



บทความวิชาการ

มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน ของสหภาพยุโรป : การเปลี่ยนข้อบังคับ ด้านสิ่งแวดล้อมจากต่างชาติ ให้เป็นโอกาสทางการค้า

EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Turn in Foreign Environmental Measures into Trade Opportunities

อสิ ม้ามณี

กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ

Asi Mamanee

Department of European Affairs Ministry of Foreign Affairs

E-mail: asimamanee@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 1 เมษายน 2566

วันที่แก้ไขบทความ : 6 พฤษภาคม 2566

วันที่ตอบรับบทความ : 6 พฤษภาคม 2566

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นวาระสำคัญระดับโลกที่ทุกประเทศต้องร่วมกันรับมือ ซึ่งการดำเนินการของประเทศ/กลุ่มประเทศต่าง ๆ ในเรื่องนี้มีความเข้มข้นแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น นโยบาย เทคโนโลยี งบประมาณ และความเข้มแข็งของภาคส่วนในสังคม อาทิ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในช่วงที่ผ่านมา ปรากฏกระแสบางประเทศ/กลุ่มประเทศกำลังพิจารณาออกกฎหมาย เพื่อบังคับให้ประเทศอื่น ๆ ดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งรวมถึงมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) ของสหภาพยุโรป ที่กำหนดให้ผู้นำเข้าสินค้าจากนอกสหภาพยุโรปต้องจ่ายค่าปรับคาร์บอนในอัตราเดียวกับภาคเอกชนในสหภาพยุโรป บทความนี้วิเคราะห์ข้อมูลและผลกระทบของมาตรการ CBAM ต่อไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ในการเปลี่ยนมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ให้กลายเป็นความได้เปรียบหรือโอกาสทางการค้า

คำสำคัญ : มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน, สหภาพยุโรป, มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม, ความได้เปรียบทางการค้า

Abstract

Climate change is a global agenda, requiring international cooperation. Countries around the world are responding to the challenge of climate change in different ways, some more ambitious and intense in their efforts than others. This is because of factors such as policy, the availability of technology and financial resources as well as the strength of countries' private sectors and civil society. There is a noticeable trend of countries developing legally binding measures of their own to ensure the reduction of greenhouse gas emissions globally. Forming part of this trend is the EU's "Carbon Border Adjustment Mechanism" or CBAM. This measure requires importers of goods from outside the EU to pay the cost of emissions at a rate equal to that paid by the EU private sector. This paper seeks to present information relating to the CBAM measure and analyse both the short- and long-term impacts of the CBAM on Thailand, before providing strategic recommendations to turn environmental measures such as the CBAM into opportunities for trade and commercial advantage.

Keywords: CBAM, European Union, environmental measures, commercial advantages

บทนำ

หลังจากที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกสามารถบรรลุความตกลงปารีสได้ใน พ.ศ. 2558 ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ได้เร่งออกนโยบายเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งรวมถึงการพิจารณาออกมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อบังคับใช้กับ ภาคธุรกิจทั้งในประเทศ และบริษัทต่างชาติที่ส่งออกไปยังประเทศนั้น ๆ ด้วย

สหภาพยุโรปมีพัฒนาการในด้านนี้มากที่สุดในโลกและกำลังพิจารณาร่างกฎหมายหลายฉบับเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งภายในและภายนอกสหภาพยุโรปโดยมาตรการในด้านนี้ของสหภาพยุโรปที่ภาคเอกชนทั่วโลกรวมถึงภาคเอกชนไทยมีความกังวลอย่างยิ่ง คือ มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) ซึ่งกำหนดให้ผู้นำเข้าสินค้าจากนอกสหภาพยุโรปจะต้องรายงานปริมาณคาร์บอนที่เกิดจากการผลิตสินค้าดังกล่าวและจ่ายค่าปรับคาร์บอนในอัตราที่สอดคล้องกับค่าคาร์บอนที่ภาคเอกชนในสหภาพยุโรปต้องจ่าย

ในยุคปัจจุบันที่บริษัทขนาดใหญ่ไม่ได้เน้นการหาพันธมิตรทางการค้าที่สามารถลดต้นทุนการผลิตได้มากที่สุด แต่หาพันธมิตรที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นที่ยอมรับแทน และผู้บริโภคต้องการใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น การทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อมสำหรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ CBAM จึงมีความสำคัญต่อการรักษาความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนไทย และหากไทยปรับตัวได้เร็วกว่าประเทศอื่นก็จะยังสามารถเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าของไทย บทความนี้จะวิเคราะห์มาตรการ CBAM พร้อมกับเสนอกยุทธ์ที่จะเปลี่ยนมาตรการนี้ให้เป็นโอกาสทางการค้าสำหรับภาคเอกชนไทย

ภาพรวมมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปให้ความสำคัญต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยิ่ง และได้จัดทำยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมหรือแผนการปฏิรูปสีเขียวที่เรียกว่า European Green Deal (EGD) ซึ่งกลายเป็นแกนหลักของนโยบายสำคัญต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวเน้นการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ส่งเสริมการลงทุนในเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมการใช้พลังงานและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซฯ สุทธิเป็นศูนย์ (climate-neutral) ภูมิภาคแรกของโลกภายใน ค.ศ. 2050 (European Commission, 2019)

ลักษณะเด่นของ EGD ซึ่งสะท้อนความจริงจังของสหภาพยุโรปในการผลักดันประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ การกำหนดเป้าหมายและแผนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ชัดเจนและสามารถวัดพัฒนาการของการดำเนินการได้ การบังคับให้การบรรลุเป้าหมายฯ มีผลผูกมัดทางกฎหมาย ตลอดจนการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้แต่ละมาตรการภายใต้ EGD พร้อมกับกำหนดแผนการของแต่ละมาตรการฯ อย่างชัดเจน

หนึ่งในมาตรการสำคัญเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหภาพยุโรป คือ การกำหนดให้ภาคเอกชนในสหภาพยุโรปซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซฯ ผ่านกลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซฯ ของสหภาพยุโรป หรือ European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS) โดยสหภาพยุโรปกำลังจะขยายกลไกดังกล่าวให้ครอบคลุมประเภทสินค้าและบริการที่กว้างขึ้นและทยอยยกเลิกการให้สิทธิการปล่อยก๊าซฯ แบบให้เปล่าอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะเพิ่มต้นทุนการผลิตของภาคเอกชนในสหภาพยุโรปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยที่สหภาพยุโรปยึดถือแนวคิดการพึ่งพาตนเองแบบมีกลยุทธ์ (Strategic Autonomy) ซึ่งเน้นเสริมสร้างศักยภาพ

ในการพึ่งพาตนเองทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น การส่งเสริมการแข่งขันอย่างเท่าเทียม (level playing field) จึงเป็นนโยบายสำคัญจากแนวคิดดังกล่าว และสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการออกมาตรการเพื่อบังคับให้ภาคเอกชนในต่างประเทศที่ส่งออกสินค้าเข้ามายังสหภาพยุโรปต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการปล่อยก๊าซฯ ในอัตราเดียวกันกับที่ภาคเอกชนในสหภาพยุโรป ประสบด้วยจึงเป็นที่มาของการกำหนดมาตรการ CBAM ของสหภาพยุโรป (Abeele, 2021)

พัฒนาการการออกกฎหมาย CBAM

สหภาพยุโรปได้ทยอยออกยุทธศาสตร์ย่อยและร่างกฎหมายเพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายภายใต้กรอบ EGD อย่างต่อเนื่องทันทีหลังจากที่รับรอง EGD โดยเฉพาะเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2564 คณะกรรมาธิการยุโรปได้รับรองร่างข้อเสนอกฎหมายหลายฉบับเพื่อบรรลุเป้าหมายระยะกลางในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิร้อยละ 55 ภายใน ค.ศ 2030 ซึ่งรวมถึงร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งกลไก CBAM ด้วย (European Commission, 2021)

ร่างกฎหมายฯ ระบุว่า CBAM เป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุเป้าหมายของ EGD และความตกลงปารีส โดยไม่ขัดกับกฎระเบียบขององค์การการค้าโลก (WTO) และมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอน (carbon leakage) หรือการที่ภาคอุตสาหกรรมในสหภาพยุโรปย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีมาตรการลดการปล่อยก๊าซฯ ที่เข้มงวดน้อยกว่าและส่งออกกลับเข้ามาขายในสหภาพยุโรปแทนเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซฯ ของสหภาพยุโรป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความพยายามในการแก้ปัญหาสภาพภูมิอากาศของยุโรปและโลกในภาพรวม

โดยที่กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกลไกชดเชยความได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิตและปรับระดับความสามารถในการแข่งขันระหว่างบริษัทที่อยู่ในสหภาพยุโรปกับประเทศที่สามให้มีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น CBAM จะกำหนดราคาคาร์บอนสำหรับสินค้านำเข้าเพื่อให้มีต้นทุนทางคาร์บอนที่ทัดเทียมกับสินค้าที่ผลิตในสหภาพยุโรปซึ่งถูกควบคุมการปล่อยคาร์บอนผ่านกลไก EU ETS และหากผู้ส่งออกได้จ่ายค่าคาร์บอนในประเทศต้นทางแล้วก็สามารถนำมลดหย่อน

ค่าคาร์บอนเมื่อนำเข้าสินค้ามายังสหภาพยุโรปได้ ดังนั้น สหภาพยุโรปสะท้อนให้เห็นว่า CBAM นั้นสนับสนุนความพยายามเพื่อบรรลุความตกลงปารีสทั่วโลก เนื่องจากมาตรการนี้สร้างแรงจูงใจให้ประเทศคู่ค้าของสหภาพยุโรปริเริ่มกลไกการซื้อขายคาร์บอนซึ่งจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนทั่วโลกลงทุนเพื่อลดการปล่อยก๊าซฯ จากกระบวนการผลิต หลังจากที่คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2564 ให้สภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปพิจารณารับรองต่อไปนั้น คณะกรรมาธิการยุโรปยังได้เปิดให้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ข้อคิดเห็นต่อร่างกฎหมายฯ จนถึงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2564 เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป โดยในขั้นนี้ ยังไม่สามารถกำหนดได้แน่ชัดว่า กระบวนการพิจารณาและการให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายฯ จะเสร็จสิ้นเมื่อใด แต่สหภาพยุโรปมีความตั้งใจที่จะให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายฯ โดยสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปแล้วเสร็จและประกาศให้กฎหมายฯ เริ่มมีผลบังคับใช้ภายในปี 2566

