ามการจำกัดจำนวนเอาไว้ในมาตรา 11-14 รวม 4 มาตรา แต่บทบัญญัติที่สำคัญและเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดจำนวนได้แก่มาตรา 11 และ 13 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

⁷ John H. Jackson. (1988). *Consistency of export – restraint Arrangements with the GATT*. The world Economy 11 (pp. 485 – 497). n.p.

⁸ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2526). *หลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งในแกตต์มีความหมายอย่างไรจริงหรือ?*. วารสารกฎหมาย, 8(2), หน้า 47 – 51.

มาตรา 11(1) ห้ามการห้ามหรือการจำกัดใดๆ นอกจากภาษีศุลกากร ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมไม่ว่าการห้ามหรือการจำกัดนั้นจะกระทำในรูปของโควต้า การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออก หรือการกระทำโดยมาตรการอื่นใด โดยประเทศภาคีสมาชิกต่อการนำเข้าซึ่งสินค้าใดๆ ที่มาจากดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ หรือต่อการส่งออกหรือการขายเพื่อการส่งออก ซึ่งสินค้าใดไปยังดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกอื่นใด

มาตรา 13 (1) การห้ามหรือการจำกัดใดๆ โดยประเทศภาคีสมาชิกที่มีต่อการนำเข้าหรือการส่งออกซึ่งสินค้าของประเทศภาคีสมาชิกอื่นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้การห้ามหรือการจำกัดนั้นๆ กับสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกจากรประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศเหมือนกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว มาตรา 11(1) เป็นการห้ามการจำกัดจำนวนหรือตั้งข้อจำกัดใดๆ ต่อการนำเข้าสินค้า ไม่ว่าจะการห้ามหรือการตั้งข้อจำกัดนั้นๆ จะกระทำในรูปของโควต้า เว้นแต่จะเป็นการเก็บภาษีศุลกากร ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามทางปฏิบัติทั่วไป สำหรับมาตรา 13 (1) ที่บัญญัติไว้เช่นนั้นก็เพื่อต้องการให้มีการใช้หลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อการห้ามหรือการตั้งข้อจำกัดต่างๆ ด้วยนั่นเอง

2.4.2 ข้อยกเว้นหลักการห้ามการจำกัดจำนวน⁹

ก) มาตรา 11(2)

มาตรา 11(2) (a) อนุญาตให้มีการจำกัดจำนวนในการส่งออกได้ ในกรณีจำเป็นต้องกระทำเพื่อป้องกันการขาดแคลนอย่างรุนแรงต่อสินค้าที่เป็นอาหารหรือสินค้าอื่นใดที่สำคัญยิ่งต่อประเทศผู้ส่งออก

มาตรา 11(2) (b) อนุญาตให้มีการจำกัดส่งออกได้ในกรณีที่จำเป็นเพื่อการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรฐานของสินค้า หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดประเภท คุณภาพ หรือการตลาดของสินค้าในการค้าระหว่างประเทศ

มาตรา 11(2) (c) (i) อนุญาตให้มีการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมหรือสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการประมงได้ ในกรณีที่รัฐบาลจะบังคับใช้มาตรการในการจำกัดจำนวนการผลิต หรือการขายสินค้าที่ผลิตภายในประเทศอันคล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า ในกรณีที่ไม่มีสินค้าที่คล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า สินค้าที่นำเข้านั้นก็สามารถใช้เป็นสินค้าทดแทนได้โดยตรงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ

มาตรา 11(2) (c) (ii) อนุญาตให้มีการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการประมงได้ ในกรณีที่รัฐบาลต้องการจำกัดส่วนเกินล้นของสินค้าในประเทศที่คล้ายคลึง

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60 - 66.

กับสินค้านำเข้า หรือที่สินค้านำเข้าสามารถทดแทนได้โดยตรง โดยกำหนดให้ผู้บริโภคในประเทศได้รับส่วนเกินล้นนั้นโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ หรือโดยราคาที่ต่ำกว่าราคาท้องตลาด

มาตรา 11 (2) (c) (iii) อนุญาตให้จำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการประมงได้ ในกรณีที่จำเป็นต่อการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาล ในการที่จะจำกัดปริมาณการผลิตสินค้าอาหารสัตว์ ในกรณีที่การผลิตนั้นพึ่งโดยตรงทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ต่อสินค้านำเข้า ทั้งนี้ต้องเป็นกรณีที่การผลิตภายในประเทศของสินค้าชนิดที่นำเข้านั้น ไม่ได้รับการเอาใจใส่เช่นกัน

ข) มาตรา 13 (2)

