

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซ เรือนกระจก (Emission Trading Scheme-ETS)

ธนพร ปักชาจันทร์

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme - ETS)*

Legal Problems on Emission Trading Scheme (ETS)

ธนพร ปักชาจันทร์**

Thanaphorn Paksachan

บทคัดย่อ

ภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั่วโลกจึงให้ความสำคัญกับการลดก๊าซเรือนกระจกอันเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดภาวะโลกร้อน กลไกหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศใช้คือระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งนำแรงจูงใจทางการเงินมาใช้เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยสามารถนำสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐมาซื้อขายระหว่างกันในระบบได้ ซึ่งจากการวิจัยพบว่าสหภาพยุโรปและประเทศเกาหลีใต้ต่างก็มีองค์การภาครัฐในการกำกับดูแลระบบอย่างเข้มงวดและมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme - ETS)” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ เอกจริยกร คณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ คือ พ.ต.อ.ดร.ชวลิต ชวลิตพงษ์พันธุ์, ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ เอกจริยกร และ ศาสตราจารย์ ดร.สทนต์ รัตนไพจิตร.

The article is a part of thesis “Legal Problems on Emission Trading Scheme (ETS).” This thesis has been approved by a graduate school as partial fulfillment of the requirements for the Master of Laws at Thammasat University. Professor Dr.Phathaichit Ekkachariyakon is advisor. Pol.Col. Dr.Chavalit Chavalitpongpan, Professor Dr.Phathaichit Ekkachariyakon and Professor Dr.Sahaton Rattanapajit are examiners.

**นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
E-mail: Thanaphorn1993@gmail.com.

LL.M. Candidate in International Trade Regulation, Thammasat University.

วันที่รับบทความ (received) 5 มิถุนายน 2566, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 8 สิงหาคม 2566, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 9 สิงหาคม 2566.

สำหรับประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะนำระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาปรับใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตในการศึกษาโดยเน้นศึกษากฎหมายเกี่ยวกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่อระบบนี้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมให้ระบบมีความโปร่งใสและมีมาตรฐานสากล จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีองค์กรในการกำกับดูแลระบบแม้ว่าจะมีองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการลดก๊าซเรือนกระจกก็ตาม แต่หน่วยงานดังกล่าวเป็นองค์การมหาชนที่มีข้อจำกัดในส่วนอำนาจหน้าที่ จึงไม่สามารถกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ อีกทั้งประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ จึงทำให้ขาดกฎหมายในการกำกับดูแลระบบ ผู้วิจัยเสนอแนะว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของอำนาจหน้าที่ อบก. ให้สามารถดำเนินการใด ๆ ในระบบได้โดยไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้ประกอบการในระบบ และควรมีการยกร่างกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้กำกับดูแลระบบให้มีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศต่อไป

คำสำคัญ: ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก, ตลาดคาร์บอน, สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

Abstract

Global warming is the primary factor to climate change. The reduction of greenhouse gases, which are the primary factors contributing to global warming, is an important objective for numerous countries worldwide. The Emissions Trading Scheme is one of the mechanisms used by several developed nations to reduce greenhouse gas emissions. It encourages industry to reduce greenhouse gas emissions through financial incentives. The concept is to let manufacturing plants that release greenhouse gases into the atmosphere trade “allowances” with one another. According to the research, the regulatory organizations and specific regulations that regulate the system exist in both South Korea and the European Union.

In order to meet the country’s objectives for greenhouse gas reduction, Thailand will shortly implement the Emissions Trading Scheme. Thailand, however, lacks a regulated organization for supervising the system. Although Thailand established a Greenhouse Gas Management Organization (Public Organization) that focuses on lowering greenhouse gas emissions, the organization’s responsibility is restricted to system management. Furthermore, Thailand lacks specific legislation that would govern this system. As a result, the researcher recommends that the Greenhouse Gas Management Organization (Public Organization) should have legal authority to operate the system without disrupting with the rights of operators. In order to ensure the system is trustworthy and helps the country achieve the greenhouse gas reduction targets, specific law for governing should be enacted.

Keywords: emission trading scheme, carbon market, allowances

1. บทนำ

ก๊าซเรือนกระจกเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อนและเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันมีผลต่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของโลก ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาปัญหาเรื่องภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจจากนานาประเทศทั่วโลก จึงได้ร่วมกันพยายามแก้ไขปัญหานี้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการช่วยลดปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดภาวะโลกร้อน

ในการร่วมกันแก้ไขปัญหาคั้งแรกได้จัดการประชุมระดับนานาชาติเพื่อหาแนวทางยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเพื่อที่จะป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับมนุษย์ จึงมีการรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) หรืออนุสัญญา UNFCCC ในปี ค.ศ. 1992 โดยกำหนดเป้าหมายสูงสุดเพื่อรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการรบกวนของมนุษย์ และเพื่อให้ระบบนิเวศปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามธรรมชาติและไม่เกิดผลกระทบต่อการผลิตอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน¹ มีหลักการคือแบ่งรัฐภาคีอนุสัญญาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ รัฐภาคีตามภาคผนวกที่ 1 ประกอบไปด้วยประเทศที่พัฒนาแล้ว มีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดนโยบายแห่งชาติและดำเนินมาตรการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกอย่างเข้มงวด รัฐภาคีตามภาคผนวกที่ 2 ได้แก่ ประเทศที่พัฒนาแล้วยกเว้นประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจจากสังคมนิยมเป็นทุนนิยมมีพันธกรณีในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจก และรัฐภาคีที่อยู่นอกภาคผนวกที่ 1 อันได้แก่ ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มนี้จึงไม่มีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วแต่ยังคงต้องจัดเตรียมและแจ้งข้อมูลบัญชีก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติและดำเนินการตามแผนงานลดก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น

ต่อมารัฐภาคีตามภาคผนวกที่ 1 ไม่สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้ตามเป้าหมายเนื่องจากอนุสัญญา UNFCCC ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายและไม่มียกเว้นโทษ จึงมีการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาขึ้นอีกครั้งและมีการร่าง “พิธีสารเกียวโต” (Kyoto Protocol) ขึ้นในปี ค.ศ. 1997 เพื่อให้การดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกมีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยพิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 2005 โดยมีวัตถุประสงค์ให้รัฐภาคีตามภาคผนวกที่ 1 ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมอย่างน้อย

¹United Nations Framework Convention on Climate Change, Article 2.

