

เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2563 คณะกรรมาธิการยุโรปได้เริ่มกระบวนการทบทวนนโยบายด้านการค้าของสหภาพยุโรป โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นของสภายุโรป ประเทศสมาชิก ประชาชนและภาคประชาสังคม เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางนโยบายการค้าของสหภาพยุโรปที่จะสามารถตอบสนองกับความท้าทายใหม่ ๆ และถอดบทเรียนจากวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา

บริบทภายหลังวิกฤตไวรัสโคโรนา

นาย Phil Hogan ประธานคณะกรรมาธิการยุโรปด้านการค้า กล่าวว่า โลกได้เปลี่ยนแปลงไปมากตั้งแต่การจัดทำเอกสารนโยบายการค้าของสหภาพยุโรป "Trade for All" เมื่อปี 2558 ดังนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่สหภาพยุโรปจะต้องทบทวนนโยบายการค้าใหม่ โดยมีบริบทสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ดังนี้

- บริบทระหว่างประเทศ ความผันผวนของการเมืองระหว่างประเทศ ความตึงเครียดระหว่างชาติมหาอำนาจ แนวโน้มการใช้มาตรการฝ่ายเดียวสูงขึ้น แนวคิดชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (economic nationalism) การเข้ามามีบทบาทสูงขึ้นของรัฐในกลไกเศรษฐกิจ และการใช้นโยบายการค้าเป็นอาวุธ (เครื่องมือต่อรอง) เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ ล้วนทำให้ระบอบการค้าพหุภาคีอ่อนแอลง
- บริบทภายในสหภาพยุโรป ประชาชนยุโรปเริ่มหมดศรัทธาในโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เศรษฐกิจโลกขยายตัว แต่ไม่สามารถช่วยกระจายความร่ำรวยให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่การผลิตได้อย่างเท่าเทียม และเห็นควรให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับการแก้ไขการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์หลักของสหภาพยุโรปเรื่องการก้าวสู่เศรษฐกิจสีเขียวและดิจิทัล ซึ่งนโยบายการค้าก็ต้องตอบสนองยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยสหภาพยุโรปต้องการมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจดิจิทัล
- วิกฤตการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา ทำให้สหภาพยุโรปตระหนักถึงจุดอ่อนของตน โดยเฉพาะการพึ่งพาการนำเข้าสินค้าจากผู้ผลิตเพียงไม่กี่รายในสินค้าสำคัญ เช่น อุปกรณ์การแพทย์และเวชภัณฑ์ และวัตถุดิบ นอกจากนี้ ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลมักเข้ามามีบทบาทสูงขึ้นในการบริหารจัดการเศรษฐกิจซึ่งอาจนำไปสู่การใช้มาตรการหรือแนวปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและบิดเบือนการค้าเสรีได้

นโยบายการค้า "Open Strategic Autonomy"

คณะกรรมาธิการยุโรปนำเสนอนโยบายการค้ายุคหลังโควิดภายใต้ชื่อ "Open Strategic Autonomy" โดยอธิบายว่า สหภาพยุโรปยังจะเป็นแชมป์ของการค้าเสรีและความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกันสหภาพยุโรปก็ต้องปกป้องธุรกิจของตนจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และเตรียมพร้อมให้ดีกว่านี้สำหรับวิกฤตในอนาคต กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สหภาพยุโรปต้องการหาสมดุลระหว่าง "a Europe that is open for business" และ "a Europe that protects its people" โดยนโยบายการค้า "Open Strategic Autonomy" ประกอบด้วยแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

