



ที่ นร ๐๙๑๓/๕๑๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะในการรับมือกลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และข้อเสนอให้ยกระดับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
(๒) บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะในการรับมือกลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และข้อเสนอให้ยกระดับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะในการรับมือกลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และข้อเสนอให้ยกระดับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ) กำกับการบริหารราชการ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่สหภาพยุโรปได้เริ่มนำกลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน หรือ Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) มาใช้กับสินค้าหกประเภทที่นำเข้าไปในสหภาพยุโรป ได้แก่ ซีเมนต์ ไฟฟ้า ปุ๋ย เหล็กและเหล็กกล้า อลูมิเนียม และไฮโดรเจน ซึ่งเมื่อมีการบังคับใช้กลไกดังกล่าวอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. ๒๕๖๙ แล้ว จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าโดยปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในระดับที่สูง และอาจทำให้ผู้ประกอบการไทยไม่สามารถแข่งขันในตลาดของสหภาพยุโรปได้

ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐเริ่มเห็นความจำเป็นที่ต้องหามาตรการเพื่อรับมือกับกลไก CBAM และมีการเสนอให้มีมาตรการใหม่โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม หรืออาจกำหนดไว้ในกฎหมายที่อยู่ระหว่างการจัดทำ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของไทย การกำหนดให้มีมาตรการเพื่อรับมือกับกลไก CBAM จึงควรพิจารณาโดยคำนึงถึงสภาพปัญหาและความเหมาะสมของมาตรการ โดยใช้กฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนากฎหมายและการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างเหมาะสมและบูรณาการ มุ่งบรรลุผลสัมฤทธิ์ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการผสมกลไกทางกฎหมายและกลไกตลาดเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยเพื่อศึกษากลไก CBAM และพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพิจารณาจัดทำข้อเสนอเพื่อยกระดับการดำเนินการแก้ปัญหาสภาพภูมิอากาศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยในระยะยาว โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญผู้แทนสหภาพยุโรปและผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ มาให้ข้อมูลประกอบการศึกษาและพิจารณา แล้วจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ผลการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับมาตรการ CBAM ของสหภาพยุโรปได้อย่างเหมาะสม และสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อรับมือกลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และข้อเสนอให้ยกระดับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การกำหนดแนวทาง หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง

โดยที่สหภาพยุโรปได้ใช้บังคับกลไก CBAM บางส่วนตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ และจะใช้บังคับอย่างเต็มรูปแบบในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๙ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทยที่ผลิตสินค้าหกประเภทเพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรป ประกอบกับการดำเนินการเพื่อรับมือกับกลไก CBAM ดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลา ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่องนี้จึงมีความจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้ เพื่อที่หน่วยงานของรัฐจะได้พิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะได้ทันทั่วถึง และหากดำเนินการได้ตามเป้าหมายก็จะช่วยทำให้ผู้ประกอบการไทยไม่เสียโอกาส สามารถรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว และยังมีส่วนช่วยลดความรุนแรงของปัญหาสภาพภูมิอากาศซึ่งกำลังทวีความรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างอีกด้วย

๓. สำคัญและข้อเท็จจริง

๓.๑ สหภาพยุโรปได้นำกลไก EU Emission Trading System (EU ETS) มาใช้เป็นกลไกหลักเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากกลไก EU ETS ใช้บังคับเฉพาะกับผู้ประกอบการที่มีฐานการผลิตอยู่ในเขตของสหภาพยุโรป ในขณะที่ผู้ประกอบการที่มีฐานการผลิตนอกสหภาพยุโรปอาจมีข้อได้เปรียบด้านต้นทุนเนื่องจากประเทศที่เป็นฐานการผลิตมิได้บังคับให้ผู้ผลิตต้องจ่าย “ราคา” สำหรับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือกำหนดไว้ในระดับที่ต่ำ

ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปบางส่วนจึงเลือกย้ายฐานการผลิตออกไปนอกสหภาพยุโรป หรือเลือกนำเข้าวัตถุดิบจากนอกสหภาพยุโรป เพื่อเลี่ยงภาระต้นทุนที่เกิดจากการต้องปฏิบัติตามกลไก EU ETS และมีให้เสียเปรียบในการแข่งขันกับผู้นำเข้าสินค้าจากประเทศอื่น โดยสหภาพยุโรปเรียกปัญหาดังกล่าวว่า ปัญหา carbon leakage