มาตรา 13 (2) ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในการจำกัดจำนวนไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติว่าจะทำได้ในลักษณะไหนและอย่างไร นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้นำกฎเกณฑ์อันนี้ไปใช้กับการจำกัดจำนวนโดยใช้ภาษีศุลกากรด้วย เพราะการจำกัดจำนวนโดยใช้ภาษีศุลกากรก็คือการจำกัดจำนวนนั่นเอง ต่างกันแต่เพียงว่าการจำกัดจำนวนหรือที่เรียกว่า โควต้า จะระบุเอาไว้เลยว่าอนุญาตให้นำเข้าได้เป็นจำนวนเท่าใดในเวลาใด แต่การจำกัดจำนวนโดยภาษีศุลกากรนั้นเป็นการกำหนดอัตราภาษีไว้ในระดับหนึ่งในจำนวนที่อนุญาตให้นำเข้า และเมื่อนำเข้าเกินจำนวนดังกล่าวแล้วจะไม่มีกรห้ามนำเข้า แต่จะถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูงมากจนไม่สามารถค้าขายกันได้ ซึ่งก็มีผลเสมือนหนึ่งกับการห้ามนำเข้านั่นเอง

หลักของมาตรา 13 (2) (a) – (d) มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1) ให้ใช้ระบบโควต้ารวม (Global Quota) ในกรณีที่สามารถทำได้ ระบบโควต้ารวมหมายถึงการที่กำหนดจำนวนทั้งหมดที่จะรับสินค้าเข้ามาในประเทศโดยไม่มีการกำหนดจำเพาะเจาะจงว่าประเทศใดหรือบริษัทใดจะได้รับเท่าใด ในเรื่องโควต้ารวมอาจจะมองได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติไปในตัว เพราะถ้าใช้หลักใครมาก่อน ได้ก่อนอาจทำให้ประเทศที่อยู่ใกล้ประเทศที่มีหน่วยงานของบริษัทการค้าระหว่างประเทศที่ล้ำสมัยได้เปรียบอย่างมาก โดยประเทศดังกล่าวอาจใช้โควต้าส่วนใหญ่ไปก่อนที่ประเทศอื่นได้รับ

2) ให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบใบอนุญาต (Licenses) หากเป็นไปได้ในกรณีนี้เป็นเพราะว่าการใช้ใบอนุญาตเป็นอุปสรรคซ้ำสองเพิ่มจากโควต้าในการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ การเป็นผู้ควบคุมการนำเข้านั้นจะมีผลทางเศรษฐกิจตกอยู่กับประเทศนั้นด้วย และนอกจากนี้การใช้ระบบใบอนุญาตยังเป็นการกระทบต่อการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศผู้ส่งออกอย่างมากอีกด้วย

3) ถ้าจำเป็นต้องใช้ระบบใบอนุญาต ก็ไม่ให้จำเพาะเจาะจงกับประเทศหนึ่งประเทศใด แต่ให้เป็นในลักษณะรวม ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ

4) ถ้าหลักการให้แบบรวม (Global Principal) ไม่สะดวกในทางปฏิบัติและต้องมีการจัดสรรโควตาแก่ประเทศผู้ส่งออกแล้ว ให้ประเทศผู้จำกัดโควตาปฏิบัติดังนี้

4.1) ให้มีการตกลงในการจัดสรรกับประเทศผู้ส่งออกทั้งหลาย หรือ

4.2) ถ้าการตกลงดังกล่าวไม่สะดวกในทางปฏิบัติ (เช่นมีหลายประเทศ) ประเทศผู้จำกัดโควตาจะต้องจัดสรรโควตาให้กับประเทศภาคีที่มีประโยชน์ในส่วนแบ่งของตลาดการส่งออกซึ่งสินค้านั้นๆ โดยการจัดสรรดังกล่าวต้องพิจารณาถึงสัดส่วนจำนวนและมูลค่าที่ประเทศได้ส่งออกในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา โดยให้พิจารณาถึงปัจจัยพิเศษอื่นๆ ที่อาจเป็นองค์ประกอบของการค้าขายสินค้านั้นๆ ด้วย