ร้อยละ 55 เมื่อเทียบกับระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งกำหนดเป็นปีฐานเนื่องจากเป็นครั้งแรกที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกพิจารณาอย่างจริงจังในการร่วมกันลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยพิธีสารเกียวโตได้เสนอกลไกในการลดก๊าซเรือนกระจกจำนวน 3 กลไก ได้แก่ กลไกการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emissions Trading หรือ ET) กลไกการดำเนินการร่วมกัน (Joint Implementation หรือ JI) และกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism หรือ CDM) แต่กลไก ET และกลไก JI เป็นกลไกที่รัฐภาคีตามภาคผนวกที่ 1 มีพันธกรณีต้องดำเนินการร่วมกัน ในขณะที่กลไก CDM ได้เปิดโอกาสให้รัฐภาคีตามภาคผนวกที่ 1 ร่วมมือกับรัฐบาลนอกภาคผนวกที่ 1 ได้² ดังนั้น ในระยะเวลานั้นประเทศไทยจึงดำเนินโครงการ CDM โดยสมัครใจเข้าร่วมตามแต่ศักยภาพของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาโลกร้อนยังคงทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคอุตสาหกรรมในประเทศจีนและประเทศอินเดียในระยะเวลานั้นมีปริมาณสูง รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิเสธการให้สัตยาบันสำหรับพิธีสารเกียวโตโดยเห็นว่าพิธีสารเกียวโตไม่ตอบโจทย์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศแคนาดา และประเทศญี่ปุ่นถอนตัวจากพิธีสารเกียวโตในปี ค.ศ. 2011 นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนามีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นแต่กลับไม่มีพันธกรณีที่จะต้องลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายที่พิธีสารเกียวโตกำหนด จึงส่งผลให้การลดก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเป็นสาเหตุให้รัฐภาคีตามอนุสัญญา UNFCCC ร่วมกันพิจารณาหาแนวทางแก้ไขอีกครั้ง ต่อมาในปี ค.ศ. 2015 ที่ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา UNFCCC สมัยที่ 21 จึงได้มีการรับรอง “ความตกลงปารีส” (Paris Agreement) ซึ่งเป็นตราสารกฎหมายที่รับรองภายใต้อนุสัญญา UNFCCC มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลก เพื่อเพิ่มความสามารถในการปรับตัวและฟื้นตัวจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเพื่อทำให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนที่มีความสอดคล้องกับแนวทางการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำและการพัฒนาที่ยืดหยุ่นเพื่อสภาพอากาศที่ปลอดภัย³ โดยความตกลงปารีสไม่ได้แบ่งกลุ่มประเทศภาคีเหมือนเช่นอนุสัญญา UNFCCC และพิธีสารเกียวโต เนื่องจากต้องการให้ทุกประเทศภาคีมีส่วนร่วมในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกและสามารถใช้กลไกต่าง ๆ เป็นตัวช่วยได้เช่นเดียวกันทุกประเทศ

²สำนักงานนวัตกรรมไม่เศรษฐกิจ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้, กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) [Online], available URL: <http://www.fio.co.th/p/km/document/km-530107.pdf>, 2565 (ตุลาคม, 29).

³Paris Agreement, Article 2.

สำหรับการร่วมลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทยมีหน่วยงานที่เข้ามาดูแลคือ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) หรือ อบก. ซึ่งเป็นองค์การมหาชนที่มีหน้าที่ส่งเสริมโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย และเป็นผู้กำกับดูแลโครงการ CDM ในประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาเมื่อประเทศไทยให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงปารีส และได้แสดงเจตจำนงในการลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ร้อยละ 20-25 ภายในปี ค.ศ. 2030 จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาสามารถนำระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาใช้ได้ ดังนั้น อบก. จึงตั้งใจจะนำเอาระบบนี้มาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่ได้แสดงเจตจำนงไว้

ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme-ETS) มีแนวคิดในการนำแรงจูงใจทางการเงินมาส่งเสริมให้ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายใหญ่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งขั้นตอนดำเนินการคือภาครัฐต้องกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ จากนั้นจึงจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กับสถานประกอบการที่อยู่ในระบบเพื่อจำกัดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละแห่ง โดยหลักการสถานประกอบการจะไม่สามารถปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้เกินกว่าระดับที่กำหนดไว้ในแต่ละปีและต้องรายงานผลการตรวจวัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กับรัฐทุกปี จากนั้นสถานประกอบการต้องคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับจัดสรรมาตามปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ตนปล่อยออกมาตามที่รายงานทุกสิ้นปี หากปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าที่ได้รับจัดสรรก็สามารถซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากสถานประกอบการอื่นภายใต้ระบบเดียวกันหรืออาจซื้อคาร์บอนเครดิตจากโครงการลดก๊าซเรือนกระจกอื่นที่ระบบ ETS ยอมรับแล้วนำมาคืนในระบบแทนได้ ในทางกลับกันหากสถานประกอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าที่ได้รับการจัดสรรก็สามารถเก็บสะสมสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ใช้คืนระบบสำหรับปีถัดไปหรือจะขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่สถานประกอบการอื่นก็ได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเกี่ยวกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า “ระบบ ETS” เนื่องด้วยเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยจะนำระบบดังกล่าวมาใช้ และมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมกระบวนการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลเพื่อให้ผู้ที่เข้าร่วมการซื้อขายทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติเกิดความเชื่อถือในระบบของประเทศไทย ซึ่งส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดระบบที่น่าเชื่อถือตามมาตรฐานสากลได้นั้นจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลจากหน่วยงานภาครัฐและมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเข้ามาควบคุมอย่างเข้มงวด จึงเกิดประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาใน 2 ประเด็นคือ ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย และปัญหาการไม่มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย

2. ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในต่างประเทศ องค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ผู้วิจัยเลือกศึกษาระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและประเทศเกาหลีใต้

2.1 สหภาพยุโรป

ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหภาพยุโรปมีชื่อว่า “EU Emissions Trading System (EU ETS)” ปัจจุบันมีประเทศที่อยู่ภายใต้ระบบ EU ETS จำนวน 31 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศในสหภาพยุโรปจำนวน 28 ประเทศ รวมกับสาธารณรัฐไอซ์แลนด์ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และราชอาณาจักรนอร์เวย์

2.1.1 องค์กรที่กำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

เนื่องจากระบบ EU ETS มีจำนวนสมาชิกหลายประเทศ องค์กรที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและกำกับดูแลจึงเป็นองค์กรกลางของสหภาพยุโรป ได้แก่ รัฐสภายุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป และคณะมนตรียุโรป โดยคณะกรรมาธิการเป็นผู้มีอำนาจเสนอกฎหมาย จากนั้นรัฐสภาและคณะมนตรีจะพิจารณาและเสนอแก้ไขตามที่เห็นสมควรแล้วจึงส่งกลับให้คณะกรรมาธิการพิจารณาอีกครั้งซึ่งจะมีการส่งให้แต่ละฝ่ายพิจารณาและแก้ไขอยู่เช่นนี้จนกระทั่งได้ข้อสรุปจึงจะประกาศใช้

เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายแล้วประเทศสมาชิกต้องอนุวัติการกฎหมายนั้นเพื่อนำมาใช้ตามความเหมาะสมของประเทศตนเอง และคณะกรรมาธิการยุโรปจะเป็นผู้กำกับดูแลในแต่ละขั้นตอนอีกชั้นหนึ่ง เช่น หน่วยงาน The German Emissions Trading Authority (DEHSt) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานสิ่งแวดล้อมเยอรมนีมีหน้าที่อนุวัติการกฎหมายและบังคับใช้ระบบ EU ETS ในประเทศเยอรมนี รวมถึงสนับสนุนคณะกรรมาธิการยุโรปในการวิเคราะห์และพัฒนา EU ETS เพิ่มเติม เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปต้องตรวจสอบว่าประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หากพบว่าประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมาธิการอาจแทรกแซงและลงโทษได้โดยส่งเรื่องไปยังศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเพื่อให้พิจารณาและพิพากษาต่อไปได้⁴

⁴European Commission, **The EU ETS Handbook** [Online], available URL: https://www.sallan.org/pdf-docs/ets_handbook_en.pdf, 2015 (July, 16).

2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

สหภาพยุโรปมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับระบบ EU ETS คือ Directive 2003/87/EC ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์การดำเนินการอย่างกว้างเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสม ซึ่งขอบเขตบังคับใช้พิจารณาจากกิจกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูงกว่ากิจกรรมนั้นปล่อยก๊าซชนิดใดที่ต้องควบคุม และกฎหมายฉบับนี้มีหลักเกณฑ์ที่ผู้วิจัยพิจารณาใน 4 ประการ ดังนี้

1) กระบวนการได้มาซึ่งสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน โดยขั้นตอนแรกคือการขออนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งผู้ประกอบการที่ต้องเข้าระบบ EU ETS ต้องยื่นขออนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นคำร้องขอต่อหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาต จากนั้นเจ้าหน้าที่จะพิจารณาคำขอและหากเห็นว่าผู้ประกอบการสามารถตรวจวัดและรายงานผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้เจ้าหน้าที่ก็จะออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการนั้น⁵ ขั้นตอนต่อมาคือการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งสามารถจัดสรรได้ 2 วิธี ได้แก่ การจัดสรรแบบให้เปล่า และการประมูล โดยในระยะแรกเน้นไปที่การจัดสรรแบบให้เปล่า ซึ่งจะจัดสรรตามที่ประเทศสมาชิกประกาศแผนการจัดสรรแห่งชาติ หรือ National Allocation Plans (NAPs) ไว้ แต่หลังจากปี ค.ศ. 2013 ระบบ EU ETS เน้นการจัดสรรโดยการประมูลเป็นส่วนใหญ่ โดยประเทศสมาชิกต้องทำแผนการจัดสรรที่เรียกว่า “the National Implementation Measures (NIMs)” เพื่อแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับปริมาณสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งจะได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบ ขั้นตอนสุดท้ายคือการตรวจวัด การรายงาน และการทวนสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Monitoring, Reporting and Verification – MRV) โดยผู้ประกอบการต้องส่งแผนการตรวจวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาพร้อมกับการยื่นขออนุญาตในขั้นแรกเพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบและรับรองแผนการตรวจวัดดังกล่าว ต่อมาเมื่อผู้ประกอบการดำเนินการตรวจวัดตามแผนการที่ได้ยื่นไว้แล้วจะต้องส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประจำปีผ่านการทวนสอบโดยผู้ทวนสอบที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการตามกำหนดเวลา จากนั้นผู้ประกอบการต้องคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามขั้นตอนในระบบต่อไป⁷ ในขั้นตอนนี้ประเทศสมาชิกต้องตรวจสอบว่าผู้ประกอบการในประเทศส่งรายงานการตรวจวัดให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการหลังจากสิ้นสุดแต่ละปีปฏิบัติการแล้วหรือไม่⁸ และรายงานนั้นเป็นไป

⁵Directive 2003/87/EC, Article 6.