๓.๒ ที่ผ่านมา สหภาพยุโรปแก้ปัญหา carbon leakage ด้วยการจัดสรรตราสารสิทธิในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มเติมโดยไม่คิดราคา (free allocation of emission allowances) ให้แก่ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปที่ต้องเสียเปรียบในการแข่งขันเนื่องจากต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการที่ไม่ต้องแบกรับต้นทุนการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อย่างใดก็ได้ วิธีการในลักษณะนี้มีได้ช่วยทำให้บรรลุปาหมายการลดก๊าซเรือนกระจก ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ คณะกรรมาธิการยุโรป (EU Commission) จึงเสนอให้นำกลไกการปรับต้นทุนที่เกิดจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สำหรับสินค้าที่ส่งจากภูมิภาคอื่นข้ามพรมแดนมาขายในเขตสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM) มาใช้แทนการจัดสรรตราสารสิทธิในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มเติมโดยไม่คิดราคา (free allocation of emission allowances) อย่างค่อยเป็นค่อยไป

๓.๓ สหภาพยุโรปได้ดำเนินการออกกฎหมาย Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council หรือ CBAM Regulation เพื่อกำหนดให้มีกลไกจัดเก็บ “ราคา” คาร์บอนไดออกไซด์ (carbon-pricing) กับสินค้าที่นำเข้ามาขายในสหภาพยุโรปบางประเภท ซึ่งเป็นประเภทสินค้าที่มีกระบวนการผลิตที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่สูง ได้แก่ ซีเมนต์ ไฟฟ้า ปุ๋ย เหล็กและเหล็กกล้า อลูมิเนียม และไฮโดรเจน (ดู Annex I ของ Regulation (EU) 2023/956) ซึ่งผลิตในเขตปกครองหรือเขตเศรษฐกิจที่มีได้เข้าร่วมอยู่ในระบบ Emissions Trading ของสหภาพยุโรป หรือเข้าร่วมกับกลไกอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓.๔ กฎหมาย CBAM มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๒๓ เป็นต้นมา โดยกำหนดให้สองปีแรกเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) ซึ่งผู้นำเข้าที่ได้รับอนุญาต (CBAM Declarant) มีหน้าที่รายงานปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากการผลิตสินค้าที่นำเข้าทุก ๆ ไตรมาส แต่ยังไม่ต้องจ่ายค่า CBAM ทั้งนี้ กฎหมายจะมีผลใช้บังคับอย่างเต็มรูปแบบตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๖ ซึ่งผู้นำเข้า ไม่เพียงแต่ต้องรายงานข้อมูลแต่ยังมีหน้าที่ต้องจ่ายค่า CBAM ด้วย

เมื่อกฎหมาย CBAM มีผลใช้บังคับเต็มรูปแบบแล้ว ผู้นำเข้า (CBAM Declarant) ต้องซื้อสิทธิปล่อยก๊าซ (CBAM Certificate หรือ สิทธิ CBAM) ในราคาที่อ้างอิงกับราคาสิทธิปล่อยก๊าซในระบบ Emissions Trading ของสหภาพยุโรป ซึ่งจะมีการคำนวณราคาใหม่ทุก ๆ สัปดาห์ และในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ของทุก ๆ ปี ผู้นำเข้า ต้อง “ใช้” (surrender) สิทธิ CBAM ที่ซื้อมาดังกล่าวกับสินค้าที่นำเข้ามาขายในสหภาพยุโรปให้เท่ากับ Carbon Footprint ของสินค้านั้น ซึ่งคำนวณจากปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ตามจริงโดยใช้วิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

อนึ่ง ในกรณีที่สหภาพยุโรปได้ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการในยุโรปในภาคอุตสาหกรรมใด ด้วยการจัดสรรตราสารสิทธิในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มเติมโดยไม่คิดราคาภายใต้ EU ETS (free allocation of emission allowances) ผู้นำเข้าสินค้าประเภทเดียวกับสินค้าที่ผลิตในภาคอุตสาหกรรมนั้นก็สามารถอ้างมาตรการดังกล่าวเพื่อนำมาเป็นส่วนลดของการ “ใช้” (surrender) สิทธิ CBAM ได้ อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปตั้งเป้าที่จะลดการจัดสรรตราสารสิทธิในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มเติมโดยไม่คิดราคาส่งเสริมให้ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปเรื่อย ๆ และยกเลิกการจัดสรรสิทธิโดยไม่คิดราคาส่งเสริมให้หมดในปี ค.ศ. ๒๐๓๔