ข้อมูลมาตรการ CBAM

สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย CBAM ดังนี้

1. ผู้นำเข้าสินค้าจะต้องสำแดงปริมาณสินค้านำเข้าและปริมาณการปล่อยคาร์บอน (total embedded emissions) ซึ่งมีวิธีการคำนวณตามภาคผนวก 3 ของร่างกฎหมายฯ) ต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายในวันที่ 31 พฤษภาคมของทุกปี และขอใบรับรองการปรับคาร์บอน (CBAM certificate) ตามปริมาณคาร์บอนที่เกิดจากการผลิตสินค้านำเข้าดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากผู้ผลิตสินค้าสามารถแสดงได้ว่า สินค้าถูกปรับคาร์บอนในประเทศที่สามแล้ว ผู้นำเข้าก็จะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการปรับคาร์บอนของสหภาพยุโรปได้ในกรณีที่ประเทศดังกล่าวมีมาตรฐานของกลไกการซื้อขายสิทธิ์การปล่อยคาร์บอนที่ใกล้เคียงกับของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ผู้ผลิตสินค้าต้องแจ้งปริมาณการปล่อยคาร์บอนที่ได้รับการยืนยันโดยหน่วยงานที่สหภาพยุโรปรับรอง (accredited verifier) แก่ผู้นำเข้าสินค้า ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลดังกล่าว สหภาพยุโรปจะใช้ข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซฯ ที่เป็น “ค่ามาตรฐาน” ของแต่ละผลิตภัณฑ์แทน เพื่อเป็นตัวกำหนดจำนวนใบรับรองฯ ที่ผู้นำเข้าต้องซื้อ

2. ราคาของใบรับรองฯ จะสอดคล้องกับต้นทุนในการปล่อยคาร์บอนภายใต้ EU ETS (ค่าเฉลี่ยราคาประมูลสิทธิการปล่อยก๊าซฯ ของแต่ละสัปดาห์ภายใต้ EU ETS) โดยสหภาพยุโรปจะพิจารณาวิธีการในการคำนวณส่วนลดราคาใบรับรองฯ หากมีการปรับคาร์บอนในประเทศที่ผลิตสินค้าแล้วต่อไป

3. กลไก CBAM จะเริ่มบังคับใช้กับสินค้านำเข้าจากประเทศที่สามที่ปล่อยปริมาณคาร์บอนสูง ได้แก่ ซีเมนต์ ไฟฟ้า ปุ๋ย เหล็ก และอลูมิเนียม (รายละเอียดของสินค้าตามภาคผนวก 1 ของร่างกฎหมายฯ) ก่อนพิจารณาขยายมาตรการให้ครอบคลุมสินค้าประเภทอื่น ซึ่งอาจรวมถึงสินค้าในห่วงโซ่มูลค่า (value chain) ด้วยในอนาคต

4. คณะกรรมาธิการยุโรปได้กำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านในการปรับใช้มาตรการดังกล่าวเป็นเวลา 3 ปี ระหว่างปี 2566-2568 ซึ่งจะเป็นช่วงที่ผู้นำเข้าจะต้องดำเนินการตามข้อ 1. โดยที่ยังไม่ต้องจ่ายค่าใบรับรองฯ และสหภาพยุโรปจะเริ่มเก็บค่าใบรับรองฯ ตั้งแต่ปี 2569 เป็นต้นไป

ความเห็นประเทศต่าง ๆ ต่อมาตรการ CBAM

ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะเน้นย้ำว่า CBAM ไม่ขัดต่อกฎระเบียบของ WTO เนื่องจากเป็นมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ ที่ไม่ได้มุ่งเน้นการเพิ่มหรือลดขีดความสามารถในการแข่งขันแต่อย่างใด แต่จะช่วยส่งเสริมการลงทุนเพื่อลดการปล่อยคาร์บอนและการพัฒนาตลาดคาร์บอนในประเทศที่สามเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นการดำเนินการตามความตกลงปารีส แต่หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา อาทิ จีน รัสเซีย ตุรกี บราซิล แอฟริกาใต้ และอินเดียเห็นว่า CBAM เป็นมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีมาตรการกีดกันทางการค้าแอบแฝงอยู่ พร้อมทั้งขัดต่อหลักการความรับผิดชอบร่วมกันแต่รับผิดชอบต่างกัน (Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capacities – CBDR-RC) ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) และหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติภายใต้กรอบ WTO

หลักการความรับผิดชอบร่วมกันแต่รับผิดชอบต่างกัน กำหนดให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเคยปล่อยก๊าซฯ จำนวน

มากในอดีตเพื่อยกระดับความเจริญจนกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีความรับผิดชอบในการลดการปล่อยก๊าซฯ มากกว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ยังจำเป็นต้องปล่อยก๊าซฯ เพื่อยกระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยที่ CBAM มีได้คำนึงถึงระดับการพัฒนา ศักยภาพและความพร้อมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน และได้กำหนดข้อยกเว้นใด ๆ ให้กับประเทศกำลังพัฒนา จึงถูกมองว่าเป็นมาตรการที่ขัดกับหลักการดังกล่าว

นอกจากนี้ CBAM อาจขัดกับหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติของ WTO ในสองแง่มุมหลัก คือ หนึ่ง การห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิก WTO เนื่องจาก CBAM จะเปิดให้บางประเทศที่มีมาตรฐานกลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยคาร์บอนที่ใกล้เคียงกับสหภาพยุโรปได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าปรับคาร์บอน ซึ่งการยกเว้นดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้กลไกการยกเว้นที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล เช่น ความตกลงการค้าเสรี และ สอง การห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าต่างชนิดกับสินค้าภายในประเทศ เนื่องจากการกำหนด “ค่ามาตรฐาน” ของปริมาณการปล่อยก๊าซฯ ให้มีค่าการปล่อยคาร์บอนที่สูงมาก ในกรณีผู้นำเข้าสินค้าไม่มีข้อมูลปริมาณการปล่อยคาร์บอนที่น่าเชื่อถือจากประเทศต้นทาง รวมถึงการที่สหภาพยุโรปยังไม่ยกเลิกการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซฯ แบบให้เปล่า (free allocation) ในระบบ EU ETS สำหรับผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปเอง ซึ่งทำให้สินค้านำเข้าอยู่ในสถานะเสียเปรียบต่อสินค้าที่ผลิตในสหภาพยุโรป