⁶European Commission, op. cit.

⁷Ibid.

⁸Directive 2003/87/EC, Article 14.

ตามข้อกำหนดที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้หรือไม่ หากยังไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ผู้ประกอบการรายนั้นจะไม่สามารถซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้จนกว่ารายงานจะได้รับการตรวจสอบว่าถูกต้องแล้ว⁹ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกต้องส่งรายงานการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การลงทะเบียน การอนุมัติการหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ MRV และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้กับคณะกรรมการเพื่อเผยแพร่ต่อไป¹⁰

2) กระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หลังจากที่มีการตรวจวัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในแต่ละปีอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ MRV แล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องทำการคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ใช้ไปในปีปฏิบัติการนั้น โดยผู้วิจัยแบ่งพิจารณาเป็น 3 กรณีกล่าวคือ ในกรณีที่สถานประกอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามปริมาณสิทธิที่ได้รับจัดสรรก็จะต้องคืนสิทธิเท่ากับปริมาณก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดที่ปล่อยออกมาตามความเป็นจริง และสิทธิที่ถูกคืนไปนั้นจะถูกยกเลิกต่อไป¹¹ กรณีต่อมาหากสถานประกอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าปริมาณที่ได้รับจัดสรรแล้วยังคงเหลือสิทธิอยู่หลังจากที่ได้คืนตามระบบแล้วก็สามารถสะสมสิทธินั้นไว้เพื่อใช้สำหรับคืนหรือซื้อขายในปีต่อไปได้หรือสถานประกอบการอาจขายสิทธิที่เหลืออยู่ได้โดยกฎหมายกำหนดให้สิทธิสามารถโอนแก่กันระหว่างบุคคลภายในสหภาพด้วยกันหรืออาจโอนระหว่างบุคคลภายในสหภาพกับบุคคลภายนอกสหภาพในประเทศที่สิทธินั้นได้รับการยอมรับให้นำมาโอนแก่กันได้โดยไม่มีข้อจำกัด¹² ทั้งนี้ การจะซื้อขายได้ต้องทำการลงทะเบียนไว้ในระบบ EU ETS ซึ่งต้องส่งคำสั่งซื้อขายผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ และไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายแบบตกลงราคากันเองระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายหรือการซื้อขายในตลาดทางการ คำสั่งซื้อขายนั้นจะถูกส่งไปยังสำนักทะเบียนของสหภาพยุโรปเพื่อให้เกิดการโอนแก่กันอย่างเป็นรูปธรรม¹³ สำหรับกรณีสุดท้ายคือหากสถานประกอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินกว่าปริมาณที่ได้รับจัดสรร สถานประกอบการนั้นมีทางเลือกในการซื้อสิทธิเพิ่มจากสถานประกอบการอื่นที่มีจำนวนสิทธิเหลืออยู่เพื่อให้ตนเองมีสิทธิเพียงพอต่อการคืนตามหลักเกณฑ์ที่แต่ละประเทศกำหนด หรืออาจยืมสิทธิที่จะได้รับจัดสรรในปีถัดไปมาคืนในส่วนที่ปล่อยเกินนั้นได้ แต่จะสามารถยืมได้เฉพาะในช่วงระยะเวลาตามที่สหภาพยุโรปกำหนด

⁹Ibid, Article 15.

¹⁰Directive 2003/87/EC, Article 21.

¹¹Ibid, Article 12.

¹²Ibid.

¹³European Commission, op. cit.

เท่านั้น¹⁴ แต่หากว่าสถานประกอบการนั้นไม่สามารถหาสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาคืนตามจำนวนได้ก็จะต้องชำระค่าปรับจำนวน 100 ยูโรต่อตันของคาร์บอนไดออกไซด์สำหรับก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยเกินออกมา โดยโทษปรับจะสูงขึ้นทุกปีตามดัชนีราคาผู้บริโภคในยุโรป¹⁵

3) การชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากโครงการอื่นภายใต้พิธีสารเกียวโต ในระยะแรก สหภาพยุโรปอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถนำคาร์บอนเครดิตจากโครงการอื่นภายใต้พิธีสารเกียวโตมาใช้คืนแทนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ แต่ต้องได้รับการรับรองจากประเทศที่ลงนามในสนธิสัญญาการภาคยานุวัติกับสหภาพแล้ว แต่หลังจากปี ค.ศ. 2020 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปก็ไม่อนุญาตให้นำคาร์บอนเครดิตจากโครงการอื่นมาใช้คืนสำหรับอุตสาหกรรมบางประเภท เนื่องจากเมื่อสหภาพยุโรปปรับลดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงส่งผลให้มีผู้ประกอบการที่ต้องการหาคาร์บอนเครดิตในโครงการอื่นเพื่อนำมาชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระบบ EU ETS จำนวนมากขึ้นจนส่งผลต่อเสถียรภาพตลาดทำให้ราคาของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลงและทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์สำหรับการลดก๊าซเรือนกระจก¹⁶

4) บทกำหนดโทษ สหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศสมาชิกวางระเบียบเกี่ยวกับการลงโทษผู้ที่ละเมิดต่อข้อกำหนด ซึ่งบทกำหนดโทษต้องมีประสิทธิภาพ สมเหตุสมผล และตามสมควรโดยที่ประเทศสมาชิกจะต้องแจ้งบทกำหนดโทษเหล่านั้นให้กับคณะกรรมการสิทธิการทราบ และบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2013 จะต้องเพิ่มสูงขึ้นตามดัชนีราคาผู้บริโภคในยุโรป¹⁷

2.2 ประเทศเกาหลีใต้

ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศเกาหลีใต้ใช้ชื่อว่า “The Korean Emissions Trading System (KETS)” ซึ่งเป็นแห่งแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สถานประกอบการในประเทศต้องอยู่ภายใต้การบังคับของรัฐในการดำเนินการตามระบบ KETS โดยตลาดคาร์บอนของประเทศเกาหลีใต้มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองรองจากระบบ EU ETS

¹⁴Ibid.