๓.๕ นอกจากการอ้างสิทธิประโยชน์ที่สหภาพยุโรปให้กับผู้ประกอบการในยุโรปแล้ว ผู้นำเข้าสินค้าจากแหล่งที่มีแผนการลดก๊าซคาร์บอน (a carbon emissions reduction scheme) ซึ่งกำหนดให้มีมาตรการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยตรง (explicit carbon policies) ด้วยการจัดเก็บ “ราคาคาร์บอน” (carbon price) ภาคบังคับ เช่น มีการเก็บภาษีคาร์บอนไดออกไซด์ก็อาจยื่นขอส่วนลดเมื่อต้องใช้สิทธิ CBAM (to claim a reduction in the number of CBAM certificates to be surrendered) โดยลดเท่า ๆ กับต้นทุนที่ได้จ่ายไปตามมาตรการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของแหล่งต้นกำเนิดสินค้าได้

ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องใช้กับสินค้าชนิดนั้น ๆ ทั้งหมด จึงจะได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปให้นำมาใช้ขอส่วนลดในการใช้สิทธิ CBAM ได้ เนื่องจากกลไก CBAM มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ผู้นำเข้าสินค้าต้องรับต้นทุนเกี่ยวกับราคาคาร์บอนเท่า ๆ กับผู้ผลิตสินค้าในสหภาพยุโรป (สร้าง level playing field) สหภาพยุโรปจึงไม่สามารถยอมรับให้นำมาตรการที่เก็บราคาคาร์บอนกับสินค้าเพียงบางส่วน เช่น การเก็บอากรขาออก หรือการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษกับสินค้าขาออก มาใช้ขอส่วนลดในการใช้สิทธิ CBAM ได้

นอกจากนี้ กฎหมาย CBAM ยังกำหนดไว้ด้วยว่า หากประเทศต้นกำเนิดมีมาตรการใดที่ส่งผลเป็นการลดหรือชดเชยราคาคาร์บอนดังกล่าว (any rebate or other form of compensation) ก็ต้องนำมาหักออกจากค่าคาร์บอนที่จะใช้เพื่อยื่นขอส่วนลดในการใช้สิทธิ CBAM ด้วย โดยสหภาพยุโรปยังต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบความเชื่อมโยงระหว่างการใช้ส่วนลดหรือค่าชดเชยกับราคาคาร์บอนที่จ่าย เช่น หากเป็นการจ่ายเพื่อชดเชยค่าคาร์บอนที่ต้องเสียไปโดยตรง แม้ว่าจะใช้กลไกอื่นเพื่อจ่ายชดเชย ก็จะต้องถือว่าเป็นการให้ส่วนลดหรือชดเชยในความหมายนี้ แต่หากเป็นการส่งเสริมสนับสนุนผู้ประกอบการเป็นการทั่วไป โดยคำนึงถึงการรักษาการแข่งขันมิให้ถูกบิดเบือน ก็จะไม่ถือว่าเป็นส่วนลดหรือการชดเชยการจ่ายราคาคาร์บอนตามความหมายนี้

๓.๖ ปัจจุบัน กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม กำลังดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ซึ่งจะกำหนดให้มีกลไกภาคบังคับ ๒ กลไก ได้แก่ (๑) ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme – ETS) และ (๒) ระบบภาษีคาร์บอน โดยทั้งสองกลไกดังกล่าวเข้าข่ายเป็นมาตรการการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยตรง ซึ่งผู้ประกอบการที่จ่ายราคาคาร์บอนผ่านกลไกดังกล่าวย่อมสามารถนำไปยื่นขอส่วนลดเมื่อต้องใช้สิทธิ CBAM ตามกฎหมายของสหภาพยุโรปได้

นอกจากนั้น กรมสรรพสามิตได้ดำเนินการศึกษาหาแนวทางเพื่อรับมือกับกลไก CBAM โดยกรมสรรพสามิตเห็นว่า กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ยังต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งจึงจะดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. แล้วเสร็จ และจะเริ่มใช้กลไก ETS ในไทยได้หลังปี ๒๕๗๒ เป็นต้นไป ในขณะที่สหภาพยุโรปจะนำกลไก CBAM มาใช้เต็มรูปแบบตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๙ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีกลไกอื่นซึ่งสามารถนำมาใช้ระหว่างนั้นเพื่อเก็บค่าคาร์บอนได้ก่อน โดยกรมสรรพสามิตพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถใช้ภาษีสรรพสามิตที่มีอยู่เดิมบางส่วน ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บจากน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันนำมาแปลงเป็นภาษีคาร์บอนโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องเพื่อเปลี่ยนประเภทภาษีและแสดงองค์ประกอบการคำนวณภาษีให้คำนวณจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะเกิดจากการใช้น้ำมันหรือผลิตภัณฑ์น้ำมัน โดยกรมสรรพสามิตชี้แจงว่าในระยะแรกจะกำหนดค่าคาร์บอนไว้ที่ประมาณ ๒๐๐ บาทต่อตันคาร์บอน ทั้งนี้ กรมสรรพสามิตเชื่อว่าการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจะแสดงให้เห็นว่ารัฐมีกลไกภาษีคาร์บอนภาคบังคับและจะสามารถนำไปใช้ขอส่วนลดในการใช้สิทธิ CBAM จากสหภาพยุโรปได้บางส่วน