หากสหภาพยุโรปจะอ้างว่า CBAM เป็นมาตรการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งอาจสอดคล้องกับข้อยกเว้นของกฎระเบียบของ WTO สำหรับมาตรการที่จำเป็นอย่างมากเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพมนุษย์ สัตว์หรือพืช และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป ก็น่าจะใช้เหตุผลนี้ในการอ้างได้ยากเนื่องจากการใช้มาตรการดังกล่าวต้องคำนึงถึงการไม่เลือกปฏิบัติ ความจำเป็น ความสมเหตุสมผล และทางเลือกอื่นเป็นสำคัญ ในขณะที่การประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development–UNCTAD) ได้ประเมินว่ามาตรการ CBAM จะช่วยลดการปล่อยก๊าซฯ ได้เพียงร้อยละ 0.1 เท่านั้น (UNCTAD, 2021)

ส่วนประเทศพัฒนาแล้วก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน ประเทศที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการ CBAM อย่างมาก อาทิ ออสเตรเลียซึ่งมีอุตสาหกรรมเหมืองแร่ขนาดใหญ่ ก็ให้ความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาว่า CBAM ถือเป็นมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่แฝงการกีดกันทางการค้า ในทางตรงกันข้าม ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา กำลังพิจารณาออกมาตรการคล้าย CBAM โดยสมาชิกรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้เริ่มกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย Fair Competition and Transition Act แล้ว ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะกำหนดค่าธรรมเนียมคาร์บอนข้ามพรมแดนในลักษณะเดียวกับ CBAM

ตัวอย่างบทวิเคราะห์ขององค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการ CBAM

UNCTAD ได้เผยแพร่รายงาน A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries (UNCTAD, 2021) ซึ่งบรรยายมาตรการ CBAM โดยใช้ข้อมูลทางสถิติในการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการฯ ต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเปราะบาง รายงานฯ ประเมินว่ามูลค่าการส่งออกในอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนาจะลดลงโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.4 - 2.4 ขึ้นอยู่กับการกำหนดราคาคาร์บอนของสหภาพยุโรป โดยผลกระทบต่อแต่ละประเทศจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปริมาณการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป สรุปลดมูลค่าการส่งออกของสินค้า 5 ประเภทของ 20 ประเทศที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากมาตรการ CBAM มากที่สุดตามแผนภาพที่ 1 ประเทศกำลังพัฒนาที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบสูงสุด ได้แก่ รัสเซีย จีน ตุรกี ยูเครน อินเดีย บราซิล และแอฟริกาใต้ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว จะได้รับผลกระทบน้อยกว่าเนื่องจากมีกระบวนการผลิตที่ปล่อยคาร์บอนในปริมาณที่ต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม มาตรการ CBAM จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ประเทศคู่ค้าของสหภาพยุโรปพัฒนากลไกการซื้อขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอนภายในประเทศกันมากขึ้น เพื่อใช้ในการลดหย่อนค่าปรับคาร์บอนภายใต้มาตรการ CBAM ให้กับ EU นอกจากนี้ รายงานฯ เสนอให้สหภาพยุโรปนำรายรับที่ได้จากมาตรการ CBAM มาใช้ในการเร่งรัดการเผยแพร่เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากกว่าใน

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) ได้เผยแพร่รายงาน Climate Policy Leadership in an Interconnected World: What Role for Border Carbon Adjustments? (OECD, 2020) ซึ่งใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของมาตรการการปรับค่าคาร์บอนข้ามพรมแดน อาทิ CBAM เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางการค้าอื่น ๆ ในการป้องกันปัญหาการรั่วไหลของคาร์บอน (carbon leakage) พร้อมกับรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ออกมาตรการฯ

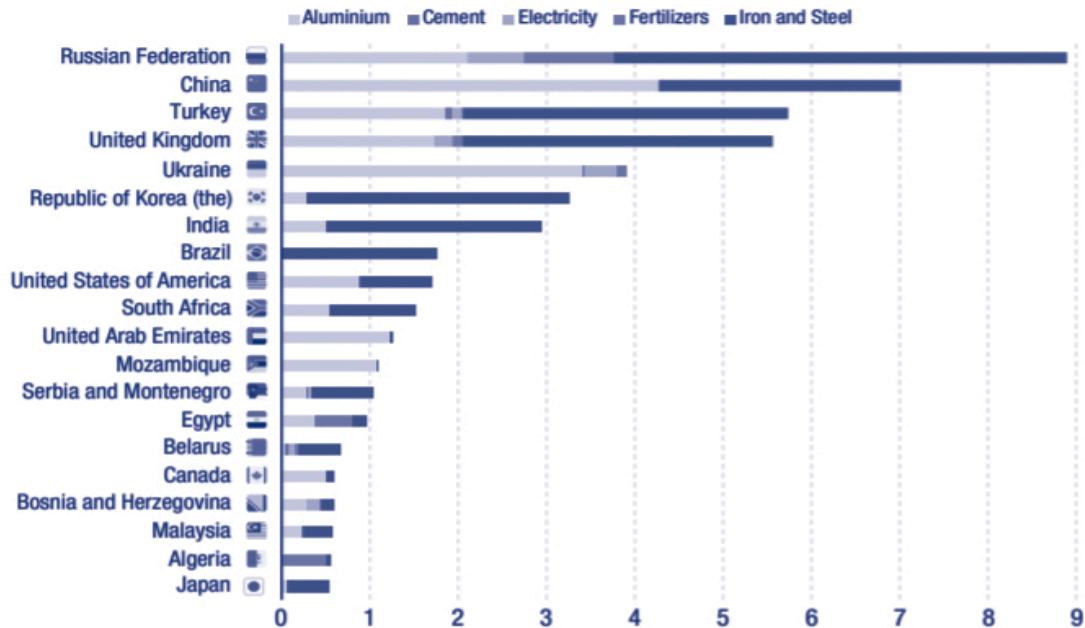
รายงานฯ เห็นว่า เป็นการยากที่จะสามารถออกแบบมาตรการดังกล่าวในลักษณะที่จะเกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมภายใต้ระบบการค้าพหุภาคีได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งในประเด็นการค้าและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเสี่ยงต่อการถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการปกป้องตลาดรูปแบบหนึ่งโดยอ้างว่าเป็นมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม (green protectionism) หรือเป็นมาตรการเชิงบังคับให้ประเทศอื่นปรับนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ รายงานฯ เสนอให้มีการออกแบบกลไกการปรับค่าคาร์บอนข้ามพรมแดนอย่างระมัดระวังเพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างแรงสนับสนุนภายในประเทศกับความตึงเครียดเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ตลอดจนความขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศ อีกทั้งควรดำเนินมาตรการดังกล่าวควบคู่ไปกับการยกเลิกการให้สิทธิเอกชนในประเทศในการปล่อยคาร์บอนแบบให้เปล่าพร้อมกับการจัดอุปสรรคต่อการแพร่กระจายเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมแก่ประชาคมโลก