ก) มาตรา 19

มาตรา 19 อันเป็นที่มาของมาตรการป้องกันนี้ อยู่ภายใต้หัวข้อของมาตรการฉุกเฉินต่อการนำเข้าสินค้าบางประเภท โดยทั่วไปแล้วมักจะรู้จักกันในนามของบทกเว้นของแกตต์ที่อนุญาตให้ประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้ากำหนดหรือใช้มาตรการต่างๆ เพื่อลดการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิดได้ ในกรณีที่การนำเข้าสินค้าชนิดนั้นๆ ก่อให้เกิดผลเสียต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศของตน อย่างไรก็ตามเนื่องจากมาตรา 19 นี้เป็นข้อยกเว้นที่สำคัญอย่างยิ่งในการใช้เป็นเครื่องมือในการลดการนำเข้าหรือจำกัดจำนวนสินค้านำเข้าที่มีจำนวนพุ่งสูงขึ้น ดังนั้น แกตต์จึงได้วางเงื่อนไขในการใช้มาตรา 19 เอาไว้ เพื่อมิให้มีการใช้มาตรา 19 อย่างมากจนเกินไป โดยมาตรา 19 (1) (a) ได้วางเงื่อนไขเอาไว้พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ต้องมีการนำเข้าในจำนวนที่พุ่งสูงขึ้น
2. การพุ่งสูงขึ้นนั้นเกิดจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดถึง
3. ซึ่งเป็นผลมาจากความผูกพันที่ประเทศภาคีสมาชิกผู้นำเข้ามีอยู่ต่อแกตต์
4. ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ผลิตภายในประเทศ
5. การป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายนั้น จะต้องมิชอบเขตของขนาดและระยะเวลาเท่าที่จำเป็นในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายนั้นๆ
6. การป้องกันนี้จะทำได้โดยการใช้มาตรการต่างๆ ซึ่งถือเป็นการยกเว้นข้อผูกพันชั่วคราว หรือใช้การถอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้กันไว้ในแกตต์ด้วย

มาตรา 19 (1) (b) บัญญัติเอาไว้ว่า ในกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกได้ให้สิทธิประโยชน์กันเอาไว้แล้ว ต่อมาสถานการณ์หนึ่งๆ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผลิตภายในเกิดขึ้น กฎหมายอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้านำกฎเกณฑ์ลดการนำเข้าสินค้านั้นๆ มาใช้เป็นการชั่วคราวได้

มาตรา 19 (2) บัญญัติไว้ว่าก่อนที่ประเทศผู้นำเข้าจะใช้มาตรการใดๆ จำกัดการนำเข้า นั้น ให้ประเทศนั้นแจ้งต่อที่ประชุมเกดต์ และให้โอกาสที่ประชุมเกดต์และประเทศผู้ส่งออกที่จะ ถูกกระทบกระเทือนจากมาตรการดังกล่าว ได้หารือกับประเทศผู้นำเข้านั้นเสียก่อน กรณีการหารือนี้ อาจยกเว้นได้หากความล่าช้าในการหารือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจนแก้ไขเยียวยา ภายหลังไม่ได้

มาตรา 19 (3) (a) ได้บัญญัติถึงกรณีที่มีการหารือกันดังกล่าวมาข้างต้นนี้ ไม่อาจนำไปสู่ ความตกลงที่ยอมรับกันได้ ประเทศผู้นำเข้าที่เสนอมาตรการฉุกเฉินนั้นก็สามารถกระทำไปได้ฝ่าย เดียว ส่วนประเทศที่ได้รับผลเสียซึ่งก็คือประเทศที่ส่งออกสินค้าที่ถูกการจำกัดนั้นสามารถที่จะถอน ระวัง หรือยับยั้งสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันอื่นภายใต้เกดต์ที่ตนมีต่อประเทศผู้นำเข้านั้นเสียได้ ในการกระทำฝ่ายเดียวซึ่งมักเรียกกันว่า การตอบโต้นี้กฎหมายได้กำหนดเวลาเอาไว้ว่าจะต้อง กระทำภายใน 90 วัน หลังจากที่ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าฝ่ายเดียว

มาตรา 19 (3) (b) ในกรณีที่เกดต์อนุญาตให้ประเทศที่ได้รับความเสียหายจากการที่ ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการฉุกเฉิน หรือมาตรการป้องกัน โดยไม่มีการหารือกันก่อนที่จะกำหนด มาตรการใดๆ เพื่อถดถอยหรือระงับชั่วคราวซึ่งสิทธิประโยชน์ หรือข้อผูกพันต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อ เยียวยาความเสียหายต่อผู้ผลิตภายในประเทศของตนที่ได้รับผลจากการที่ประเทศผู้นำเข้า ใช้ มาตรการป้องกันฝ่ายเดียวนั้น