¹⁵Directive 2003/87/EC, Article 16.

¹⁶International Carbon Action Partnership, **Offset Use Across Emission Trading Systems** [Online], available URL: <https://icapcarbonaction.com/en/publications/offset-use-across-emissions-trading-systems>, 2023 (January, 24).

¹⁷Directive 2003/87/EC, Article 16.

2.2.1 องค์การที่กำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลระบบ KETS โดยภาพรวมได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (The Ministry of Environment - MOE) และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากกระทรวงต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลแต่ละขั้นตอนโดยเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรร ตั้งขึ้นโดยกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลัง¹⁸ คณะกรรมการองค์กรและการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสรร โดยประธานมาจากกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลังและมีสมาชิกจากกระทรวงอื่น¹⁹ คณะกรรมการรับรองการปล่อยมลพิษ มีหน้าที่พิจารณาและปรับแก้เกี่ยวกับการประเมินความถูกต้องและการรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แท้จริง²⁰ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการ the Committee on Green Growth ที่มีอำนาจเข้ามาร่วมดำเนินการบางส่วนเนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย Framework Act on Low Carbon, Green Growth ที่ระบุถึงเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไว้²¹

2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ระบบ KETS มีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ Framework Act on Low Carbon, Green Growth ซึ่งกำหนดกรอบเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก และ Act on The Allocation and Trading of Greenhouse-gas Emission Permits ที่กำหนดหลักเกณฑ์ดำเนินการในระบบ โดยมีขอบเขตบังคับใช้กับธุรกิจที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเฉลี่ยในช่วง 3 ปีรวมกันไม่ต่ำกว่า 125,000 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า และธุรกิจที่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก 25,000 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าในระหว่าง 3 ปีที่ผ่านมา สำหรับหลักเกณฑ์การกำกับดูแลแบ่งพิจารณาใน 4 ประการเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป ดังนี้

1) กระบวนการได้มาซึ่งสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน โดยในขั้นตอนแรกสถานประกอบการที่เข้าร่วมในระบบต้องยื่นคำขอเพื่อการจัดสรรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด²² ขั้นตอนต่อมาคือการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต้องจัดทำแผนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับแต่ละช่วงการดำเนินการที่กำหนดระยะเวลาไว้²³

¹⁸Act on The Allocation and Trading of Greenhouse-gas Emission Permits, Article 6.

¹⁹Ibid, Article 7.

²⁰Ibid, Article 26.

²¹Ibid, Article 4.

²²Ibid, Article 13.

²³Ibid, Article 5.

ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการจะจัดสรรสิทธิให้กับสถานประกอบการโดยมีการจัดสรรใน 2 วิธี คือ การจัดสรรแบบให้เปล่า และการประมูล ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาถึงวิธีการจัดสรรสำหรับแต่ละประเภทธุรกิจตามความเหมาะสม²⁴ และขั้นตอนสุดท้ายคือการตรวจวัดการรายงาน และการทวนสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (MRV) ในขั้นตอนนี้สถานประกอบการต้องจัดทำรายงานการตรวจวัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละปีปฏิบัติการแล้วส่งให้กับคณะกรรมการรับรองการปล่อยก๊าซเรือนกระจก²⁵ เพื่อให้ประเมินและรับรองความถูกต้องของรายงานดังกล่าว โดยหากรายงานเกิดความผิดพลาดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจสำรวจและรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความเป็นจริงได้ จากนั้นจึงแจ้งผลการจัดสรรให้แก่สถานประกอบการทราบพร้อมทั้งลงข้อมูลในทะเบียนสิทธิต่อไป²⁶

2) กระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผู้วิจัยแบ่งเป็น 3 กรณี ได้แก่ กรณีที่สถานประกอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่ากับปริมาณสิทธิที่ได้รับจัดสรร โดยหลังจากสถานประกอบการจัดทำรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและได้รับการรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความเป็นจริงแล้ว สถานประกอบการต้องคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามจำนวนดังกล่าว จากนั้นเจ้าหน้าที่ต้องจดทะเบียนรายละเอียดต่าง ๆ ที่ลงในทะเบียนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก²⁷ ในกรณีที่สถานประกอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าปริมาณสิทธิที่ได้รับจัดสรรหลังจากคืนสิทธิตามระบบแล้วสถานประกอบการสามารถสะสมสิทธิที่เหลืออยู่ต่อไปได้ตามระยะเวลาที่อนุญาตโดยต้องได้รับการอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรืออาจขายสิทธิที่เหลืออยู่นั้นได้โดยต้องมีการรายงานต่อเจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่ได้ลงทะเบียนในบัญชีทะเบียนด้วย²⁸ และกรณีสุดท้ายคือหากสถานประกอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินกว่าปริมาณที่ได้รับจัดสรร สถานประกอบการนั้นสามารถซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากสถานประกอบการอื่นได้ หรืออาจยืมสิทธิที่จะได้รับจัดสรรในปีถัดไปเพื่อนำมาคืนในระบบได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ²⁹ แต่หากว่าสถานประกอบการไม่สามารถคืนสิทธิได้ตามปริมาณ

²⁴Ibid, Article 12.