การประเมินผลกระทบต่อประเทศไทย

กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ได้จัดการประชุมพิจารณากำหนดท่าทีและแนวทางการดำเนินการต่อมาตรการ CBAM เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2564 พร้อมกับแจ้งสรุปลดมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้ง 5 ประเภทที่ระบุในร่างกฎหมาย CBAM ในปี 2563 ไปยังสหภาพยุโรป ซึ่งมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 4,781.42 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.25 ของการส่งออกสินค้าเหล่านี้ของไทยไปทั่วโลก โดยมีเหล็กและเหล็กกล้า (มูลค่า 3,442.43 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.03 ของการส่งออกของไทยไปทั่วโลก) และอลูมิเนียม (มูลค่า

แผนภาพที่ 1 สรุปมูลค่าการส่งออกของสินค้า 5 ประเภทของ 20 ประเทศที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากมาตรการ CBAM มากที่สุด

Figure 2 | Exports to the European Union 2019 in selected sectors likely to be considered in the CBAM. 20 most exposed countries in terms of aggregated value of exports (billion \$)



Source: UNCTAD based on UN COMTRADE. The list does not include Iceland, Norway and Switzerland because they participate in, or are linked to, the ETS. Therefore, it is likely that these countries are exempt from the mechanism.

ที่มา : UNCTAD, 2021 https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf

1,338.60 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.58 ของการส่งออกของ ไทยไปทั่วโลก) ที่มีมูลค่าการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปอย่างมี นัยสำคัญ ส่วนซีเมนต์ ปุ๋ย และไฟฟ้านั้นมีปริมาณการส่งออก ไปสหภาพยุโรปน้อยมาก ดังนั้น เหล็กและเหล็กกล้า และ อลูมิเนียมจะเป็นสองสินค้าส่งออกหลักของไทยที่จะได้รับ ผลกระทบจากมาตรการ CBAM

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกได้นำสถิติการ ส่งออกและข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซฯ ของกระบวนการ ผลิตสินค้าที่มีการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปมาคำนวณตาม กฎเกณฑ์ที่ระบุในร่างกฎหมาย CBAM โดยอ้างอิงราคา คาร์บอนจาก EU ETS ที่ราคา 35 ยูโรต่อการปล่อยคาร์บอน ปริมาณหนึ่งตัน (ประมาณการราคาคาร์บอนในช่วงสิ้นปี 2563) และประเมินว่า หากปริมาณการส่งออกเท่ากับสถิติ การส่งออกเมื่อปี 2564 ผู้ส่งออกเหล็กและเหล็กกล้าไปยัง

สหภาพยุโรปจะเผชิญกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการ CBAM คิดเป็นมูลค่าประมาณ 2,748,032 บาท ส่วน ผู้ส่งออกอลูมิเนียมจะเผชิญกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นประมาณ 54,003,320 บาท นอกจากนี้ ผู้ส่งออกซีเมนต์จะมีต้นทุน ที่สูงขึ้นประมาณ 2,268 บาท ดังนั้นประมาณการต้นทุนการ ส่งออกที่จะเพิ่มขึ้นจากมาตรการ CBAM จะมีมูลค่าประมาณ 56,753,620 บาท รายละเอียดของการประมาณการดังกล่าว ตามแผนภาพที่ 2

โดยที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้สหภาพยุโรป ทบทวนกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งในปี 2569 และพิจารณา ประกาศบังคับใช้มาตรการ CBAM เพิ่มเติมกับสินค้าอื่น ๆ ในห่วงโซ่อุปทานที่มีลักษณะซับซ้อนกว่า รวมทั้งอาจมีการ พัฒนาเงื่อนไขที่มีความเข้มงวดมากขึ้น อาทิ การคิดค่า คาร์บอนจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางอ้อม (indirect

แผนภาพที่ 2 สรุปผลกระทบจากต้นทุนส่วนเพิ่มสำหรับมาตรการ CBAM ต่ออุตสาหกรรมในไทย

อุตสาหกรรม	ปริมาณการส่งออกไป EU ปี 2563 (ตัน)	Embedded emissions (tCO ₂ /สินค้าหนึ่งตัน)	ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นหน่วยเป็นบาท (1 ยูโร=40 บาท)
เหล็กและเหล็กกล้า	49,072	0.04	2,748,032
อลูมิเนียม	20,302	1.90	54,003,320
ซีเมนต์	2	0.81	2,268
		รวม	56,753,620