2.4.3 การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรา 19 ของเกดต์¹⁰

การที่บทบัญญัติในมาตรา 19 วางเงื่อนไขในการใช้มาตรการป้องกันให้ไม่สามารถ กระทำได้โดยง่ายโดยเฉพาะในเรื่องของการพิสูจน์ความเสียหาย ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ ไม่ใช่ความเสียหายที่ เกิดขึ้นแก่ภาระงบประมาณของรัฐบาล ประกอบกับการใช้มาตรการป้องกันนี้จะต้องกระทำใน ขนาดเท่าที่จำเป็นและในเวลาอันจำกัดเท่าที่จำเป็นในการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายเท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดว่าการใช้มาตรการป้องกันนี้จะต้องกระทำอย่าง MFN หรืออย่าง ไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้าที่นำเข้าจากทุกประเทศเหมือนกัน ผลก็คือทำให้การจำกัดการนำเข้าสินค้านั้น นั้นมีผลกระทบ ไปถึงทุกประเทศที่ส่งสินค้าชนิดเดียวกัน แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายกลับอนุญาต ให้ประเทศผู้ส่งออกที่ถูกใช้มาตรการป้องกันตอบโต้ได้อย่าง NON- MFN หรือเลือกปฏิบัติได้ซึ่ง หมายความว่าประเทศผู้ส่งออกสินค้าที่ถูกจำกัดการนำเข้าอาจถอนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่มีต่อ

¹⁰ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. อ่างแล้ว, หน้า 103 - 105.

ประเทศที่ใช้มาตรา 19 และกระทำการตอบโต้ต่อสินค้าที่ส่งมาจากประเทศที่ใช้มาตรา 19 ได้ โดยไม่ต้องไปกระทบสินค้านิคเดียวกันที่ส่งมาจากประเทศอื่นเลย ด้วยเหตุที่การใช้มาตรการตาม มาตรา 19 ไม่อาจกระทำได้โดยง่ายเช่นนี้เอง จึงเป็นเหตุให้ประเทศผู้นำเข้านิยมใช้ข้อตกลง VER กันมาก เนื่องจากกระทำได้ง่ายกว่า เพราะอาศัยการเจรจาตกลงกันให้ประเทศผู้ส่งออกยอมจำกัด การส่งออกเอง

ในด้านของประเทศผู้ส่งออก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีอำนาจทางการเมืองและ ทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า การยอมทำข้อตกลง VER ก็อาจจะเป็นเพราะเกรงว่าหากประเทศผู้นำเข้าใช้ มาตรการตามมาตรา 19 แล้ว ตนจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงกว่าการยอมทำข้อตกลง VER นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างการกีดกันการนำเข้าโดยใช้มาตรการตามมาตรา 19 กับการใช้ ข้อตกลง VER แล้ว การกีดกันโดยใช้ข้อตกลง VER ยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศผู้ส่งออก มากกว่า เพราะประเทศผู้ส่งออกสามารถเจรจาขอเป็นผู้ควบคุมการส่งออกเอง ซึ่งจะทำให้ ผลประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์ตกอยู่แก่ประเทศผู้ส่งออก ในขณะที่การใช้มาตรา 19 จะทำให้ ประเทศผู้ใช้เป็นผู้ควบคุมการนำเข้าและจะทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ไปตกแก่ประเทศ ผู้ใช้มาตรา 19

2.4.4 การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการตอบโต้ตามมาตรา 6 ของ แกดต์¹¹

มาตรา 6 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันการทุ่มตลาด (Anti- Dumping) และการเก็บภาษี ตอบโต้การช่วยเหลือหนุน (Countervailing Duties หรือ CVD) การทุ่มตลาดนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ต่อการค้าอย่างหนึ่งซึ่งกระทำโดยเอกชน โดยการส่งสินค้าเข้าไปจำหน่ายในประเทศหนึ่งในราคาที่ ต่ำกว่าราคาหรือค่าปกติของสินค้านั้น การพิจารณาว่าอะไรคือราคาที่ต่ำกว่าค่าปกตินั้น กฎหมายให้ ดูว่าถ้าราคาที่ส่งออกนั้นต่ำกว่าราคาของสินค้าที่คล้ายคลึงกันที่เข้าไปขายอยู่ในประเทศผู้นำเข้า หรือถ้าไม่มีราคาขายในประเทศผู้นำเข้าก็ให้ดูราคาที่ส่งไปขายยังประเทศที่สาม หรือถ้าราคาคง กล่าว่าหาไม่ได้ให้เอาต้นทุนการผลิตในประเทศที่ผลิตรวมค่าใช้จ่ายในการขายและกำไรในกรณีใด กรณีหนึ่งนั้นก็จะเป็นราคาที่ต่ำกว่าค่าปกติได้ การทุ่มตลาดจะมีผลทำให้เกิดความเสียหายอย่าง ร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือเป็นการหยุดยั้งการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมใน ประเทศที่นำเข้าสินค้าที่ได้มีการทุ่มตลาดนั้น

¹¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. อ้างแล้ว, หน้า 103 - 105.

