

## EU เตรียมปฏิรูปกฎระเบียบสินค้าเกษตรอินทรีย์



สรุปการเตรียมการปฏิรูปกฎระเบียบสินค้าเกษตรอินทรีย์ของ EU มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. สหภาพยุโรป (EU) ได้ออกกฎระเบียบควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ คือ Council Regulation (EEC) No 2092/91 ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ EU ได้ปฏิรูป กฎระเบียบครั้งใหญ่ โดยออก Council Regulation (EC) 834/2007 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน แต่จากรายงานการทบทวนกฎระเบียบ Council Regulation (EC) 834/2007 ที่จัดทำโดยคณะกรรมการยุโรปเมื่อปี ๒๕๕๕ พบว่ากฎระเบียบฉบับที่ใช้อยู่ควรปรับปรุงใหม่เพื่อให้มีความชัดเจนขึ้น ง่ายขึ้น และสามารถตอบสนองประเด็นใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา ภาคเกษตรอินทรีย์ทั่วโลกเติบโตเพิ่มขึ้นมากและไม่ใช่ว่า ตลาดเฉพาะกลุ่ม (niche market) อีกต่อไป จากข้อมูลของ IFOAM ในปี ๒๕๕๕ EU มีพื้นที่เกษตรอินทรีย์ ประมาณ ๑๐ ล้านเฮกตาร์หรือคิดเป็นสัดส่วน ๕.๖% ของพื้นที่เกษตรทั่วทั้ง EU โดยประเทศสเปนมีพื้นที่ เกษตรอินทรีย์มากที่สุดใน EU รองลงมา คือ อิตาลี เยอรมนีและฝรั่งเศส ตามลำดับ การทำเกษตรอินทรีย์ใน EU ขยายตัวเฉลี่ยปีละ ๕๔๐,๐๐๐ เฮกตาร์ ตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ของ EU มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ ๒ ของโลก (รองจากสหรัฐอเมริกา) โดยในปี ๒๕๕๕ มีมูลค่าราว ๒๐,๙๐๐ ล้านยูโรหรือเติบโตเพิ่มขึ้น ๖% เทียบกับปีก่อนหน้าและมีผู้ผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ใน EU ประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ราย

อย่างไรก็ดี กฎระเบียบในการควบคุมการผลิตและการติดฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ของ EU ฉบับปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองการขยายตัวของตลาดและความคาดหวังของผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ เพราะกฎระเบียบมีความยุ่งยากซับซ้อน ไม่ชัดเจน และก่อให้เกิดภาระงานด้านเอกสารสูง ยิ่งไปกว่านั้น ระบบควบคุมการผลิตและกฎเกณฑ์การค้าสินค้าเกษตรอินทรีย์ระหว่างประเทศก็ยังขาดประสิทธิภาพ และจำกัด โอกาสของผู้ประกอบการ EU

๒. เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมาธิการยุโรปได้นำเสนอร่างข้อเสนอกฎระเบียบ ใหม่เกี่ยวกับการผลิตและการติดฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดยมีจุดมุ่งหมาย ๓ ประการ ได้แก่ (๑) ขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืนของภาคเกษตรอินทรีย์ใน EU (๒) รับรองการแข่งขันที่เป็น ธรรมให้แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการ และส่งเสริมการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของตลาดใน EU (๓) รักษาและเสริมสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าเกษตรอินทรีย์

สาระสำคัญของร่างข้อเสนอกฎระเบียบสินค้าเกษตรอินทรีย์ใหม่ของคณะกรรมาธิการยุโรป แบ่งเป็น

### ๒.๑ กฎระเบียบเกี่ยวกับการผลิต (production rules)

- ยกเลิกข้อยกเว้นต่างๆ (exceptional rules) เพื่อให้กฎระเบียบสินค้าเกษตรอินทรีย์ ของ EU มีความแข็งแกร่งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น นอกจากนี้จะมีเหตุการณ์ไม่ปกติเกิดขึ้น (เช่น

ภัยธรรมชาติ) จึงจะยอมให้มีข้อยกเว้นได้ เพื่อรักษาการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้ดำเนินต่อไป หรือเริ่ม ต้นใหม่ได้