๓.๗ นอกจากภาระต้นทุนที่จะเกิดจากการจ่ายค่าสิทธิ CBAM แล้ว ผู้ประกอบการที่นำเข้าสินค้าทุกประเภทตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นไปขายในสหภาพยุโรปยังมีภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย CBAM อีกด้วย โดยกฎหมายของสหภาพยุโรปกำหนดกลไกเพื่อให้มาตรการ CBAM มีสภาพบังคับ อาทิ การปรับผู้นำเข้าสินค้าที่เข้าชายฝั่งต้องปฏิบัติตาม CBAM แต่ไม่ได้ลงทะเบียนตามที่สหภาพยุโรปกำหนด การปรับผู้นำเข้าสินค้าที่ไม่สามารถแสดงสิทธิการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ให้สอดคล้องกับ Carbon Footprint ของสินค้าที่ตนนำเข้าได้ หรือการกำหนดให้ผู้นำเข้า ที่ไม่สามารถแสดงปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ตามจริงได้ ต้องยอมใช้ค่าการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่สหภาพยุโรปกำหนด (default values) โดยกฎหมาย CBAM กำหนดให้สหภาพยุโรปต้องพิจารณากำหนดค่า default values สำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีที่มาจากแหล่งการผลิต (ประเทศ) ที่แตกต่างกัน เว้นแต่กรณีที่ไม่มีข้อมูลจากประเทศใดก็ให้ใช้ค่าเฉลี่ยของกลุ่มผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในระดับที่สูง ดังนั้น หากหน่วยงานไทยสามารถส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ส่งออกสินค้าไทยมีข้อมูลและสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย CBAM ได้อย่างครบถ้วนถูกต้อง ย่อมจะช่วยลดความเสี่ยงที่ผู้ส่งออกจะถูกปรับเป็นเงินจำนวนมากหรือต้องใช้ค่า default values ในระดับที่สูงเกินจริง

๓.๘ นอกจากนี้ การปฏิบัติตามกฎหมาย CBAM ในขั้นตอนการทวนสอบปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนก็มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงเช่นกัน ซึ่งปัจจุบันสหภาพยุโรปยังมิได้ให้การรับรองผู้ทวนสอบที่อยู่นอกสหภาพยุโรป ทำให้ผู้ประกอบการไทยต้องใช้ผู้ทวนสอบที่ตั้งอยู่ในสหภาพยุโรปด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมาย CBAM อนุญาตให้ผู้ทวนสอบที่ตั้งอยู่นอกสหภาพยุโรปได้ แต่ต้องเป็นผู้ทวนสอบที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้การรับรองฯ ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเท่านั้น (EU National Accreditation Body) โดยหน่วยงานเหล่านี้จะพิจารณาคุณสมบัติของผู้ทวนสอบตามหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในระบบ EU ETS และมาตรฐานสากล กล่าวคือ ผู้ทวนสอบต้องแสดงหลักประกันการดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา และเป็นกลาง รวมทั้งต้องทำงานอย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้ เมื่อผู้ทวนสอบรายใดได้รับการรับรองจากหน่วยงานของประเทศสมาชิกฯ แล้ว ก็สามารถให้การรับรองนั้นได้ในทุกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยสหภาพยุโรปจะกำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้โดยการออกเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งอาจมีการพิจารณากำหนดแนวทางเกี่ยวกับการรับรองผู้ทวนสอบที่มีที่ตั้งในประเทศที่สามด้วย ในส่วนนี้ หากสามารถผลักดันให้สหภาพยุโรปยอมรับผู้ทวนสอบที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศให้ทำหน้าที่ทวนสอบตามกฎหมาย CBAM ได้ ก็น่าจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย CBAM ได้พอสมควร