²⁵Ibid, Article 24.

²⁶Ibid, Article 25.

²⁷Ibid, Article 27.

²⁸Ibid, Article 20.

²⁹Ibid, Article 28.

การปล่อยจริงที่เกิดขึ้นได้ จะต้องจ่ายค่าปรับตามที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดแต่ไม่เกินสามเท่าของราคาตลาดเฉลี่ยของปีปฏิบัติการสำหรับธุรกิจนั้น โดยต้องไม่เกินกว่า 100,000 วอนต่อตันของคาร์บอนไดออกไซด์ของจำนวนที่ยังขาดอยู่³⁰

3) การชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กรณีที่สถานประกอบการมีผลลัพธ์จากการลดก๊าซเรือนกระจกจากโครงการภายนอกตามมาตรฐานสากล สามารถร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ให้แปลงผลลัพธ์ดังกล่าวให้กลายเป็นสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ โดยเจ้าหน้าที่ต้องลงทะเบียนการแปลงผลลัพธ์ไว้ในระบบทะเบียน จากนั้นสถานประกอบการจึงสามารถนำสิทธิดังกล่าวไปคืนตามกระบวนการได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการกำหนดปริมาณการแปลงผลลัพธ์ที่จะนำมาชดเชยได้ โดยคำนึงถึงเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกและปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ด้วย³¹

4) บทกำหนดโทษ หากมีผู้กระทำความผิด เช่น ฉ้อโกงบุคคลอื่นเพื่อได้รับมาซึ่งสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือรายงานผลการตรวจวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท็จ เป็นต้น ผู้นั้นต้องได้รับโทษตามกฎหมายซึ่งประเทศเกาหลีใต้กำหนดโทษค่อนข้างเข้มงวดโดยมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุกขึ้นอยู่กับฐานความผิดที่ก่อขึ้น³²

3. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย

เพื่อบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงไว้ในความตกลงปารีส องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) หรือ อบก. จึงเล็งเห็นว่าควรนำระบบ ETS เข้ามาใช้โดยใช้ชื่อว่า “ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Trading Scheme) หรือ ระบบ Thailand V-ETS” ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการศึกษาและจัดทำโครงการนำร่องเพื่อทดสอบระบบการตรวจวัดและการรายงานผล และพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการและกฎการดำเนินงานของระบบให้มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาและพิจารณาประเด็นปัญหาใน 2 ประเด็น ดังนี้

³⁰Ibid, Article 33.

³¹Ibid, Article 29.

³²Ibid, Article 41.

3.1 ประเด็นปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) เป็นองค์การที่ดำเนินการเกี่ยวกับก๊าซเรือนกระจกโดยตรงและเป็นองค์การที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับก๊าซเรือนกระจกเป็นอย่างดี จึงมีความเหมาะสมที่จะกำกับดูแลระบบ ETS ในประเทศไทย แต่เนื่องด้วย อบก. เป็นองค์การมหาชนที่แม้จะเป็นหน่วยงานภาครัฐแต่ยังคงมีข้อจำกัดในส่วนของอำนาจหน้าที่บางประการ จึงส่งผลให้ อบก. ยังไม่สามารถกำกับดูแลระบบ ETS ได้ โดยผู้วิจัยพิจารณาใน 3 ประเด็น ดังนี้

3.1.1 ประเด็นแรกพิจารณาเกี่ยวกับสาเหตุในการจัดตั้ง อบก. ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยต้องการดำเนินกลไกการพัฒนาที่สะอาดตามที่พิธีสารเกียวโตซึ่งเปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าร่วมได้ คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่ทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการและเพื่อให้มีศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อบก. ขึ้นเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง อบก. แต่ต้นั้นเพื่อบริหารจัดการโครงการลดก๊าซเรือนกระจกตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด

3.1.2 ประเด็นที่สองพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง อบก. หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของ อบก. ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 พบว่าวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่เน้นไปที่การให้ อบก. เป็นศูนย์กลางข้อมูลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจก แม้ว่าในมาตรา 7(1) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการพัฒนา และส่งเสริมโครงการและตลาดซื้อขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกซึ่งอาจอนุมานได้ว่าอาจรวมไปถึงโครงการลดก๊าซเรือนกระจกจากระบบ ETS ด้วยก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการให้ อบก. เป็นผู้ริเริ่มโครงการ และส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น ไม่ได้มีขึ้นเพื่อให้กำกับดูแลระบบ ETS

3.1.3 ประเด็นอำนาจหน้าที่ของ อบก. ในประเด็นนี้แม้ อบก. จะมีอำนาจหน้าที่ที่สามารถกระทำได้หลายประการทั้งในส่วนการเป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและมีบางประการที่ดูคล้ายว่าเกี่ยวข้องกับระบบ ETS เช่น สามารถถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ หรือก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขององค์การ เป็นต้น แต่อำนาจหน้าที่ทั้งสั้่นนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งเมื่อกรอบวัตถุประสงค์ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการเป็นผู้กำกับดูแลระบบ ETS ดังนั้น อบก. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลระบบ ETS

เช่นนี้จึงสามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีองค์กรในการกำกับดูแลระบบ ETS ของประเทศไทย แม้ว่าจะมีหน่วยงานที่เหมาะสมในการดำเนินการแต่ยังขาดอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ตามกฎหมาย

3.2 ประเด็นปัญหาการไม่มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย

ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยพิจารณากฎหมายและร่างกฎหมายที่อาจนำมาปรับใช้กับระบบ ETS ในประเทศไทย 3 ฉบับ ดังนี้

3.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีเพียงบทบัญญัติในส่วนของการนิยามคำว่า “ทรัพย์สิน” ที่เป็นเพียงการรองรับสถานะของปริมาณก๊าซเรือนกระจกกว่าอาจเป็นทรัพย์สิน และมีบทบัญญัติเรื่องการซื้อขายที่กำหนดให้ทรัพย์สินสามารถนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างกันได้เท่านั้น จึงอาจนำมาปรับใช้กับขั้นตอนการซื้อขายได้เท่านั้นแต่ไม่ครอบคลุมกับกระบวนการทั้งหมดของระบบ ETS จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ครอบคลุมกับลักษณะเฉพาะของระบบนี้ได้

3.2.2 ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... เป็นร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม แม้จะมีการนิยามถึง “การซื้อขายสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษ” ที่สามารถเข้าใจได้ว่าหมายความว่ารวมถึงระบบ ETS แต่กลับไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลในแต่ละขั้นตอนของระบบแต่อย่างใด มีเพียงข้อกำหนดการให้อำนาจคณะกรรมการในการพิจารณาระบบการซื้อขายสิทธิการปล่อยมลพิษมาใช้ได้ตามที่เห็นสมควร บทบัญญัติในร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงไม่ครอบคลุมกระบวนการในระบบ อีกทั้งร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้รับการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจากยังมีประเด็นที่ต้องแก้ไข จึงเป็นไปได้ว่าร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้อาจไม่ประกาศใช้ในระยะเวลาอันใกล้

3.2.3 ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ระบบ ETS มาใช้ได้โดยให้อำนาจหน้าที่รัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกัน และบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะแนวทางต่อรัฐมนตรี และหน่วยงานรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงเป็นเพียงร่างกฎหมายที่ให้แนวทางในการนำระบบ ETS มาใช้ในประเทศไทยโดยความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น กล่าวได้ว่าในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้กำกับดูแลระบบ ETS ของประเทศไทย

4. บทสรุป

สหภาพยุโรปมีองค์กรกลางที่กำกับดูแลระบบ EU ETS โดยคณะกรรมการการยุโรปมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลทั้งระบบโดยรวม และมีกฎหมายกลางเพื่อให้ประเทศสมาชิกอนุวัติการกฎหมายดังกล่าวแล้วนำไปปรับใช้ในประเทศตนเองได้แก่ Directive 2003/87/EC ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกยังมีหน่วยงานภายในประเทศที่มีอำนาจกำกับดูแลระบบในประเทศนั้น ๆ อีกชั้นหนึ่งเพื่อให้การดำเนินการมีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศเกาหลีใต้มีองค์กรที่กำกับดูแลโดยรวมคือกระทรวงสิ่งแวดล้อม แต่เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการโดยการตั้งคณะกรรมการสำหรับกำกับดูแลแต่ละขั้นตอนขึ้นมาจากผู้เชี่ยวชาญของแต่ละกระทรวงตามกฎหมายกำหนด ในส่วนของกฎหมายจะมีกฎหมาย 2 ฉบับที่บังคับใช้ คือ Act on The Allocation and Trading of Greenhouse-gas Emission Permits ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับกำกับดูแลระบบ KETS ฉบับหนึ่ง และอีกฉบับหนึ่งคือ Framework Act on Low Carbon, Green Growth เป็นกรอบเป้าหมายดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันมีองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ที่มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลและประสานงานเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจก แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลระบบ ETS จึงทำให้ประเทศไทยยังขาดองค์กรในการกำกับดูแลระบบ ETS ของประเทศไทย ในส่วนของกฎหมายในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้กับระบบ ETS ในประเทศไทยได้ จึงเกิดประเด็นปัญหาใน 2 ประเด็นคือ

- 1) ประเด็นปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย
- 2) ประเด็นปัญหาการไม่มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย

5. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเสนอแนะ 2 ประการ ดังนี้

- 1) เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 โดยเพิ่มเติมในส่วนของอำนาจหน้าที่ให้ อบก. สามารถดำเนินการต่าง ๆ อันไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้ประกอบการในระบบ ETS ได้ เช่น การเป็นตัวแทนภาครัฐในการ

จัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การออกใบรับรองผลการลดก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น เนื่องจาก อบก. เป็นองค์การมหาชนซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ จึงมีข้อจำกัดในการดำเนินการที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการ เช่น การลงโทษผู้ประกอบการที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย เป็นต้น แต่ผู้วิจัยเห็นว่าอำนาจหน้าที่เท่าที่ไม่กระทบสิทธิของผู้ประกอบการก็เพียงพอสำหรับการกำกับดูแลระบบ ETS ในปัจจุบัน แต่หากในอนาคตประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่เข้มงวดขึ้นก็อาจเกิดความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรใหม่ที่เป็นส่วนราชการเพื่อให้การกำกับดูแลระบบมีความรัดกุมและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

2) เสนอให้มีการยกพระราชบัญญัติที่จะนำมาใช้ควบคุมระบบ ETS โดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พ.ศ. ...” ซึ่งประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อบก. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กำหนดให้จัดทำแผนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและดำเนินการจัดสรรให้แก่สถานประกอบการ รวมถึงเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับระบบทะเบียนและการจัดเก็บข้อมูล เป็นต้น

(2) กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ โดยพิจารณากิจกรรมที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกกว่า ก๊าซเรือนกระจกแต่ละชนิดจะถูกปล่อยออกมาจากสถานประกอบกิจการใดที่ปล่อยออกมาในปริมาณมาก แล้วจึงพิจารณาว่าจะต้องควบคุมสถานประกอบกิจการใดบ้างต่อไปและต้องควบคุมก๊าซชนิดใด

