

การเจรจาจัดทำความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมง ภายใต้ WTO

1. ความเป็นมา

1.1 ปัจจุบันประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) อยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นกฎเกณฑ์สำหรับกำกับดูแลการอุดหนุนประมงของประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) โดยมุ่งเน้นการห้ามการอุดหนุนที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ (harmful subsidies) เพื่ออนุรักษ์และสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรประมงทะเล สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) ข้อที่ 14.6

1.2 ความเป็นมา

- ปี 2544 เริ่มการเจรจาการค้ารอบใหม่ขององค์การการค้าโลก หรือรอบ Doha Round และกำหนดให้การจัดทำกฎระเบียบการอุดหนุนประมงเป็นหัวข้อหนึ่งในการเจรจา

- ปี 2558 สหประชาชาติได้รับรองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) โดยเป้าหมายข้อที่ 14.6 กำหนดเป้าหมายห้ามการอุดหนุนประมงบางประเภทที่นำไปสู่การทำประมงเกินขนาด (Overfishing) และการทำประมงเกินศักยภาพ (Overcapacity) รวมทั้งจัดการอุดหนุนที่นำไปสู่การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU fishing) ภายในปี 2563 โดยให้การปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่าง (Special and Differential Treatment: SDT) แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดเป็นส่วนสำคัญในการเจรจาจัดทำกฎเกณฑ์การอุดหนุนประมงภายใต้ WTO

- ปี 2560 ที่ประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ 11 (The WTO's 11th Ministerial Conference: MC11) เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2560 ได้ออกแถลงการณ์ตั้งเป้าที่จะหาข้อสรุปการเจรจาจัดทำกฎระเบียบการอุดหนุนประมง โดยสอดคล้องกับเป้าหมาย SDG ข้อที่ 14.6 ให้ได้ในการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ 12 (MC12) ซึ่งกำหนดเจรจาในช่วงต้นเดือนธันวาคม 2564 ณ สำนักงานใหญ่องค์การการค้าโลก นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส

2. สถานการณ์การเจรจาในปัจจุบัน

2.1 ตั้งแต่ปี 2561 ประเทศสมาชิก WTO ได้มีการเจรจาอุดหนุนประมงอย่างเข้มข้น อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกยังมีท่าทีและความเห็นที่แตกต่างกัน เนื่องจากระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและโครงสร้างภาคการประมงที่แตกต่างกัน

2.2 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2564 ที่ประชุมคณะกรรมการเจรจาการค้าระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลก ประเทศสมาชิกได้ยืนยันที่จะสรุปผลการเจรจาอุดหนุนประมงให้ได้ภายในการประชุม MC12

2.3 ประธานกลุ่มเจรจาจากกฎเกณฑ์ทางการค้าด้านการเจรจาอุดหนุนประมงได้เขียนร่างความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมงฉบับล่าสุด ตามเอกสารหมายเลข WT/MIN(21)/W/5 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2564 เพื่อให้ประเทศสมาชิก WTO ใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจา เพื่อหาข้อสรุปในประเด็นที่ประเทศสมาชิกยังมีท่าทีที่แตกต่างกัน และจะนำร่างความตกลงดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ 12 (MC12) ซึ่งกำหนดจัดการประชุมในช่วงต้นเดือนธันวาคม 2564 ณ สำนักงานใหญ่องค์การการค้าโลก นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส เพื่อพิจารณาและกำหนดผลลัพธ์สำหรับการเจรจาอุดหนุนประมงต่อไป

2.4 อย่างไรก็ตาม การประชุม MC12 ซึ่งกำหนดจัดในช่วงต้นเดือนธันวาคม 2564 ต้องเลื่อนออกไปเนื่องจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID – 19) ระลอกใหม่ในช่วงปลายปี 2564 โดยล่าสุด WTO คาดว่าจะกำหนดจัดการประชุม MC 12 ในเดือนมิถุนายน 2565

3. นಿಯามการอุดหนุนประมง

3.1 นಿಯามการอุดหนุนประมงในการเจรจาในปัจจุบัน หมายถึง การอุดหนุนตามนิยามภายใต้ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: ASCM) ของ WTO ที่เป็นการอุดหนุนที่เฉพาะเจาะจง (specific subsidies) ที่ให้แก่การทำประมงทะเลจากการจับ (marine wild capture fishing) และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่เกิดขึ้นในทะเล (fishing related activities at sea) ไม่รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการทำประมงน้ำจืด