1. การส่งเสริมการค้าเสรีและเป็นธรรม (free and fair trade) และการปกป้องการค้าโลก

ในปัจจุบัน สหภาพยุโรปมีความตกลงการค้าเสรีกับ 76 ประเทศคู่ค้าทั่วโลก และจะเดินหน้าทำความตกลงการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาคและระดับพหุภาคีต่อไป โดยประเด็นที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญในความตกลงการค้าเสรี ได้แก่ การเข้าสู่ตลาด (market access) กฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า (trade facilitation) กฎระเบียบที่เอื้อและปฏิบัติต่อนักลงทุนต่างชาติอย่างเป็นธรรม และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งรวมถึงสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปมองว่า นโยบายการค้าเป็นเครื่องมือส่งเสริมค่านิยมและมาตรฐานยุโรป ดังนั้น ในความตกลงการค้าสมัยใหม่ของสหภาพยุโรปจึงจะมีขอบเขตการพัฒนาที่ยั่งยืนเสมอ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งเรื่องสิทธิมนุษยชน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิ่งแวดล้อม สิทธิแรงงาน และความเท่าเทียมกันทางเพศ เช่น ขอบเขตที่กำหนดให้ประเทศคู่ค้าต้องเข้าเป็นภาคีและปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงปารีสเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation) ทั้งนี้ โดยที่ประเทศคู่ค้าของสหภาพยุโรปต้องหันมาใช้มาตรฐานเดียวกับสหภาพยุโรป ก็จะช่วยส่งเสริมความเสมอภาคในการแข่งขันหรือ level playing field ให้กับภาคธุรกิจยุโรปด้วย

ในกรอบพหุภาคี สหภาพยุโรปย้ำถึงความสำคัญของการปฏิรูปองค์การการค้าโลกเพื่อปรับปรุงกฎเกณฑ์ให้ทันสมัยและตอบสนองกับความท้าทายในยุคศตวรรษที่ 21 เช่น WTO e-Commerce Joint Statement Initiative กฎเกณฑ์การอุดหนุนของรัฐในภาคอุตสาหกรรม (WTO new rules on industrial subsidies) และการปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาทให้กลับมามีประสิทธิภาพอีกครั้ง

2. การปรับปรุงห่วงโซ่อุปทานการผลิตของสหภาพยุโรปให้พร้อมรับมือกับวิกฤต

บทเรียนสำคัญของวิกฤตไวรัสโคโรนา คือ การหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทานการผลิต ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงต้องการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและกระจายห่วงโซ่อุปทานการผลิตให้มากขึ้น (solidify and diversify supply chains) โดยมีหลายวิธีที่อาจนำมาใช้ ตั้งแต่การลงทุนตั้งโรงงานในหลายประเทศ การสั่งของจากผู้ผลิตหลายบริษัท การสร้างคลังสำรองสินค้าในยุโรป (เช่น คลังสำรองอุปกรณ์การแพทย์) การทำให้ห่วงโซ่อุปทานผลิตสั้นลง หรือการเพิ่มการผลิตภายในประเทศ ทั้งนี้ สหภาพยุโรปตระหนักดีว่า สหภาพยุโรปไม่สามารถผลิตสินค้าทุกชนิดได้เอง และไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เพียงคนเดียว จึงย้ำว่านโยบายการพึ่งตนเองมากขึ้น (autonomy) ไม่ได้หมายถึงการปิดประเทศหรือการย้ายฐานการผลิตกลับมาที่ยุโรปทั้งหมด แต่เป็นการพยายามแก้ไขปัญหาค่าความเสี่ยงของระบบห่วงโซ่อุปทานโลกที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตไวรัสโคโรนา เช่น การพึ่งพาเงินและอินเดียมากเกินไปในสินค้าเครื่องสำอางและเวชภัณฑ์ โดยก่อนวิกฤตฯ วัตถุดิบออกฤทธิ์ทางยา (active pharmaceutical ingredients) ที่ใช้ในยุโรปกว่าร้อยละ 90 ถูกนำเข้ามาจากจีนและอินเดีย นอกจากนี้ นาย Phil Hogan ยกตัวอย่างปัญหาของการผลิตเครื่องช่วยหายใจว่า ยุโรปเป็นผู้ผลิตชิ้นส่วนเกือบทั้งหมดซึ่งมีประมาณ 900 ชิ้น แต่หลังจากนั้น ชิ้นส่วนดังกล่าวจะถูกส่งไปประกอบเป็นเครื่องช่วยหายใจในโรงงานในจีน และส่งกลับมายังที่ยุโรปอีกครั้ง ทำให้สหภาพยุโรปต้องคิดทบทวนใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทานการผลิตของเครื่องช่วยหายใจ

3. การปกป้องภาคธุรกิจยุโรปจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

ความสัมพันธ์ระหว่างชาติมหาอำนาจมีความตึงเครียด โดยสหภาพยุโรปมองว่าจีนเป็นทั้งพันธมิตรและคู่แข่ง ("a key partner for cooperation and a systemic rival") ในขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานาธิบดีทรัมป์ก็ถอยตัวห่างออกจากระบบการค้าพหุภาคี สหภาพยุโรปเชื่อว่า หลายประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ให้เงินอุดหนุนบริษัทชาติดินเองในการทำการค้าและการลงทุนในต่างประเทศอันเป็นการบิดเบือนตลาด ไปจนถึงการใช้มาตรการเชิงบีบบังคับกับประเทศคู่ค้า ซึ่งทำให้บริษัทยุโรปเสียเปรียบ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงจะต้องหาวิธีปกป้องภาคเอกชนของตนและใช้มาตรการตอบโต้อย่างเข้มข้นขึ้นเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการแข่งขัน (level playing field) ให้กลับมามีอีกครั้ง โดยมีแนวทางต่าง ๆ ดังนี้

- การแต่งตั้ง EU Chief Trade Enforcement Officer (CTEO) ซึ่งจะทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามความตกลงการค้าเสรีของประเทศคู่ค้า ทั้งในเรื่องการเปิดตลาด (market access) และการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อบทเรื่องการพัฒนาย่างยั่งยืน (การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สิทธิแรงงาน เป็นต้น) โดย CTEO จะช่วยทำให้ข้อพิพาทได้เร็วขึ้นและมีอำนาจในการตัดสินใจใช้มาตรการที่เหมาะสมกับประเทศคู่ค้าที่ขัดพันธกรณีความตกลง นอกจากนี้ CTEO จะมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า (trade defence instruments) เช่น มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด มาตรการตอบโต้การอุดหนุน ด้วย ในขั้นนี้ ยังไม่ได้มีการแต่งตั้ง CTEO อย่างเป็นทางการ แต่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายในปีนี้
- การใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า และกลไกระงับข้อพิพาทอย่างเข้มข้นขึ้น รวมถึงการสร้างมาตรฐานที่สูงขึ้นของกลไกระงับข้อพิพาทในความตกลงการค้า และการผลักดันการพัฒนากฎระเบียบ WTO เช่น กฎระเบียบเรื่องการอุดหนุนภาคอุตสาหกรรม (WTO new rules on industrial subsidies)
- การจัดทำร่างกฎหมาย International Procurement Instrument สหภาพยุโรปมองว่า ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในยุโรปเปิดกว้างให้กับบริษัทต่างชาติ แต่ในทางกลับกัน บริษัทยุโรปกลับประสบอุปสรรคในการเข้าร่วมงานประมูลโครงการภาครัฐในประเทศอื่น ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2555 สหภาพยุโรปจึงได้เริ่มร่างกฎหมาย International Procurement Instrument ซึ่งจะให้อำนาจคณะกรรมการยุโรปออกมาตรการตอบโต้กรณีตรวจพบว่าประเทศคู่ค้ามีมาตรการกีดกันบริษัทยุโรปจากการเข้าร่วมประมูลงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทั้งนี้ ร่างกฎหมายยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของประมุขแห่งรัฐและสภายุโรป
- การเพิ่มความเข้มข้นของกลไกการคัดกรองการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment Screening) นอกจากกฎหมาย EU Foreign Investment Screening Regulation ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนเมษายน 2562 สหภาพยุโรปกำลังจัดทำร่างกฎหมายอีกฉบับเพื่อสร้างเครื่องมือใหม่ ๆ ในการป้องกันการเทคโอเวอร์ในลักษณะทำลายคู่แข่ง (predatory acquisition) โดยสหภาพยุโรปมองว่า บริษัทยุโรปต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการให้ความช่วยเหลือของรัฐ (State aid rules) ที่เคร่งครัดมาก แต่บริษัทต่างชาติกลับได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลของตนให้เข้ามาซื้อกิจการในยุโรปซึ่งถือว่าเป็นเรื่องผิด และหลายกรณีก็มีแนวโน้มที่จะกระทบต่อความมั่นคงของสหภาพยุโรป ดังนั้น กฎหมายใหม่จะให้อำนาจคณะกรรมการยุโรปตรวจสอบและลงโทษบริษัทในยุโรปที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศอันก่อให้เกิดการบิดเบือนการแข่งขัน นอกจากนี้ บริษัทต่างชาติจะต้องแจ้งข้อมูลเรื่องเงินช่วยเหลือของรัฐที่ตนได้รับต่อคณะกรรมการยุโรป ในกรณีการเข้าซื้อกิจการบริษัทในยุโรป หรือเข้าร่วมงานประมูลของภาครัฐในยุโรป ทั้งนี้ คณะกรรมการยุโรปได้จัดงานแถลงข่าวข้อเสนอแนวคิดของกฎหมายฉบับใหม่ (White Paper) เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ที่ผ่านมา โดยในลำดับต่อไปจะเป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเข้าสู่กระบวนการร่างกฎหมายต่อไป
- ระบบการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรม (Tax Good governance) สหภาพยุโรปเห็นว่า บริษัทเทคโนโลยีักษ์ใหญ่ เช่น Google Amazon Facebook จ่ายภาษีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นและประชาคมโลกควรร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ว่า ประเทศใดควรมีสิทธิเก็บภาษีบริษัทเหล่านี้มากน้อยเพียงใด จึงได้ผลักดันการเจรจาจัดทำความตกลงระหว่างประเทศเรื่องภาษีดิจิทัล (digital tax) ภายใต้กรอบ OECD อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน รัฐบาลสหรัฐฯ ประกาศถอนตัวจากการเจรจา ทำให้สหภาพยุโรปออกมาตอบโต้ทันทีว่า หากไม่สามารถทำความตกลงภาษีดิจิทัลภายใต้กรอบ OECD ได้ สหภาพยุโรปก็จะออกกฎหมายเก็บภาษีดิจิทัลเอง และนาย Bruno Lemaire รัฐมนตรีเศรษฐกิจของฝรั่งเศสซึ่งเป็นตัวตั้งตัวตลกเรื่องภาษีดิจิทัลก็ออกมายืนยันว่า ฝรั่งเศสจะเริ่มเก็บภาษีดิจิทัลในปี 2564 แน่นนอน ทำให้ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐกับสหภาพยุโรปกลับมาตึงเครียดขึ้นอีกครั้ง และต่างฝ่ายก็ออกมาตราการฝ่ายเดียวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน
- แผนการออกมาตรการภาษีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ก่อนเข้าพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment) เนื่องจากสหภาพยุโรปเห็นว่า หากบริษัทเลือกไปตั้งโรงงานในประเทศที่ไม่ได้มีการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก บริษัทก็จะผลิตสินค้าได้ในราคาถูกและส่งมาขายในยุโรป ซึ่งไม่เป็นธรรมกับสินค้าที่ผลิตในยุโรปซึ่งมีต้นทุนสูงกว่าเพราะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เข้มงวด ดังนั้น เพื่อป้องกันการรั่วไหลของก๊าซเรือนกระจก (carbon leakage) สหภาพยุโรปจึงมีแผนจะเก็บภาษีสินค้านำเข้าซึ่งมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงในกระบวนการผลิต ทั้งนี้ การพิจารณากำหนดมาตรการเก็บภาษีคาร์บอนไดออกไซด์ของสหภาพยุโรปอยู่ในขั้นตอนการประเมินผลกระทบเบื้องต้นและรับฟังความคิดเห็น

สหภาพยุโรปได้เปิดให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความเห็นต่อแนวคิดนโยบายการค้า 'Open Strategic Autonomy' จนถึงกันยายน 2563 เพื่อจัดทำเอกสารนโยบายการค้าสหภาพยุโรปฉบับสมบูรณ์ในช่วงปลายปีต่อไป

Vis. today	10
Visits	24 528 906
Online	1