๔. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๗ ได้พิจารณาสรุปผลการศึกษาที่จัดทำและเสนอโดยคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการผสมผสานกลไกทางกฎหมายและกลไกตลาดเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยแล้ว เห็นควรมีมติให้มีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีมาตรการเพื่อรับมือกลไก CBAM ของสหภาพยุโรป และยกระดับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประกอบการไทย ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว สรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

๔.๑ เร่งดำเนินการจัดให้มีภาษีคาร์บอนภาคบังคับ โดยกำหนดกลไกจัดเก็บภาษีคาร์บอนดังกล่าวให้สอดคล้องตามเงื่อนไขที่สหภาพยุโรปกำหนด

๔.๒ เร่งจัดทำกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยให้ศึกษากลไกต่าง ๆ อย่างรอบคอบบนพื้นฐานของข้อมูลและประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ และผลกระทบ ต่อผู้ประกอบการไทย ว่าสมควรนำกลไกใดมาใช้ และควรใช้กลไกหลายกลไกร่วมกันแทนที่จะใช้

มาตรการบังคับด้วยการลงโทษเพียงอย่างเดียว โดยให้รับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง และรอบด้านด้วย

๔.๓ จัดหาข้อมูลที่จำเป็นและดำเนินการด้านอื่น ๆ เพื่อให้การสนับสนุนผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามกลไก CBAM ได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน

๔.๔ สนับสนุนองค์กรภาคเอกชนในประเทศไทยที่ทำหน้าที่เป็นผู้ทวนสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้รับการรับรองให้ทำหน้าที่เป็นผู้ทวนสอบตามกลไก CBAM ของสหภาพยุโรป

๔.๕ ยกระดับการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาพรวมให้สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ และกำหนดแผนการดำเนินงานให้มีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงการยกระดับเป้าหมายการมีส่วนร่วมของประเทศในการลดก๊าซเรือนกระจก (Nationally Determined Contribution: NDC) จากเดิมซึ่งกำหนดเป้าหมายการบรรลุการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ เป็นปี ค.ศ. ๒๐๕๐ ทั้งนี้ โดยสื่อสารทำความเข้าใจต่อสาธารณชนอย่างจริงจังและกว้างขวาง

๔.๖ มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้ในกระบวนการผลิตสินค้าและเลือกใช้พลังงานสะอาดเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนกำหนดให้หน่วยงานภาคการเงินปรับแนวทางการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นเป้าหมายให้มีระบบการเงินเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาสีเขียว (Sustainable and Green Finance)

๔.๗ เร่งหาแหล่งพลังงานสะอาดเพื่อมาใช้ทดแทนพลังงานจากฟอสซิล โดยเร่งด่วน เพราะพลังงานเป็นต้นทุนสำคัญทั้งในการดำรงชีวิตของประชาชนและการประกอบกิจการของภาคเอกชน และเป็นตัววัดความสามารถในการแข่งขันของเอกชนและประเทศในระยะยาว

ทั้งนี้ รายละเอียดของข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายปรากฏอยู่ในบันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะในการรับมือกลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และข้อเสนอให้ยกระดับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

๕. ประโยชน์และผลกระทบ

๕.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายข้างต้น อาจทำให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นบ้างในระยะสั้น เนื่องจากมีต้นทุนจากการจ่าย “ราคา” คาร์บอนภาคบังคับที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งไม่เพียงแต่จะลดต้นทุนและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการในระยะยาว แต่ยังจะมีส่วนส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงหรืออุตสาหกรรมสีเขียวให้เติบโต อันจะเป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ และจะช่วยลดความรุนแรงของปัญหาสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนลดต้นทุนต่อเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศด้วย

๕.๒ การสนับสนุนผู้ประกอบการไทยที่ส่งออกสินค้าไปขายยังสหภาพยุโรป ให้สามารถปฏิบัติตามกลไก CBAM ได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านข้อมูลหรือการประสานงาน จะช่วยทำให้ผู้ประกอบการไทยเสี่ยงการถูกปรับหรือมีต้นทุนที่เกิดจากการปฏิบัติตามกลไก CBAM ที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งจะมีส่วนช่วยรักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย

๖. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา หรือการสูญเสียรายได้
ไม่มี

๗. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรเสนอข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ และโดยที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ประกอบกับกระทรวงฯ กำลังดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ซึ่งจะเป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและรับมือกับกลไก CBAM ของสหภาพยุโรป จึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไปดำเนินการ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองพัฒนากฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ ต่อ ๑๐๑๐ (นายจันทพันธ์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๖๒๐๑

www.ocs.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th



สิ่งที่ส่งมาด้วย