- การทำฟาร์มเกษตรอินทรีย์ต้องสอดคล้องกับข้อบังคับที่กำหนดไว้ตลอดทุกขั้นตอนและ ยกเลิก การนับระยะเวลาปรับเปลี่ยน (conversion period) เป็นฟาร์มเกษตรอินทรีย์แบบย้อนหลัง
- การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ต้องใช้วัตถุดิบ/ส่วนประกอบที่เป็นอินทรีย์ทั้งหมด (เช่น เมล็ดพันธุ์ สัตว์และอาหารสัตว์) ส่วนการแปรรูปสินค้าเกษตรอินทรีย์ก็ต้องใช้ส่วนประกอบที่มาจากเกษตร อินทรีย์ ๑๐๐% เท่านั้น
- ผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์ต้องพัฒนาระบบการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ISO 14001 หรือ European Union Eco-Management and Audit scheme (EMAS) ยกเว้น ผู้ประกอบการ การรายย่อย (มีคนงานน้อยกว่า ๑๐ คน หรือรายได้ตลอดปีน้อยกว่า ๒ ล้านยูโร) ผู้ผลิต สำหรับ และ ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอินทรีย์
- ห้ามทำเกษตรอินทรีย์และการเกษตรแบบทั่วไปบนพื้นที่เดียวกัน หรือเลี้ยงปศุสัตว์ อินทรีย์และ ปศุสัตว์ทั่วไปบนพื้นที่เดียวกัน เพื่อให้สามารถรับรองได้ว่าเป็นการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ ๑๐๐%
- เสนอให้มีระบบตรวจรับรองแบบกลุ่ม (group certification) สำหรับเกษตรกรราย ย่อย เพื่อลด ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบและขอรับรองมาตรฐาน รวมทั้งลดภาระงานเอกสาร และส่งเสริม ศักยภาพในการแข่งขันกับผู้ผลิตจากประเทศที่สาม
- สัตว์ที่เลี้ยงไว้ควรได้รับอิสระในการเคลื่อนไหวได้อย่างเต็มที่ ห้ามผูกมัดสัตว์แม่ใน โรงเรือน สำหรับเลี้ยงสัตว์ก็ตาม เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพสัตว์ (animal welfare)
- ในกรณีพบการปนเปื้อนของสารตกค้างที่ไม่ได้รับอนุญาต (เช่น สารปราบศัตรูพืช) ใน สินค้า เกษตรอินทรีย์โดยไม่ตั้งใจและเกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายสินค้าดังกล่าวได้ ประเทศสมาชิกอาจ ใช้เงิน ประมาณของประเทศ หรือใช้เงินจากเครื่องมือช่วยเหลือภายใต้ CAP จ่ายชดเชยให้แก่ เกษตรกร

## ๒.๒ ระบบควบคุม (control systems)

- ข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกักระบบควบคุมจะรวมอยู่ภายใต้กฎระเบียบเพียงฉบับ เดียว (Commission's proposal for a Regulation on official controls)
- ปรับปรุงระบบควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้ชัดเจน ง่ายขึ้น และสอดคล้องกัน รวมทั้ง ยกเลิกข้อยกเว้นต่างๆที่กฎระเบียบเดิมระบุไว้
- เดิม Regulation (EC) No 834/2007 บังคับให้มีการตรวจสอบผู้ประกอบการเกษตร อินทรีย์ เป็นประจำทุกปี แต่คณะกรรมการยุโรปเสนอให้ปรับเปลี่ยนความถี่ในการตรวจสอบใหม่ โดย ยึด จากพื้นฐานความเสี่ยงเป็นหลัก (risk-based approach) นั่นคือ ผู้ประกอบการที่มีความ เสี่ยงต่ำจะถูก ตรวจสอบน้อยกว่า ๑ ครั้งต่อปี ส่วนผู้ประกอบการที่มีความเสี่ยงสูงอาจถูก ตรวจสอบบ่อยครั้งกว่า
- มีหน่วยงาน Control Authorities (CA) หรือ Control Bodies (CB) เพียงหน่วยงาน เดียวที่ทำ หน้าที่ตรวจสอบควบคุมการผลิตของผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง หรือตรวจสอบควบคุมการ ผลิตสินค้ากลุ่มเดียวกันในทุกขั้นตอน

## ๒.๓ การค้า (trade regime)

- ข้อตกลงความเท่าเทียมกันของระบบตรวจรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ EU ทำไว้กับ ๑๑ ประเทศจะยังมีผลบังคับใช้ต่อไป แต่คณะกรรมการยุโรปเสนอให้ยกเลิกการยอมรับความ

เท่าเทียมกันแบบฝ่ายเดียว คือ “unilateral equivalency” ซึ่งหมายถึง ระบบการสมัครขอขึ้นทะเบียนราย ชื่อประเทศที่สามของสหภาพยุโรป และเปลี่ยนเป็นการจัดทำกรอบความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ แทน

- ปัจจุบัน สินค้าเกษตรอินทรีย์จากประเทศที่สามสามารถส่งเข้ามาจำหน่ายใน EU ได้ถ้า ผ่านการรับรองจากหน่วยงาน CA หรือ CB ที่ได้รับการยอมรับจาก EU แล้ว แต่ในอนาคต สินค้าเกษตรอินทรีย์ที่นำเข้ามาจากประเทศที่สามจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของ EU เพียงฉบับเดียวเท่านั้น (compliance regime) ทั้งนี้ เพื่อให้สินค้าที่นำเข้ามีมาตรฐานเท่าเทียมกับสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ผลิตใน EU สร้างความโปร่งใส และส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างสินค้าเกษตรอินทรีย์จากสหภาพยุโรปและคู่ค้า

