

# ร่างกฎหมายว่าด้วยฉลากเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐฯ: การกลับมาของฉลากแหล่งกำเนิดเนื้อสัตว์ (COOL)

**ชื่อ:** รัฐบัญญัติว่าด้วยฉลากเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐฯ  
(American Beef Labeling Act)

**สนับสนุนโดย:** นายจอห์น ฐุน วุฒิสมาชิกรัฐเซาท์ดาโคตา (พรรครีพับลิกัน) และได้รับการร่วมสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกของทั้งสองพรรคอีก ๙ ราย (รัฐมอนทานา นิวเจอร์ซีย์ เซาท์ดาโคตา นอร์ทดาโคตา ไวโอมิง นิวยอร์ก และนิวเม็กซิโก ๒ ราย)

**คณะกรรมการ:** วุฒิสภา-ด้านการเกษตร โภชนาการ และป่าไม้

**สถานะ:** เสนอต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ และสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๕

**การดำเนินงานล่าสุด:** วุฒิสภา อ่านร่าง ๒ ครั้ง และนำเข้าสู่คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา

## สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายฉบับนี้เสนอเพื่อแก้ไขรัฐบัญญัติว่าด้วยการตลาดด้านการเกษตร ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ให้สามารถกำหนดการติดฉลากแหล่งกำเนิดสำหรับเนื้อโคและประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีสรุปข้อเสนอปรับปรุง ดังนี้

- นิยามของ “เนื้อ (Beef)” ให้หมายรวมถึง เนื้อสัตว์ที่ผลิตจากโค (รวมทั้งลูกวัว)
- ให้สินค้าเนื้อสัตว์ที่ต้องติดฉลากบังคับแหล่งกำเนิดสินค้าครอบคลุม เนื้อโค และเนื้อโคบด (ground)
- ให้ภายใน ๑๘๐ วัน หลังจากร่างกฎหมายนี้ ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (USTR) จะต้องหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา (USDA) เพื่อกำหนดแนวทางการติดฉลากบังคับแหล่งกำเนิดสำหรับเนื้อโคที่สอดคล้องกับกฎหมายที่ได้ปรับปรุง รวมถึงสอดคล้องกับข้อกำหนดขององค์การการค้าโลก (WTO) เช่นกัน
- ให้ภายใน ๑ ปีหลังจากร่างกฎหมายนี้ ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (USTR) จะต้องหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา (USDA) จะต้องบังคับใช้แนวทางการติดฉลากข้างต้น
- ให้การปรับปรุงนิยามและการติดฉลากบังคับแหล่งกำเนิดสำหรับเนื้อโคมีผลบังคับในวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา (USDA) ได้ประกาศแนวทางในรัฐกิจจานุเบกษา (Federal Register) และให้เริ่มบังคับใช้การติดฉลากแหล่งกำเนิดสำหรับเนื้อโคในวันที่ครบ ๑ ปี หลังจากร่างกฎหมายฉบับนี้

## ความเป็นมา

- ในปี ๒๕๕๖ หน่วยงาน USDA ปรับกฎระเบียบการติดฉลาก (Country of Origin Labeling: COOL) เนื้อสัตว์ให้เข้มงวดขึ้น โดยจะต้องระบุข้อมูลที่มาของเนื้อสัตว์ ซึ่งรวมถึง ประเทศที่สัตว์นั้นเกิด เลี้ยง และเชือด
- ในปี ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นระยะเวลาเพียง ๒ ปีหลังจากร่างบังคับใช้กฎระเบียบ COOL ดังกล่าว รัฐบาลได้ยกเลิกหลายบทบัญญัติ เนื่องจากคณะผู้พิจารณาข้อพิพาททางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) ได้ตัดสินว่าระเบียบนี้เป็นการกีดกันทางการค้าสินค้าปศุสัตว์จากเม็กซิโกและแคนาดา ส่งผลให้เม็กซิโกและแคนาดาสามารถกำหนดพิกัดภาษีศุลกากรต่อปศุสัตว์สหรัฐฯ รวมกัน ๑.๐๑ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