3.2 นಿಯามการอุดหนุน ภายใต้ความตกลง ASCM จะถือว่ามี การอุดหนุนเกิดขึ้นเมื่อมีองค์ประกอบครบทั้ง 3 ข้อ ดังนี้

- 1) เป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐบาล เช่น
 - การให้เงินทุนโดยตรง เช่น เงินให้เปล่า และเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยปกติในตลาด เป็นต้น
 - รายได้ของรัฐบาลที่สูญเสียไป หรือไม่ได้เรียกเก็บ เช่น การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีนำเข้า วัตถุดิบ/เครื่องจักร การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น
 - สินค้าหรือบริการที่รัฐบาลให้นอกเหนือจากสาธารณูปโภคทั่วไป รวมถึงการช่วยเหลือด้านรายได้ หรือการอุดหนุนด้านราคา
 - รัฐบาลออกทุนให้หน่วยงานเอกชนดำเนินงานซึ่งปกติควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาล
- 2) การให้การอุดหนุนดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้รับ
- 3) เป็นการอุดหนุนที่เฉพาะเจาะจง (Specific Subsidies) แก่ผู้ประกอบการ ธุรกิจ หรือกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น การอุดหนุนเฉพาะแก่บางบริษัทหรือบางอุตสาหกรรม และการอุดหนุนเฉพาะธุรกิจหรืออุตสาหกรรมในบางภูมิภาค เป็นต้น

4. สาระสำคัญการเจรจาความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมง

การเจรจาจัดทำความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมงในปัจจุบันมีสาระสำคัญหลัก ๆ ได้แก่

- 1) ห้ามให้การอุดหนุนแก่เรือประมงหรือผู้ประกอบการประมงที่ถูกตัดสินว่าทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU fishing)
- 2) ห้ามให้การอุดหนุนแก่การทำประมงสัตว์น้ำที่อยู่ในสถานะเสื่อมโทรม (overfished stocks)
- 3) ห้ามให้การอุดหนุนแก่การทำประมงที่นำไปสู่การทำประมงเกินศักยภาพ (overcapacity) และการทำประมงเกินขนาด (overfishing) เช่น การอุดหนุนการสร้างหรือซ่อมแซมเรือประมง การอุดหนุนเพื่อจัดหาเครื่องมือประมง หรืออุปกรณ์สำหรับเรือประมง และการอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงแก่เรือประมง เป็นต้น ซึ่งทำให้เรือประมงสามารถออกทำการประมงได้นานขึ้น หรือจับสัตว์น้ำได้มากขึ้น
- 4) ให้มีข้อยกเว้นสำหรับประเทศสมาชิกที่มีการบริหารจัดการประมงที่ดี ให้สามารถให้การอุดหนุนที่เข้าข่ายเป็นการอุดหนุนที่ห้ามกระทำได้ แต่ไม่รวมถึงการอุดหนุนแก่การทำประมง IUU
- 5) ให้มีข้อยกเว้นสำหรับการอุดหนุนแก่การทำประมงพื้นบ้านของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด
- 6) ประเด็นอื่น ๆ เช่น การปฏิบัติที่เป็นพิเศษ (SDT) แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด การแจ้งข้อมูลและความโปร่งใส (Notification and Transparency) และการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement) เป็นต้น

5. ท่าทีของประเทศผู้ผลักดันหลัก (Key Player) ในการเจรจาจัดทำความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมง

5.1 สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีนไทเป และแคนาดา สนับสนุนการห้ามการอุดหนุนประมงที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเข้มงวด โดยสามารถยอมรับให้มีข้อยกเว้นสำหรับประเทศที่มีมาตรการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่ดี แต่ไม่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติที่เป็นพิเศษ และแตกต่าง (SDT) แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ที่ยกเว้นออกจากกฎระเบียบในวงกว้าง แต่เห็นควรให้สิทธิ SDT เท่าที่จำเป็นและมีการจำกัดระยะเวลาเพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถปฏิบัติได้ตามความตกลงฯ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินการภายใต้ความตกลงฯ ด้วย

5.2 กลุ่มแอฟริกัน กลุ่มประเทศในภูมิภาคแอฟริกัน แคริบเบียน และแปซิฟิก (ACP) อินเดีย ศรีลังกา และบังกลาเทศ สนับสนุนให้มี SDT สำหรับประเทศกำลังพัฒนา โดยมุ่งเน้นให้มีความยืดหยุ่นทางนโยบาย (Policy Space) เพื่อพัฒนาภาคการประมงของตนได้ และเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการใช้ข้อยกเว้นบนพื้นฐานมาตรการบริหารจัดการประมงที่ดี นอกจากนี้ ยังเห็นควรให้ยกเว้นการอุดหนุนประมงพื้นบ้านออกจากความตกลงฯ และไม่เห็นด้วยกับการกำหนดคุณสมบัติของประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ภายในเขต 12 ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐาน ซึ่งต้องการขยายไปจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ)

6. ท่าทีการเจรจาของประเทศไทย

6.1 ภาพรวมประเทศไทยสนับสนุนการเจรจาจัดทำกฎระเบียบการอุดหนุนประมง ซึ่งมีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการดำเนินการของประเทศไทยด้านการปฏิรูปการประมง เพื่อต่อต้านและขจัดการทำประมง IUU และสร้างความยั่งยืนให้กับภาคการประมง โดยต้องการให้สามารถสรุปผลการเจรจาได้ตามเป้าหมายที่กำหนด และให้การเจรจามีความสมดุลระหว่างการสร้างความยั่งยืนแก่ทรัพยากรประมงทะเล และมีความยืดหยุ่นทางนโยบายแก่ประเทศสมาชิกในการอุดหนุนที่จำเป็นในการพัฒนาภาคการประมง

6.2 ไทยผลักดันให้มีการนำการบริหารจัดการประมงที่ดีมาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้การอุดหนุนประมง เนื่องจากเห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรประมงที่ดี จะช่วยป้องกันผลกระทบทางลบจากการอุดหนุนที่มีต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ และไม่นำไปสู่การทำประมง overcapacity & overfishing ซึ่งสอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการประมงของไทย ที่มีการควบคุมศักยภาพการทำประมงและการลงแรงประมงเพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำของไทยให้อยู่ในระดับที่ให้ผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY) และทำให้ไทยสามารถให้การอุดหนุนที่จำเป็นต่อการพัฒนาภาคการประมงต่อไปได้

6.3 สนับสนุนให้มีการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่าง (SDT) ที่เหมาะสมแก่ประเทศสมาชิกกำลังพัฒนา เพื่อให้มีความยืดหยุ่นทางนโยบายในการพัฒนาภาคการประมง

6.4 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2564 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบท่าทีไทยเรื่องการเจรจาความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมงสำหรับการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ 12 (MC12) ตามที่กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศเสนอ โดยท่าทีดังกล่าวประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก คือ

- 1) ห้ามให้การอุดหนุนการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing)
- 2) ให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่ดีเป็นปัจจัยหนึ่งที่ใช้ในการพิจารณาว่าประเทศสมาชิกสามารถให้การอุดหนุนแก่ภาคประมงได้ต่อไป

- 3) ให้มีการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างแก่ประเทศกำลังพัฒนา (รวมถึงไทย) เพื่อให้ความตกลงมีความยืดหยุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุดหนุนประมงพื้นบ้าน

7. ภาพรวมผลประโยชน์จากการเจรจา

จากข้อมูลของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ หากการเจรจาจัดทำความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนประมงของ WTO ประสบผลสำเร็จ นอกจากจะช่วยปกป้องทรัพยากรสัตว์น้ำทางทะเลของโลกให้ยั่งยืนแล้วยังจะช่วยสร้างโอกาสการค้าสินค้าประมงที่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งจะทำให้สมาชิก WTO ที่มีการอุดหนุนในระดับสูงต้องลดการอุดหนุนลง และทำให้ไทยสามารถแข่งขันการส่งออกสินค้าประมงไปตลาดโลกได้มากขึ้น

จัดทำโดยกลุ่มวิเคราะห์การค้าสินค้าประมงระหว่างประเทศ
กองนโยบายและแผนพัฒนาการประมง กรมประมง
โดยอ้างอิงข้อมูลจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

มีนาคม 2565