๓. ร่างข้อเสนอกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการผลิตและการติดฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ของ คณะกรรมาธิการยุโรปตามที่กล่าวมาข้างต้น จะต้องผ่านเข้าสู่กระบวนการหารือระหว่าง ๓ สถาบันหลักใน EU (trilogue discussion) คือ คณะกรรมาธิการยุโรป คณะมนตรียุโรป และสภายุโรป ซึ่งอาจมีการ เปลี่ยนแปลงแก้ไขอีกมากและเมื่อทั้ง ๓ ฝ่ายเห็นชอบในร่างกฎระเบียบฉบับที่แก้ไขสุดท้ายแล้ว (final legal text) ก็อาจมีผลเริ่มบังคับใช้ได้ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ตามแผนการที่วางไว้

### ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

- ก) ภาคเกษตรอินทรีย์ EU เติบโตอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยพื้นที่เกษตรอินทรีย์ใน EU ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก ๕.๔ ล้านเฮกตาร์ในปี ๒๕๔๕ เป็น ๑๐ ล้านเฮกตาร์ในปี ๒๕๕๕ และมูลค่าตลาด เพิ่มขึ้นจาก ๑๐,๒๐๐ ล้านยูโรในปี ๒๕๔๗ เป็นกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านยูโรในปี ๒๕๕๕ อย่างไรก็ตาม อนาคตของตลาดและสัดส่วนพื้นที่เกษตรอินทรีย์ เมื่อเทียบกับพื้นที่เกษตรทั้งหมดยังคงมีความแตกต่างกันมาก ระหว่างประเทศสมาชิก อันแสดงถึงระดับการพัฒนาของภาคเกษตรอินทรีย์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งอาจเกิด จากข้อจำกัดทางด้านวัตถุดิบอินทรีย์ (เช่น อาหารสัตว์ และเมล็ดพันธุ์) นอกจากนี้ อุปทานสินค้าเกษตร อินทรีย์ที่ผลิตภายใน EU ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ EU จึงต้องอาศัยการนำเข้าจากประเทศที่สามมาก และมีโอกาสเสี่ยงที่สินค้าเกษตรอินทรีย์จากประเทศที่สามจะมีมาตรฐานหรือความเข้มงวดในการตรวจสอบควบคุมไม่เท่าเทียมกับ EU ความท้าทายของภาคเกษตรอินทรีย์ EU ในอนาคต คือ จะทำอย่างไรให้อุปสงค์และ อุปทานสินค้าเกษตรอินทรีย์ภายใน EU ยังสามารถเติบโตต่อไปได้ ในขณะเดียวกัน ก็ต้องรักษา และเสริม สร้างความเชื่อมั่นของผู้บริโภคต่อสินค้าเกษตรอินทรีย์ ซึ่งนับเป็นหัวใจหลักที่จะทำให้แผนการสนับสนุน ภาคเกษตรอินทรีย์ของ EU ยังคงความน่าเชื่อถือและสร้างมูลค่าเพิ่มต่อไปในระยะยาว
- ข) การปรับปรุงกฎระเบียบใหม่ทั้งด้านการผลิต ระบบควบคุม และการค้าสินค้าเกษตรอินทรีย์ ระหว่างประเทศให้มีความชัดเจน ง่ายขึ้น ลดขั้นตอนที่ยุงยากซับซ้อนและก่อให้เกิดภาระต้นทุนสูง เป็น แนวทางที่คณะกรรมาธิการยุโรปมองว่าจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้แก่ผู้ผลิตใน EU, เสริมสร้าง ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคต่อแผนการสนับสนุนภาคเกษตรอินทรีย์ของ EU สร้างความมั่นใจว่าสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่นำเข้ามาจากประเทศที่สามจะมีการปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับกฎระเบียบของ EU เสริมสร้างโอกาส ในการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ของ EU และทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบ การสินค้าเกษตรอินทรีย์ใน EU และประเทศคู่ค้า
- ค) ปัจจุบัน EU นำเข้าสินค้าเกษตรอินทรีย์จากประเทศที่สาม ๒ วิธี คือ  
(๑) ประเทศคู่ค้า สมัครขอขึ้นทะเบียนรายชื่อประเทศที่สามของสหภาพยุโรป (EU’s third country list) ซึ่งปัจจุบันมี ๑๑ ประเทศที่อยู่ในทะเบียนรายชื่อ หมายถึง EU ยอมรับว่ามีระบบการผลิต และการ

ตรวจสอบที่เท่าเทียมกัน (equivalency) กับ EU สินค้าที่นำเข้าจึงไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานควบคุมของประเทศที่นำเข้าอีก

- (๒) การนำเข้าสินค้าเกษตรอินทรีย์จากประเทศที่สามที่ผ่านการรับรองจากหน่วยงาน CA หรือ CB ที่ได้รับการยอมรับจาก EU จากร่างข้อเสนอปฏิรูปกฎระเบียบสินค้าเกษตรอินทรีย์ของคณะกรรมการยุโรป ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ มีแนวโน้มว่าระบบการขอสมัครขึ้นทะเบียนรายชื่อ EU's third country list อาจสิ้นสุดลงและ EU อาจเปลี่ยนไปเป็นการทำความตกลงระหว่าง EU กับ ประเทศคู่ค้าแทน (international agreement) แต่สำหรับ ๑๑ ประเทศที่มีรายชื่ออยู่ใน EU's third country list อยู่แล้ว ข้อตกลงเดิมจะยังคงมีผลบังคับใช้ได้ต่อไป ส่วนวิธีการนำเข้าสินค้าเกษตรอินทรีย์ ที่ผ่านการรับรองจากหน่วยงาน CA หรือ CB ที่ได้รับการยอมรับจาก EU จะถูกยกเลิกและเปลี่ยนเป็นประเทศคู่ค้าต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของ EU เพียงฉบับเดียว

การปรับปรุงกฎระเบียบการค้าสินค้าเกษตรอินทรีย์ระหว่างประเทศให้เข้มงวด ชัดเจนและ สอดคล้องกัน ในด้านหนึ่ง จะส่งผลดีเพราะนำไปสู่การแข่งขันที่เป็นธรรมและช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่น แก่ผู้บริโภค เนื่องจากผู้ประกอบการทั้งใน EU และประเทศคู่ค้าต่างก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเดียวกัน แต่ในอีกด้านหนึ่ง การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ของแต่ละประเทศที่มีสภาพภูมิอากาศ สิ่งแวดล้อมและ โครงสร้างที่แตกต่างกันไป หากบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของ EU ฉบับเดียวกัน นับว่าเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และอาจบั่นทอนความสนใจของผู้ผลิตในประเทศที่สามในการส่งออกสินค้ามาจำหน่ายในตลาด EU ทำให้ EU มีอุปทานลดน้อยลง นอกจากนี้ การเติบโตของภาคเกษตรอินทรีย์ในประเทศที่สามอาจ ชะลอหรือหดตัว (โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นแหล่งนำเข้าสินค้าเกษตรอินทรีย์ขั้นต้นที่สำคัญของ EU) เพราะการส่งออกไปยังตลาดที่สำคัญอย่าง EU ทำได้ยากขึ้น

- ง) แม้ประเทศไทยจะขอสมัครขึ้นทะเบียน EU's third country list ไปแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ แต่ไทยก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาจนถึงปัจจุบัน และขณะนี้ ก็มีที่ท่าว่าจะเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากยังคง มีประเทศอื่นๆ อีก ๑๐ กว่ารายที่กำลังรอขึ้นบัญชีดังกล่าวเช่นเดียวกับไทย ยิ่งกว่านั้น หากในอีก ๒ ปี ข้างหน้า กฎระเบียบใหม่ของ EU เริ่มบังคับใช้ วิธีการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านการรับรองจากหน่วยงาน CA หรือ CB ไปยังตลาด EU ในอนาคตก็มีแนวโน้มว่า EU จะยกเลิก เปลี่ยนเป็นผู้ผลิตในประเทศไทยต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของ EU ภายใต้การทำความตกลงระหว่าง EU กับประเทศคู่ค้าแทน (international agreement)

อย่างไรก็ดี ร่างข้อเสนอกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการผลิตและการติดฉลากเกษตรอินทรีย์ ของคณะกรรมการยุโรปยังไม่มีข้อสรุปที่แน่นอน และอาจมีการเปลี่ยนแปลงจากร่างข้อเสนอฉบับแรกได้ อีกมาก ในระหว่างนี้ จึงยังมีระยะเวลาเวลาอีกประมาณ ๒ ปีครึ่งก่อนที่กฎระเบียบฉบับใหม่จะเริ่มต้น ใช้ตามแผนการที่กำหนดไว้

\*\*\*หมายเหตุ: ๑๑ ประเทศที่อยู่ในทะเบียนรายชื่อประเทศที่สามของสหภาพยุโรป ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อาร์เจนตินา คอสตาริกา อินเดีย อิสราเอล ตุนิเซีย สวิสเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา แคนาดาและญี่ปุ่น