ส่วนการช่วยอุดหนุน (Subsidies) เป็นมาตรการของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือในการผลิตแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม มาตรการช่วยเหลือดังกล่าวอาจทำในรูปของการลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต การลดหรือยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในระยะเวลาเริ่มต้นของการผลิต การลดค่ากระแสไฟฟ้า หรือการมีกลไกให้กู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ หากการกู้นั้นกระทำไปเพื่อผลิตสินค้า หรือเพื่อส่งออกสินค้าที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล การช่วยอุดหนุนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การช่วยอุดหนุนภายในประเทศ และการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกตามมาตรา 16 (a) (b) อย่างไรก็ตามกฎหมายอนุญาตให้มีการเก็บภาษีตอบโต้หรือ CVD ได้เฉพาะการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกเท่านั้น เพื่อเป็นการขจัดความแตกต่างในราคาอันเนื่องมาจากการช่วยอุดหนุนนั้นๆ ในเรื่องการช่วยอุดหนุนนั้นนอกจากบทบัญญัติของแอกต์แล้ว ก็มีข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนปี ค.ศ. 1979 ที่เรียกกันว่า Subsidy Code 1979 เป็นข้อตกลงที่สร้างขึ้นเพื่อตีความหรือขยายความและบังคับใช้มาตรา 6 และมาตรา 16 ของแอกต์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุน และมาตรา 23 ซึ่งเป็นเรื่องการระงับข้อพิพาทของแอกต์ ข้อตกลงนี้แบ่งการช่วยอุดหนุนออกเป็น 2 ประเภท เช่นเดียวกับแอกต์ แต่มีการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกสินค้าขึ้นปฐมภูมิกับสินค้าอุตสาหกรรมออกจากกันอย่างชัดเจน

ในกรณีที่มีการทุ่มตลาด มาตรา 6 (2) อนุญาตให้ประเทศผู้เสียหายตอบโต้ได้โดยให้เก็บภาษี (Lavy) ได้ในจำนวนไม่เกินขอบของการทุ่มตลาด และและในกรณีที่มีการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก มาตรา 6 (3) ก็อนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าที่มีการอุดหนุนนั้นเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุน หรือ CVD ได้ แต่จะเก็บเกินกว่าจำนวนที่ได้มีการช่วยเหลือไม่ได้

การที่กฎหมายอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าที่ถูกทุ่มตลาดหรือนำเข้าสินค้าที่มีการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกตอบโต้ได้ด้วยการเรียกเก็บ Lavy และ CVD ได้เช่นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการนำเข้าหรือใช้เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรอง เพื่อให้ประเทศผู้ส่งออกยอมจำกัดการส่งออกเอง เนื่องจากมาตรการตามมาตรา 6 นี้เป็นมาตรการที่รุนแรงกว่าการทำข้อตกลง VER มากกว่า นอกจากนี้หากยอมทำข้อตกลง VER แล้ว จะทำให้ประเทศผู้ส่งออกได้รับค่าชดเชยโดยได้รับ Rent Income จากการที่ประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้อนุญาตการส่งออกเอง

2.4.5 การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจอันเกิดจากการเจรจาตามมาตรา 28 ของแกตต์¹²

มาตรา 28 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรและการค้าที่ได้ให้กันไว้ตาม มาตรา 2 ในการเจรจาการค้ารอบต่างๆ ซึ่งกฎหมายได้วางเงื่อนไขและขั้นตอนในการขอเปลี่ยนแปลงไว้พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1) มาตรา 28 (1) กำหนดให้ประเทศที่ต้องการจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ จะต้องกระทำภายในช่วงเวลาที่ถูกกฎหมายกำหนด คือ ในวันแรกของทุกๆ ช่วง 3 ปี ซึ่งเรียกกันย่อๆว่า “ช่วงเปิดโอกาส” อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ในมาตรา 28 (4) และ 28 (5) กล่าวคือ มาตรา 28 (4) อนุญาตให้มีการเจรจาได้ทุกๆ ที่ยังอยู่ในช่วง 3 ปี ในกรณีที่มีสถานการณ์จำเป็นพิเศษที่ที่ประชุมแกตต์จะอนุญาตให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเจรจาขอถอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้เอาไว้ได้ สำหรับมาตรา 28 (5) นั้น เป็นกรณีที่ประเทศภาคีที่ให้สิทธิประโยชน์ผูกพันไว้ได้มีการแสดงสงวนสิทธิเอาไว้ในช่วงเวลาที่ขอเจรจาว่าในตลอดช่วงเปิดโอกาสช่วงต่อไปประเทศนั้นจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ได้ตลอดเวลา

2) นอกจากนี้มาตรา 28 (1) กำหนดให้ประเทศที่ต้องการจะขอเปลี่ยนแปลงต้องมาเจรจาและขอความยินยอมจากประเทศ 3 ฝ่ายด้วยกันคือ

1. ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ คือ ประเทศที่มีการส่งออกสินค้าชนิดที่จะถูกเปลี่ยนแปลงภาษีมากที่สุด
2. ประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์แก่กันเป็นประเทศแรก คือ ประเทศที่ได้รับการเจรจาในการเจรจาหลายฝ่ายรอบต่างๆว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรในสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง
3. ประเทศที่มีผลประโยชน์สำคัญในสินค้าที่จะขอเปลี่ยนแปลงภาษีนั่น คือ ประเทศที่ส่งสินค้านั้นเข้าไปในประเทศที่จะขอเปลี่ยนแปลงภาษีนั้นมากพอสมควร

มาตรา 28 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการเจรจาขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์กันดังกล่าวข้างต้น ก็ให้ประเทศที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้นๆ มีสิทธิขอค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้ ในเรื่องค่าเสียหายนี้ การจ่ายค่าทดแทนด้วยอะไรนั้นไม่ได้มีกฎหมายวางหลักเอาไว้ ดังนั้น จึงอาจจะอยู่ในรูปเงินทดแทน เงินช่วยเหลือ การถอนสิทธิประโยชน์ตอบโต้ (ขึ้นภาษีศุลกากรเป็นการตอบโต้) เพื่อให้มีรายได้สูงขึ้น การที่ประเทศผู้ขอเปลี่ยนแปลงเสนอให้สิทธิประโยชน์ต่อสินค้าอื่น หรืออาจเป็นหลายๆอย่างรวมกันก็ได้

¹² สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. อ้างแล้ว, หน้า 110 - 119.

3) มาตรา 28 (3) (a) กำหนดไว้ว่า ถ้ามีการเจรจาแล้ว แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ภายในเวลาก่อนวันที่ 1 มกราคมของปีที่เป็นช่วงเปิดโอกาส ก็ให้ประเทศที่ขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้นกระทำการไปโดยฝ่ายเดียวได้ และฝ่ายที่ถูกถอนสิทธิประโยชน์ก็มีสิทธิที่จะถอนยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ตนเคยให้แก่ประเทศนั้นได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้การถอนยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจะต้องกระทำในอัตราส่วนที่เท่าเทียมกันและการตอบโต้จะต้องกระทำภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประเทศผู้ขอเปลี่ยนแปลงได้ใช้มาตรการฝ่ายเดียว และต้องทำตอบหลังจาก 30 วันนับแต่วันที่ได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประเทศภาคีแกตต์ทั้งหมดแล้ว

กรณีข้อตกลง VER ที่เกิดขึ้นจากการเจรจาตามมาตรา 28 ที่ปรากฏให้เห็นก็เช่น การที่ประชาคมยุโรปได้ไปเจรจาทำความตกลงขอลดหย่อนพันธกรณีที่ประชาคมยุโรปได้ผูกพันไว้ในการประชุมแกตต์รอบเคนเนดีในปี 2510 ที่จะเก็บภาษีศุลกากรขาเข้ามันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้ากับอินโดนีเซียและบราซิลเพื่อขอลดหย่อนพันธกรณีเป็นการชั่วคราว (มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี) โดยขอเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีศุลกากรเป็นร้อยละ 6 โดยมีโควต้าและข้อตกลงนี้อาจต่ออายุได้ไปอีก 3 ปี ถ้าไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดบอกเลิกล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปีก่อนสิ้นสุดอายุของสัญญา ลักษณะของสัญญาที่ประชาคมยุโรปทำกับประเทศทั้งสองเป็นการเจรจาตามขั้นตอนของมาตรา 28 ที่กำหนดให้ประชาคมยุโรปซึ่งเป็นผู้ที่จะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ต้องไปเจรจาขอความยินยอมกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่และประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์แก่กันเป็นประเทศแรก ซึ่งในขณะนั้น ได้แก่ประเทศอินโดนีเซียและบราซิลตามลำดับ สำหรับการจ่ายค่าทดแทนนั้น คิดให้ในรูปของการเพิ่มจำนวนโควต้าส่งออกในปริมาณที่เพิ่มขึ้นทุกปี

2.5 ข้อตกลงร่วมการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป¹³

หลังจากที่ประชาคมยุโรปได้เจรจากับประเทศบราซิลในฐานะประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์แก่กันเป็นประเทศแรก และการเจรจากับประเทศอินโดนีเซียในฐานะผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ ในปีพ.ศ. 2525 ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 28 ของแกตต์เพื่อขอความยินยอมในการลดหย่อนข้อผูกพันในการให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีศุลกากรที่ประชาคมยุโรปผูกพันไว้ภายใต้การเจรจาหลายฝ่ายทางการค้ารอบเคนเนดี ในปี 2510 ที่จะเก็บภาษีขาเข้าต่อมันสำปะหลังในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 โดยไม่จำกัดจำนวนเป็นร้อยละ 6 และมีการจำกัดจำนวนการนำเข้าแล้ว

¹³ สมภพ มานะรังสรรค์. *ฝรั่งเศสกับมันสำปะหลังไทย สัญญาที่พึงสดับ*. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 37, หน้า 26 –

ประชาคมยุโรปก็ได้มาเจรจาทำข้อตกลงที่มีลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์

ข้อตกลงสองฝ่ายที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรปนี้ เป็นข้อตกลงที่ทำขึ้นในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกของแกตต์ ดังนั้นข้อตกลงนี้จึงมิได้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 28 แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าลักษณะของการทำข้อตกลงนี้จะเข้าไปในทำนองเดียวกับมาตรา 28 แต่ก็มีได้หมายความว่า การที่ประชาคมยุโรปนำเอาขึ้นตอนตามมาตรา 28 ของแกตต์มาเจรจาทำข้อตกลงกับประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยต้องผูกพันตามหลักเกณฑ์ของแกตต์ด้วย และแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ใช้ภาติของแกตต์ในขณะนั้น แต่ประชาคมยุโรปก็ได้ให้นำเอาวิธีการตามบทบัญญัติในมาตรา 1 วรรค 1 ของแกตต์มาใช้เพื่อให้ประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งเช่นเดียวกับอีกหลายๆประเทศที่ได้รับจากประชาคมยุโรปมาแล้วด้วย โดยเสียภาษีศุลกากรในอัตราร้อยละ 6 ต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปในปริมาณที่ไม่เกินจำนวนตามที่ได้ตกลงกันได้

ต่อมาเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์แล้วก็ยังคงใช้ข้อตกลงเดิมต่อไปจนสิ้นสุดอายุข้อตกลง และแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงออกไปอีกสองครั้ง แต่ก็มีได้มีการนำหลักเกณฑ์ของแกตต์มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยแต่อย่างใด

ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรปดังกล่าวนี้มีชื่อ เรียกว่า “ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง” (Co - operative Agreement between The Kingdom of Thailand and The European Economic on Manioc Production, Marketing and Trade) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ข้อตกลงนี้มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี โดยเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2529 และในมาตรา 9 วรรค 2 ของข้อตกลงระบุไว้ว่าข้อตกลงนี้อาจมีผลต่อไปอีก 3 ปีหลังจากสิ้นสุดอายุ ถ้าไม่มีการบอกเลิกโดยคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง 1 ปีล่วงหน้าก่อนวันสิ้นสุดอายุของข้อตกลง โดยกำหนดให้มีจำนวนโควต้าคงเดิม

2. จำนวนโควต้าที่ได้รับมีลักษณะที่ลดลง ดังนี้

ปี 2525 ส่งออกได้ 5 ล้านตัน

ปี 2526 – 2527 ส่งออกได้ปีละ 5 ล้านตันและส่งออกเพิ่มได้ไม่เกิน 500,000 ตัน ในช่วง 2 ปีนี้

ปี 2528 – 2529 ส่งออกได้ปีละ 4.5 ล้านตัน และส่งออกเพิ่มได้ไม่เกิน 450,000 ตันในช่วง 2 ปีนี้

3. ข้อตกลงกำหนดให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออก โดยระบุให้ประชาคมยุโรปต้องออกใบอนุญาตนำเข้าให้ทุกครั้งเมื่อได้มีการแสดงใบรับรองการส่งออก (Export Certificate) ที่ออกโดยรัฐบาลไทย

4. กำหนดให้ประชาคมยุโรปเก็บภาษีขาเข้าต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปได้ในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 6 สำหรับปริมาณที่ตกลงกันได้

5. กำหนดให้ประชาคมยุโรปให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาชนบทและการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง ตลอดจนโครงการวิจัยตลาดของพืชที่ปลูกทดแทน

6. ประชาคมยุโรปปรับว่าจะรักษาสถานะตลาดมันสำปะหลังของประเทศไทยในประชาคมยุโรป โดยไม่ให้มีการนำเข้มันสำปะหลังจากประเทศอื่นเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากด้วย และจะคำนึงถึงการนำเข้าธัญพืชทดแทนที่แข่งขันกับมันสำปะหลังของไทย

ข้อตกลงที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรปนี้มีลักษณะเป็นการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Restraint) ของประเทศไทยเอง ที่จะไม่ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปเกินกว่าปริมาณที่กำหนด ซึ่งแตกต่างจากข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำไว้กับอินโดนีเซีย และบราซิล กล่าวคือ ประการแรกทั้งอินโดนีเซียและบราซิลเป็นภาคีสมาชิกแกตต์ ดังนั้น ข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับประเทศอินโดนีเซียและบราซิลจึงต้องมีบทบัญญัติที่อนุญาตเป็นการชั่วคราวให้ประชาคมยุโรปหลุดพ้นจากความผูกพันในสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่ได้ให้ไว้ในการประชุมการค้าหลายฝ่ายรอบเคนเนดีในปี พ.ศ. 2510 แต่ในขณะนั้นประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกแกตต์ จึงไม่ต้องมีบทอนุญาตดังกล่าว ประการที่สอง ลักษณะของข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับอินโดนีเซียและบราซิลมีจำนวนโควต้าที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ข้อตกลงของประเทศไทยกลับมีจำนวนโควต้าที่ลดลง ประการสุดท้าย ข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับอินโดนีเซียและบราซิล ประชาคมยุโรปจะเป็นผู้อนุญาตนำเข้า ในขณะที่ข้อตกลงของประเทศไทยอนุญาตให้ไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออกซึ่งมีผลทำให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกมาอยู่กับประเทศไทย

นอกจากนี้ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ประเทศไทยทำกับประชาคมยุโรปยังเป็นข้อตกลง VER ที่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากข้อตกลง VER ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากบทบัญญัติในมาตรา 19, 6 และ 28 ของแกตต์ดังนี้คือ

1. เป็นข้อตกลงสองฝ่ายที่ทำขึ้นก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีแกตต์
2. มีลักษณะเป็นการจำกัดการส่งออกที่เพิ่มขึ้นทุกช่วงปี

3. ได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งในเรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่จะเสียภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละ 6 ต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปในปริมาณตามที่ได้ตกลงกัน

4. แม้ต่อมาประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแกตต์แล้ว ข้อตกลงก็ยังมีลักษณะคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ไม่ได้อ้างอิงหลักเกณฑ์ของแกตต์แต่ประการใด

การที่ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปมีลักษณะพิเศษในประเด็นที่ว่า เป็นข้อตกลงจำกัดการส่งออกตนเองที่ทำขึ้นก่อนประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์ ต่อมาหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแกตต์และได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆจากการเข้าเป็นภาคีแกตต์แล้ว แต่ประเทศไทยก็ได้มีการนำเอาหลักเกณฑ์ของแกตต์มาใช้เจรจาแก้ไขข้อตกลงให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองแต่อย่างใด ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียสิทธิประโยชน์ในการอ้างความเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ตลอดจนสิทธิในการเรียกค่าทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจาก การที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่ได้ผูกพันไว้ต่อแกตต์ นอกจากนี้ทำให้ประเทศไทยสูญเสียอำนาจในการต่อรองเจรจาการค้ากับประชาคมยุโรปอีกด้วย

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นบทเรียนของประเทศไทย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจในการเจรจาตกลงการค้ากับต่างประเทศพึงรับรู้และตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และควรจะได้มีการแก้ไขและป้องกันมิให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก ทั้งในกรณีการค้ามันสำปะหลังและกรณีอื่นๆ โดยการศึกษาและทำความเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่และสถานะภาพของประเทศไทยในเรื่องนั้นๆ ให้ต้องเห็นว่าประเทศไทยมีข้อได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไร และพยายามหลักเกณฑ์และกฎหมายมาใช้ในการเจรจาการค้าให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศให้มากที่สุดเท่าที่กฎหมายจะเอื้อประโยชน์ให้ได้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม

หลังจากข้อตกลงฉบับปี 2525 นี้ได้หมดอายุลง โดยประเทศไทยเป็นฝ่ายบอกเลิกข้อตกลงเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2528 ต่อมาประเทศไทยกับประชาคมยุโรปก็ได้ลงนามในพิธีสารต่ออายุความตกลง ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขและต่ออายุความตกลงออกไปจากปี พ.ศ. 2530 – 2533 โดยฝ่ายไทยได้รับจำนวนโควต้าส่งออกสูงสุดในแต่ละปีเพิ่มขึ้นจาก 4.975 ล้านตันต่อปี เป็น 5.5 ล้านตันต่อปี สำหรับช่วงระยะเวลาดังกล่าว การต่ออายุข้อตกลงในครั้งนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวต่อไป และเมื่อพิธีสารต่ออายุความตกลงปี 2530 ได้หมดอายุลง ทั้งสองฝ่ายก็ได้ตกลงทำพิธีสารต่ออายุความตกลงกันอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2534 – 2537 สาระสำคัญของข้อตกลงยังคงเป็นเช่นเดียวกับพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 แต่จำนวนโควต้าที่สามารถส่งออกได้สูงสุดในแต่ละปีเพิ่มขึ้นจาก 5.5 ล้านตัน เป็น 5.75 ล้านตัน แต่ปริมาณโควต้ารวมสำหรับช่วงระยะเวลา 4 ปี ยังคงเท่าเดิม คือ 21 ล้านตัน