- ในช่วงปลายปีเดียวกัน บทบัญญัติส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับตลาดติดฉลากบังคับแหล่งกำเนิดเนื้อโคส่วนต่างๆ (muscle cuts) และเนื้อโคบด (ground beef) และเนื้อสุกร ส่งผลให้เนื้อสัตว์ที่ได้จากสัตว์ซึ่งเกิด เลี้ยง และเชือดนอกสหรัฐอเมริกา ทว่าได้รับการบรรจุในสหรัฐอเมริกา ก็สามารถติดฉลากว่า “Product of the USA” ได้จนถึงปัจจุบัน
- ๘ กันยายน ๒๕๖๔ นายจอห์น ฐน วุฒิสมาชิกรัฐเซาท์ดาโคตา (พรรครีพับลิกัน) และคณะกรรมการด้านการเกษตร ร่วมกับวุฒิสมาชิกอีก ๓ ราย จากมลรัฐมอนานา เซาท์ดาโคตา และนิวเจอร์ซีย์ ได้ประกาศร่างกฎหมายว่าด้วยฉลากเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐอเมริกา (American Beef Labeling Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะนำการติดฉลากบังคับแหล่งกำเนิดสินค้า หรือ ที่รู้จักกันว่า “MCOOL” กลับมาใช้ในสินค้าเนื้อโคอีกครั้ง โดยให้เหตุผลสนับสนุนการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ว่า เป็นการทำให้ระบบการติดฉลากเนื้อโคในสหรัฐอเมริกา มีความโปร่งใสต่อผู้บริโภค และช่วยให้เกิดการค้าที่เป็นธรรมแก่ผู้ผลิตเนื้อโคในสหรัฐอเมริกา รวมทั้งยังได้เน้นย้ำว่าจะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการผลิตอาหารในประเทศซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งในช่วงวิกฤติการณ์โรคไวรัสโควิด-๑๙ เช่นนี้



“การติดฉลากที่มีความโปร่งใสจะยังประโยชน์ให้ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค”  
นายจอห์น ฐน วุฒิสมาชิกรัฐเซาท์ดาโคตา



จากซูเปอร์มาร์เก็ตนั้นผลิตในสหรัฐอเมริกา อีกทั้งยังช่วยยกระดับการแข่งขันให้ตลาดกับครัวเรือนเกษตรกรและเจ้าของ ฟาร์มในมลรัฐมอนทานาอีกด้วย”

นายจอห์น เทสเตอร์ วุฒิสมาชิกรัฐมอนทานา

“ร่างกฎหมายฉบับนี้ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากทั้งสองพรรคการเมืองจะทำให้ผู้บริโภคแน่ใจได้ว่าเนื้อโคที่ซื้อ

- ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๕ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี นายแลนซ์ กู๊ดเดน สมาชิกสภาารัฐแคลิฟอร์เนีย (สังกัดพรรคเดโมแครต) ได้ร่วมนำเสนอร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยฉลากเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐอเมริกา (American Beef Labeling Act) เพื่อให้สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (USTR) คินสถานะให้กับข้อกำหนดการติดฉลากบังคับแสดงแหล่งกำเนิดสินค้าเนื้อโคนำเข้า โดยให้เหตุผลสนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าวว่า เกษตรกรผู้เลี้ยงโคในสหรัฐอเมริกา กำลังถูกตัดราคาจากคู่แข่งต่างชาติ รวมทั้งยังเสริมว่า รัฐบาลควรมีทิศทางดำเนินนโยบายการค้าเพื่อสนับสนุนเนื้อโคที่ผลิตในประเทศและเกษตรกรผู้เลี้ยงโคที่ต้องทำงานอย่างหนักของสหรัฐฯ เป็นลำดับแรก



“เป็นเรื่องสำคัญมากที่ผู้บริโภคชาวสหรัฐฯ ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล เมื่อตัดสินใจซื้อเนื้อสัตว์ในร้าน ซึ่งฉลากที่เหมาะสมจะช่วยให้ผู้บริโภคทราบว่าตนได้สนับสนุนเจ้าของฟาร์มและเกษตรกรในประเทศอย่างแท้จริง”