ที่มา : สถิติที่องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกแสดงผ่านสไลด์ระหว่างการสัมมนา “จับตากระแส European Green Deal ประเด็นสำคัญที่ผู้ส่งออกไทยต้องรู้ EP. 2 Carbon Neutrality” จัดโดยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2564

emissions) เช่น การรวมปริมาณการปล่อยคาร์บอนจากการผลิตไฟฟ้าที่ใช้ในกระบวนการผลิตด้วย เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นหลักที่ทำให้ทุกอุตสาหกรรมมีความตื่นตัวกับมาตรการ CBAM ด้วยเหตุนี้สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ขอให้ผู้แทนอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในไทยประเมินว่ากิจการของตนมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการ CBAM มากน้อยเพียงใดและได้รับผลตอบรับอย่างไม่เป็นทางการโดยแบ่งอุตสาหกรรมออกเป็น 3 กลุ่มตามระดับของผลกระทบ ดังนี้ (1) กลุ่มอุตสาหกรรมไทยที่น่าจะได้รับผลกระทบโดยตรง อาทิ อลูมิเนียม เหล็ก โรงกลั่นน้ำมัน ปิโตรเลียม เยื่อกระดาษ การพิมพ์และบรรจุภัณฑ์ (2) กลุ่มอุตสาหกรรมที่น่าจะได้รับผลกระทบทางอ้อม อาทิ โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม และเคมี และ (3) กลุ่มอุตสาหกรรมที่อาจไม่ได้รับผลกระทบ อาทิ ปูนซีเมนต์ (เนื่องจากส่งออกไป EU น้อยมาก) ทั้งนี้ ผู้แทนอุตสาหกรรมหลายอุตสาหกรรมยังอยู่ระหว่างการพิจารณาผลกระทบของมาตรการ CBAM

การเตรียมความพร้อมของไทยที่ผ่านมา

ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทยมีความตื่นตัวในประเด็น CBAM ในระดับหนึ่ง โดยมีสรุปการดำเนินการสำคัญดังนี้

1. การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับมาตรการ CBAM สภาอุตสาหกรรมมีบทบาทสำคัญในการจัดชุดการสัมมนาเพื่อประชาสัมพันธ์มาตรการต่าง ๆ ภายใต้ European Green

Deal โดยเฉพาะมาตรการ CBAM แก่ภาคเอกชน และได้จัดการสัมมนา “จับตากระแส European Green Deal ประเด็นสำคัญที่ผู้ส่งออกไทยต้องรู้ EP. 2 Carbon Neutrality” เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2564 โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ (กรมยุโรป) กระทรวงพาณิชย์ และองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกร่วมบรรยายให้ภาคเอกชนทั่วประเทศทราบถึงมาตรการของสหภาพยุโรปเพื่อลดการปล่อยคาร์บอนโดยเน้นวิเคราะห์ร่างกฎหมาย CBAM และผลกระทบของมาตรการฯ ต่อภาคเอกชนไทย นอกจากนี้ ช่วงถาม-ตอบของการสัมมนา ยังสะท้อนถึงความกังวลของภาคเอกชนที่ต้องการการสนับสนุนเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่มาตรการดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้

ในส่วนของภาครัฐ ทั้งกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกก็เคยได้จัดการประชุมเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการ CBAM เช่นกัน โดยมีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม นอกจากนี้ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์และกรมยุโรปก็ได้ร่วมกันประชาสัมพันธ์พัฒนาการของมาตรการ CBAM ต่อทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องด้วย

2. การหารือในเวทีระหว่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศและคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลกและองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกมีบทบาทนำในการติดตามและร่วมหารือกับนานาชาติเกี่ยวกับประเด็น

มาตรการ CBAM ในกรอบ WTO โดยได้ดำเนินการจัดทำที่ไทยต่อมาตรการฯ ทั้งในเวที WTO และต่อสหภาพยุโรปโดยตรงด้วย และขณะนี้กำลังศึกษาและประเมินความสอดคล้องของมาตรการฯ กับกฎระเบียบของ WTO ซึ่งอาจนำไปสู่การพิจารณาใช้กลไกระงับข้อพิพาทของ WTO ในอนาคตด้วย

3. การเตรียมความพร้อมด้านเทคนิค องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกมีระบบการวัดคาร์บอนอยู่แล้ว โดยกำลังปรับปรุงระบบฯ ให้สอดคล้องกับระบบของสหภาพยุโรป เพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อมสำหรับมาตรการ CBAM ใน 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) การพัฒนาการวัดการปล่อยคาร์บอนที่สะดวกและสอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป (2) การผลักดันให้สหภาพยุโรปยอมรับระบบการรับรองการวัดค่าการปล่อยคาร์บอนของไทย และ (3) การศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างระบบการซื้อขายสิทธิ์การปล่อยคาร์บอนในไทย ซึ่งจะสามารถช่วยลดค่าปรับคาร์บอนจากมาตรการ CBAM ได้