(3) กระบวนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เห็นควรให้มีการจัดสรรสิทธิทั้ง 2 วิธี ได้แก่ การประมูลและการจัดสรรแบบให้เปล่า ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นขออนุญาต การตรวจสอบคำขอ การดำเนินการจัดสรรอย่างเป็นธรรม และการส่งรายงานการตรวจวัดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำไปพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรสิทธิในครั้งต่อไปในทุกปีปฏิบัติการ

(4) กระบวนการตรวจวัด การรายงาน และการทวนสอบที่น่าเชื่อถือ ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการทำรายงานวิธีการตรวจวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแล้วส่งรายงานดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบความถูกต้องและรับรองว่าวิธีดังกล่าวนั้นได้มาตรฐานสากลก่อนจึง จะสามารถใช้วิธีนั้นในการตรวจวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความเป็นจริง และส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความเป็นจริงได้ และก่อนจะส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความเป็นจริง รายงานนั้นจะต้องได้รับการทวนสอบและรับรองความถูกต้องจากผู้ทวนสอบซึ่งเป็นบุคคลภายนอกของสถานประกอบการและเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการรับรองจากภาครัฐเท่านั้น เพื่อให้เกิดการกลั่นกรองความถูกต้องและสร้างความน่าเชื่อถือตามมาตรฐานสากล

(5) กระบวนการรักษาเสถียรภาพตลาด ในกรณีปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามปริมาณที่ได้รับจัดสรร สถานประกอบการต้องคืนสิทธิตามปริมาณที่ได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามจริงนั้นให้แก่

เจ้าหน้าที่รัฐ กรณีปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าปริมาณที่ได้รับจัดสรรในสิทธิ หลังจากมีการคืนสิทธิ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น หากผู้ประกอบการมีสิทธิเหลือสามารถนำมาขายให้กับผู้ประกอบการอื่นได้ ดังนั้น ควรมีหลักเกณฑ์รับรองสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างชัดเจนว่าสามารถนำมาโอนแก่กันได้ ภายใต้การควบคุมของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการโอนโดยมีการเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ สิทธิที่เหลือจากการคืนนั้นสามารถสะสมไว้ใช้ในปฏิบัติการต่อไปได้ และในกรณีปล่อยก๊าซเรือนกระจก มากกว่าปริมาณที่ได้รับจัดสรร ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ควรอนุญาตให้มีการยืมสิทธิที่จะได้รับจัดสรรในอนาคต มาเพื่อคืนในส่วนที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินส่วนที่ได้รับไว้ก่อนหน้านี้ เนื่องด้วยจะทำให้ผู้ประกอบการ ไม่ตระหนักถึงการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างแท้จริง และส่งผลให้การลดก๊าซเรือนกระจกโดยภาพรวม ของประเทศไม่มีประสิทธิภาพ แต่เห็นควรให้มีการซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากตลาด คาร์บอนได้ นอกจากนี้ เห็นควรให้สามารถนำคาร์บอนเครดิตจากโครงการลดก๊าซเรือนกระจกอื่นมา แปลงเป็นสิทธิตามจำนวนก๊าซเรือนกระจกที่เทียบเท่ากันแล้วนำมาคืนตามระบบ ETS ได้ เพื่อเป็นการ ยืดหยุ่นมากขึ้นและเพื่อส่งเสริมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกโครงการอื่นร่วมด้วย ทั้งนี้ ในการดำเนินการ ทุกขั้นตอนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐและต้องมีการบันทึกการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ในทะเบียนกลางของรัฐเพื่อความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- กรมองค์การระหว่างประเทศ. **ความตกลงปารีส: ก้าวสำคัญของการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** [Online], available URL: https://thai-inter-org.mfa.go.th/th/page/ความตกลงปารีส?menu=5d847835517e9b159b5e_ba97, 2562 (ตุลาคม, 11).
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. **กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC)** [Online], available URL: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/planpolicy/climatechange/unitednation/unfccc>, 2562 (สิงหาคม, 2).
- _____. **พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)** [Online], available URL: <https://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/kyotocol-protocol/kyotocol-protocol>, 2562 (สิงหาคม, 10).
- สำนักงานนวัตกรรมไม่เศรษฐกิจ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้. **กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM)** [Online]. Available URL: <http://www.fio.co.th/p/km/document/km-530107.pdf>, 2565 (ตุลาคม, 29).
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). **หลักการและกรอบแนวคิดของระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก** [Online]. Available URL: <http://carbonmarket.tgo.or.th/index.php?lang=TH&mod=Y29uY2VwdF90cmFkZQ==>, 2562 (สิงหาคม, 2).
- European Commission. **EU Emissions Trading System (EU ETS)** [Online]. Available URL: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en, 2018 (November, 18).
- European Commission. **The EU ETS Handbook** [Online]. Available URL: https://www.sallan.org/pdf-docs/ets_handbook_en.pdf, 2015 (July, 16).
- Francesco Bassett. **Success or failure? The Kyoto Protocol's troubled legacy** [Online]. Available URL: <https://www.climateforesight.eu/articles/success-or-failure-the-kyoto-protocols-troubled-legacy/>, 2023 (May, 2).
- German Environment Agency German Emissions Trading Authority (DEHSt). **The German Emissions Trading Authority** [Online]. Available URL: <https://www.dehst.de/EN/service-and-publications/getting-to-know-dehst/getting-to-know-dehst-node.html>, 2021 (July, 15).

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550.

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

Act on The Allocation and Trading of Greenhouse-gas Emission Permits 2012.

Directive 2003/87/EC of The European Parliament and of The Council of 13 October 2003.

Framework Act on Low Carbon, Green Growth.

Kyoto Protocol 1997.

Paris Agreement 2016.

United Nations Framework Convention on Climate Change 1992.