นายโร คานนา ส.ส รัฐแคลิฟอร์เนีย

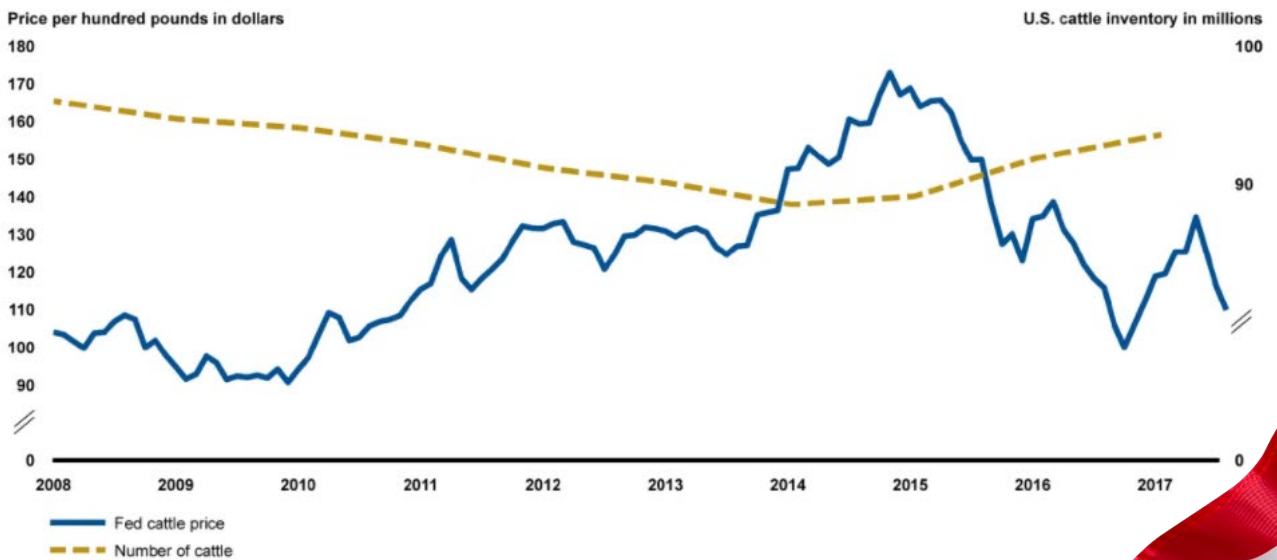
## ประเด็นถกเถียง

แม้ว่าการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้จะได้รับการสนับสนุนจากทั้งสองพรรคการเมือง แต่ก็ยังคงนำมาซึ่งความเห็นที่แตกต่างทั้งจากภาคอุตสาหกรรมในประเทศ และนักวิชาการ



- นายจัสติน ทับเปอร์ รองประธานสมาคมผู้เลี้ยงโคแห่งสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวชื่นชมการดำเนินงานของ ส.ส. กู๊ดเดน และ ส.ส. คานนา ที่ผลักดันอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดทางออกสำหรับระบบผลิตภัณฑ์เนื้อโคสหรัฐฯ ที่แท้จริง ทั้งนี้ ในมุมมองของสมาคมฯ การติดฉลากเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐฯ หมายถึง เนื้อโคที่ได้มาจากโคที่เกิด เลี้ยง ให้เติบโต และเชือดในสหรัฐฯ เท่านั้น ดังนั้น ร่างกฎหมายฉบับนี้จะนำไปสู่การมีฉลากที่ชัดเจนและถูกต้อง เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อและบริโภคเนื้อโคสหรัฐฯ ที่มีคุณภาพสูงได้
- นายรีอบ ลารูว ประธานสหภาพเกษตรกรแห่งชาติ สนับสนุนร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างเต็มที่ โดยกล่าวว่า เป็นการสนองตอบผู้บริโภคเพื่อให้สามารถตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าได้ตามความต้องการของตนอย่างแท้จริง
- นายบิล บุลลาร์ด ผู้บริหารองค์กร R-CALF USA (Ranchers-Cattlemen Action Legal Fund United Stockgrowers of America) กล่าวว่า เป็นเวลากว่า ๗ ปี ที่ผู้เลี้ยงโคในสหรัฐฯ ต้องประสบปัญหาราคาคงต่ำ และไม่สามารถสร้างฐานความต้องการบริโภคเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐฯ ได้ นอกจากนี้ ในช่วงปี ๒๕๕๖ - ๕๖๒๗ ซึ่งระเบียบ COOL บังคับใช้กับเนื้อสัตว์ พบว่าราคาเนื้อโคสูงขึ้นมากที่สุดในประวัติศาสตร์ ทำให้ผู้เลี้ยงโคมีผลกำไรจากการทำอาชีพนี้ได้ในที่สุด อีกทั้งผลกำไรที่เพิ่มขึ้นเป็นข้อพิสูจน์ว่าพฤติกรรมของผู้บริโภคที่มีอิทธิพลต่อตลาดเนื้อสัตว์ในประเทศเป็นผลมาจากประสิทธิภาพในการบังคับใช้ระเบียบ COOL

Figure 4: Fed Cattle Prices in Relation to the U.S. Cattle Inventory, 2008 through 2017



Source: GAO analysis of data from the U.S. Department of Agriculture's Livestock Mandatory Reporting program and National Agricultural Statistics Service. | GAO-18-296

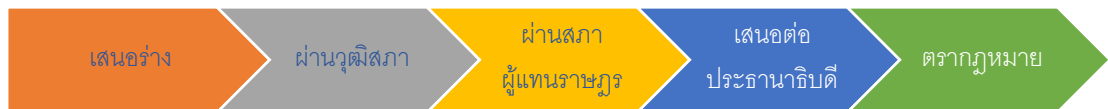
- ในขณะเดียวกัน นายเจย์สัน ลัสก์ นักเศรษฐศาสตร์เกษตร จากมหาวิทยาลัยเพอร์ดู กลับแสดงความเห็นว่า ราคาเนื้อโคที่พุ่งสูงขึ้นในช่วง ๒ ปี ดังกล่าว (เส้นสีฟ้า) มีความสัมพันธ์กับปริมาณโคที่ลดลง (เส้นประสีน้ำตาล) โดยไม่เกี่ยวข้องกับความเครียดแบบ COOL แต่อย่างใด ทั้งนี้ ในช่วงที่ระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับใช้ เกษตรกรได้ลดขนาดฝูงปศุสัตว์เนื่องจากสถานการณ์ต่างๆ ใน ๒ - ๓ ปีก่อนหน้า เช่น ภาวะแล้งทางตะวันตกของประเทศ ตลาดราคาเอ-ทานอล รวมทั้งราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
- สส. หลายมลรัฐ ยังคงมีข้อกังวลหากมีการบังคับใช้ฉลากแหล่งกำเนิดกับสินค้าเนื้อโคอีกครั้ง นับแต่ผลการตัดสินของ WTO ในปี ๒๕๕๘ และได้ขอให้มีการพิจารณาร่างกฎระเบียบอย่างรอบคอบ โดยระบุให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (USTR) จะต้องหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา (USDA) เพื่อให้มั่นใจว่าการบังคับใช้ภายใต้ระเบียบนี้จะสอดคล้องกับทุกข้อกำหนดการค้าของ WTO
- นายบิล ยานซีย์ เกษตรกรผู้เลี้ยงโคในมลรัฐอาร์คันซอส์ ให้ความเห็นว่า ร่างกฎหมายว่าด้วยฉลากเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐฯ อาจไม่ใช่คำตอบเดียวสำหรับปัญหาการสร้างความแตกต่างให้กับเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐฯ เนื่องจากแม้ผู้บริโภคส่วนมากในปัจจุบันจะหันมาให้ความสำคัญกับฉลากสินค้ามากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถแยกแยะหรือเข้าใจเครื่องหมายและตราสัญลักษณ์ต่างๆ ของ USDA อย่างแท้จริง โดยเห็นได้จากการติดฉลากคำว่า “USDA Inspected” นั้นมิได้หมายถึงว่าสินค้านั้นผลิตในประเทศ ในทางตรงกันข้ามเนื้อนั้นอาจมาจากประเทศอื่นๆ ที่ USDA ตรวจสอบรับรองเท่านั้น

### การดำเนินงานปัจจุบันและทิศทางในอนาคต

- เมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ USDA โดยหน่วยบริการด้านความปลอดภัยและตรวจสอบคุณภาพอาหาร (FSIS) ได้ประกาศจะดำเนินการสำรวจความเห็นจากผู้บริโภคกว่า ๑๐,๐๐๐ ราย เกี่ยวกับความเข้าใจที่มีต่อฉลาก “Product of USA” สำหรับสินค้าเนื้อโคและเนื้อสุกร รวมถึงความเข้าใจในเครื่องหมายอื่นๆ ของ USDA เช่น “USDA Choice” และ “USDA Mark of Inspection” เป็นต้น ทั้งนี้ จะใช้ช่องทางการสำรวจผ่านเว็บไซต์เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นตอบคำถามวิจัย ๓ หัวข้อ ได้แก่
  - (๑) ผู้บริโภคสังเกตเห็นถึงฉลาก “Product of USA” หรือไม่
  - (๒) ผู้บริโภคเข้าใจความหมายของฉลาก “Product of USA” และเครื่องหมายอื่นๆ ที่ใช้ในปัจจุบันว่ามีความเชื่อมโยงถึงแหล่งกำเนิดสินค้าหรือไม่
  - (๓) ผู้บริโภคยินยอมที่จะจ่ายเงินเท่าไรเพื่อซื้อสินค้าเนื้อสัตว์ที่ติดฉลาก “Product of USA” ตามนิยามที่ใช้ในปัจจุบัน และนิยามที่คาดว่าจะปรับเปลี่ยน (เช่น ฉลากใช้ได้เฉพาะเนื่องจากสัตว์ที่เกิดเลี้ยง เชือด และแปรรูปในสหรัฐฯ)

ทั้งนี้ คาดว่าแบบสำรวจจะมีความละเอียดและใช้เวลาประมาณ ๑ ชั่วโมงในการตอบคำถาม ในส่วนแรกจะแสดงภาพตัวอย่างสินค้าโดยให้ระบุรายการ/องค์ประกอบที่สำคัญของฉลากที่ปรากฏบนสินค้านั้น พร้อมด้วยชุดคำถามเกี่ยวกับฉลาก “Product of USA” ในส่วนที่สองจะให้ผู้ตอบแบบสำรวจระบุความเข้าใจที่มีต่อฉลาก “Product of USA” และความเชื่อมโยงที่มีต่อประเทศแหล่งกำเนิด รวมถึงความเข้าใจในฉลาก “USDA Choice” ซึ่งระบุเกรดขั้นของสินค้า สำหรับส่วนที่สามจะประกอบด้วยคำถาม ๘ - ๑๐ ข้อ เกี่ยวกับคุณลักษณะที่แตกต่างของสินค้า เช่น ราคา นิยามของ “Product of USA” และการอ้างระดับเกรดขั้น รวมทั้งรายละเอียดในการกล่าวอ้างอื่นๆ บนฉลากด้วย

- ร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยฉลากเนื้อโคที่ผลิตในสหรัฐฯ (American Beef Labeling Act) ฉบับนี้มีจุดแข็งและโอกาสไม่น้อยที่จะผลักดันให้ดำเนินการสำเร็จเนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากทั้งพรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย สมาพันธ์องค์กรท้องถิ่น และเกษตรกรผู้เลี้ยงและผลิตโคเนื้อในสหรัฐฯ อีกทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของประธานาธิบดีโจ ไบเดน ที่ได้ลงนามในคำสั่งประธานาธิบดี (Executive Order) ยกกระดับความสามารถในการแข่งขันให้กับเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงภาคเกษตรเช่นกัน
- อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังอยู่ในขั้นของการเสนอร่างเท่านั้น และต้องผ่านอีก ๔ ขั้นตอน ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ทั้งจากข้อกังวลประเด็นความสอดคล้องกับข้อกำหนดของ WTO ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายดังเช่นอดีต และเนื่องจากลักษณะของภาคเกษตรของสหรัฐฯ ที่ตลาดมักจะถูกควบคุมจากบริษัทใหญ่ไม่กี่ราย ดังนั้น จึงมีโอกาที่จะได้รับแรงกดดันจาก ๔ บริษัทบรรจุกัญหัตเนื้อรายใหญ่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายสำคัญ ได้แก่ JBS S.A., Cargill, Tyson Foods, National และ Beef Packing เนื่องจากสามารถนำเข้าเนื้อจากทั่วโลกมาบรรจุกัญหัตในประเทศและจำหน่ายในราคาต่ำกว่าผู้ผลิตในประเทศ จึงทำให้ควบคุมภาคอุตสาหกรรมเนื้อของสหรัฐฯ ไว้กว่าร้อยละ ๘๕ ดังนั้น จึงต้องจับตาดูกันต่อไปว่า



แม้จะยังไม่อาจรู้ได้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะได้รับการตรากฎหมายหรือไม่ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินนโยบายตอบสนองต่อข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยคำนึงถึง เกษตรกรและภาคอุตสาหกรรมการผลิตในประเทศ ผู้บริโภค ตลอดจนจนถึงการใช้หลักการแนวปฏิบัติที่ดีในการออกกฎระเบียบ (Good Regulatory Practice) ซึ่งจะทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

ที่มา

- <https://www.congress.gov/congressional-record/2022/1/4/senate-section/article/s23-6?q=%7B%22search%22%3A%5B%22s.2716%22%2C%22s.2716%22%5D%7D&s=1&r=2>
- <https://gooden.house.gov/press-releases?id=E3730B19-F931-40BA-A721-7271C78B9AD2>
- <https://www.thune.senate.gov/public/index.cfm/2022/02/19/bipartisan-american-beef-labeling-act-would-reinstate-mandatory-country-of-origin-labeling>
- <https://dailyyonder.com/the-return-of-cool-legislation-would-resurrect-origin-labeling-for-meat/2022/04/18/>
- <https://www.dtnpf.com/agriculture/web/ag/livestock/article/2022/04/04/american-beef-labeling-act-us-house>
- <https://www.dtnpf.com/agriculture/web/ag/blogs/ag-policy-blog/blog-post/2022/02/02/usda-survey-consumers-product-usa>
- <https://www.fsis.usda.gov/news-events/news-press-releases/constituent-update-february-4-2022>

ฝ่ายเกษตร ประจำสถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส

เมษายน ๒๕๖๕