ผลกระทบโดยตรงจากมาตรการควบคุมการปล่อยคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าปัจจุบันตลาดสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกายังไม่ใช้ตลาดหลักที่ประเทศไทย ส่งออกสินค้าที่มีความเสี่ยงสูงต่อการปล่อยคาร์บอน (Carbon leakage) ในอุตสาหกรรมภายใต้มาตรการ CBAM ได้แก่ เหล็กและเหล็กกล้า อลูมิเนียม ซีเมนต์ ปูน พลาสติก ไฮโดรเจน อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการไทยที่ต้องส่งออกสินค้าดังกล่าวต่อเนื่องเพื่อรักษารฐานลูกค้าเดิมในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา จะต้องดำเนินการ ดังนี้ 1) ผู้ประกอบการไทยที่ส่งสินค้าดังกล่าวไปยังสหภาพยุโรปจะต้องรายงานปริมาณคาร์บอนในกระบวนการผลิตที่ปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศตามมาตรการ CBAM โดยมีผลบังคับใช้เต็มรูปแบบ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2566 2) ผู้ประกอบการต้องเผชิญกับต้นทุนการส่งออกที่สูงขึ้นจากการจ่ายค่าปรับภาษีคาร์บอนก่อนนำสินค้าที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคาร์บอนในกระบวนการผลิตเข้าพรมแดนสหภาพยุโรปหรือการซื้อใบรับรอง CBAM (CBAM Certificate) ซึ่งมีราคาอ้างอิงตามราคาซื้อขายใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกในตลาดคาร์บอนของ สหภาพยุโรป 3) ผู้ประกอบการต้องเตรียมความพร้อมด้านต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการวางแผนปรับปรุงหรือ เปลี่ยนแปลง และพัฒนาระบบการผลิตเพื่อ

ลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ให้น้อยที่สุด รวมไปถึงการพัฒนาตลอดห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นสินค้าวัตถุดิบ สินค้าสำเร็จรูป สินค้าสำเร็จรูป และการขนส่งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (ชุดิมา, ออนไลน์, 2566)

ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

การประมาณการผลกระทบของมาตรการ CBAM ในบทความนี้สะท้อนให้เห็นว่า ในระยะสั้นจะมีเพียงอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และอุตสาหกรรมอลูมิเนียมที่จะได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเมื่อมาตรการฯ มีผลบังคับใช้แล้ว และไม่มีผลกระทบต่อภาคเอกชนไทยในวงกว้าง นอกจากนี้ สหภาพยุโรปจะยังไม่เก็บค่าปรับคาร์บอนก่อนปี 2569 ซึ่งทำให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไทยมีเวลาเตรียมการในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว ความเป็นไปได้สูงที่มาตรการ CBAM จะครอบคลุมประเภทสินค้าที่กว้างขึ้นและรวมปริมาณการปล่อยคาร์บอนทางอ้อมจากการผลิตวัตถุดิบตลอดห่วงโซ่การผลิตด้วย นอกจากนี้ สหภาพยุโรปมีใช้เพียงกลุ่มเดียวที่ให้ความสำคัญกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม แต่ยังมี Green Plan ของสิงคโปร์ Green New Deal ของเกาหลีใต้ และ Green Growth Strategy ของญี่ปุ่น และประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ อาทิ สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ก็ให้ความสำคัญต่่อนโยบายเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมาก ซึ่งล้วนเป็นตลาดสำคัญสำหรับการส่งออกของไทย และคาดว่าประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้จะบังคับใช้มาตรการในลักษณะเดียวกับ CBAM ในอนาคต

ดังนั้น ในระยะยาว มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกับ CBAM จะถูกผลักดันให้กลายเป็นมาตรฐานใหม่ที่มีผลบังคับใช้กันทั่วโลก รวมถึงเป็นปัจจัยต่อการเลือกซื้อของผู้บริโภคด้วย และผลกระทบของมาตรการ CBAM และมาตรการในลักษณะเดียวกันของประเทศอื่น ๆ จะกระทบทุกอุตสาหกรรมของไทยและสร้างความเสียหายให้กับไทย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ของต้นทุนที่จะสูงขึ้นตามค่าปรับคาร์บอน และรายได้ที่หดตัวลงเนื่องจากทั้งภาครัฐกิจและผู้บริโภคจะเน้นใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน หากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไทยสามารถปรับตัวให้เข้ากับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมได้เร็วกว่าประเทศ

อื่น ๆ ย่อมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้กับภาคเอกชนไทยได้ในระยะยาว

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคอุตสาหกรรมจะเป็นเรื่องที่ภาครัฐและภาคเอกชนมองข้ามไม่ได้อีกต่อไป และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมโดยเร็วเพื่อเปลี่ยนการออกข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะมาตรการ CBAM ให้กลายเป็นโอกาสทางการค้า ผ่านข้อเสนอแนะ 4 ข้อ ดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมสำหรับมาตรการ CBAM จำเป็นต้องคำนึงถึงมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบด้วย เนื่องจากการยกระดับมาตรฐานการผลิตในด้านสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับมาตรฐานใหม่เป็นเรื่องที่ต้องใช้เงินทุนสูง ใช้เวลาในการปรับตัวนาน และบริษัทต่าง ๆ ไม่ควรต้องปรับตัวขนานใหญ่ทุกครั้งที่มีการออกมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ในการนี้ ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องให้ข้อมูลและคำแนะนำอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการยกระดับมาตรฐานการผลิตในด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องติดตามพัฒนาการในด้านนี้อย่างใกล้ชิดเพื่อประเมินความจำเป็นในการปรับมาตรฐานการผลิตเพิ่มเติมอย่างทันทั่วถึง

2. การสนับสนุนการเตรียมความพร้อมสำหรับมาตรการ CBAM จำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด การดำเนินการดังกล่าวมีทั้งแง่มุมด้านกฎหมาย ด้านการต่างประเทศ ด้านเทคนิค และด้านเงินทุนซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมากในปัจจุบัน เป็นการดีที่หลายหน่วยงานมีความตื่นตัวและจัดการประชุมหรือการสัมมนาในด้านนี้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ควรมีการมอบหมายหน่วยงานหลักที่จะรับผิดชอบประเด็น CBAM และมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ควรมีการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อติดตามการเตรียมความพร้อมในการยกระดับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้กับภาคเอกชนไทยซึ่งรวมถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับมาตรการ CBAM ด้วย โดยเปิดให้ภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกลไกดังกล่าวอย่างเต็มที่ และที่สำคัญ ภาครัฐจะต้องสร้างและจัดทำมาตรฐานการออกใบรับรอง CBAM ในประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ปัจจุบัน

ประเทศไทยมีการจัดทำโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program : T-VER) และกำลังยกระดับให้ได้มาตรฐานสากลด้วย(ชุดิมา, ออนไลน์, 2566)

3. การสร้างความตระหนักรู้และความตื่นตัวเกี่ยวกับมาตรการ CBAM และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในต่างประเทศให้กับทั้งภาครัฐและเอกชนไทยเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุด ทุกฝ่ายต้องตระหนักว่า ภาคเอกชนไทยคงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปรับตัวตามแนวโน้มสีเขียวนี้ได้ ดังนั้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไทยต้องติดตามพัฒนาการของมาตรการในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของตนอย่างใกล้ชิด และเริ่มดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับมาตรการเหล่านี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนโดยเร็ว เพื่อเพิ่มโอกาสการแข่งขันในตลาดต่างประเทศและลดความเสี่ยงที่จะไม่สามารถปรับมาตรฐานการผลิตได้ทัน

4. ในแง่มุมของการต่างประเทศ การติดตามพัฒนาการของร่างกฎหมาย CBAM และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในต่างประเทศเพื่อแจ้งภาครัฐและภาคเอกชนไทยถือเป็น การดำเนินการขั้นต่ำ องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรต้องสืบค้นข้อมูลเชิงลึกและวิเคราะห์แนวโน้มของมาตรการต่าง ๆ เป็นกระบอกเสียงให้กับภาคเอกชนไทยในเวทีระหว่างประเทศ คัดค้านมาตรการที่ไม่เป็นธรรมผ่านการหารือและการใช้กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดคือการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศสำหรับการยกระดับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้กับภาคเอกชนไทย

อย่างไรก็ตาม หากผู้ประกอบการสามารถพัฒนากระบวนการผลิตและการบริการให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศ ถือเป็นการขับเคลื่อนสู่การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเป็นการก้าวสู่โอกาสในการขยายตลาดเพิ่มเติมและเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับผู้ส่งออกจากประเทศอื่นที่ไม่สามารถปรับตัวรองรับมาตรการ CBAM ได้ทัน อีกทั้งเป็นการปรับตัวรองรับการดำเนินมาตรการควบคุมการปล่อยคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM) ของประเทศอื่นที่มีแนวโน้มจะบังคับ ใช้ในอนาคต เช่น จีน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ เป็นต้น

สรุป

บทความนี้สะท้อนว่าผลกระทบของมาตรการ CBAM ในระยะสั้นนั้นยังจำกัดอยู่เพียงอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และอุตสาหกรรมอลูมิเนียม โดยมีประมาณการต้นทุนที่จะเพิ่มสูงขึ้นจากมาตรการฯ ไม่มากนัก เนื่องจากอัตราส่วนของการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปที่ยังต่ำอยู่ อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว มาตรการ CBAM จะครอบคลุมสินค้าที่หลากหลายมากขึ้นซึ่งรวมถึงสินค้าในห่วงโซ่การผลิตด้วย และหลายประเทศจะออกมาตรการในลักษณะเดียวกันเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อภาคเอกชนไทยในวงกว้างอย่างมีนัยสำคัญ

การเตรียมความพร้อมสำหรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้โดยเร็วได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อความอยู่รอดและความสำเร็จของธุรกิจในระยะยาว ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องตื่นตัวและติดตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมใน

ต่างประเทศ โดยนำข้อมูลของทุกมาตรการมาสังเคราะห์ก่อนกำหนดแนวทางการเตรียมการที่ดีที่สุด โดยภาครัฐควรมีกกลไกระดับชาติในการสร้างและจัดทำมาตรฐานการออกใบรับรอง CBAM ในประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้เพื่อติดตามประเด็นนี้พร้อมกับกำหนดหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับแต่ละมาตรการ นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญในแง่มุมมองของการต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศสำหรับการยกระดับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้กับภาคเอกชนไทยโดยเร็วก่อนประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมให้กลายเป็นความได้เปรียบหรือโอกาสทางการค้าในโลกปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

- ชุติมา ชูตินेत्र, กองวิจัยเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. “ผลกระทบของมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก : โอกาสหรืออุปสรรคต่อภาคอุตสาหกรรมไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [greenhouse_gas_emissions_Thai_industry.pdf](https://www.oie.go.th/greenhouse_gas_emissions_Thai_industry.pdf) (oie.go.th), 22 กุมภาพันธ์ 2566.
- Éric Van den Abeele. Towards a new paradigm in open strategic autonomy? Brussels : ETUI aisbl, (Online). Available: https://www.etui.org/sites/default/files/2021-06/Towards%20a%20new%20paradigm%20in%20open%20strategic%20autonomy_2021.pdf, 2021.
- European Commission. The European Green Deal sets out how to make Europe the first climate-neutral continent by 2050, boosting the economy, improving people’s health and quality of life, caring for nature, and leaving no one behind. Brussels, Belgium, (Online). Available: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6691, 2019.
- European Commission. Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers. Brussels, Belgium, (Online). Available: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661, 2021.
- European Commission. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism. Brussels, Belgium (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021PC0564>, 2021.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Climate Policy Leadership in an Interconnected World: What Role for Border Carbon Adjustments? Paris, France, (Online). Available: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/climate-policy-leadership-in-an-interconnected-world_8008e7f4-en, 2020.
- United Nations Conference on Trade and Development. A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries. Geneva, Switzerland, 2021. (Online). Available: https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf