

EU Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM

กลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป

CBAM



สถาบันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

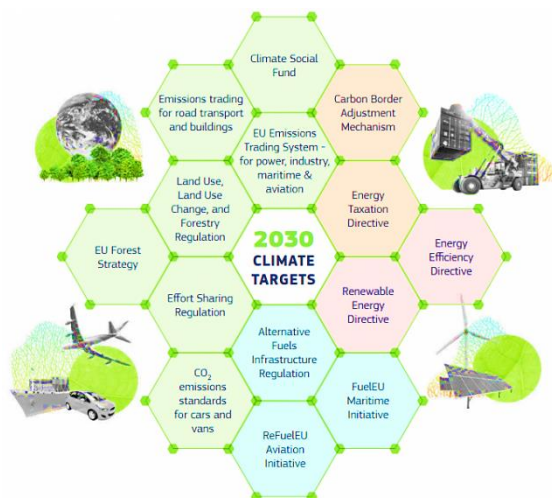
สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

เมษายน 2566

บทนำ

จากปัญหาและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้ประชาคมโลกหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิของโลก และออกมาตรการแก้ปัญหากันอย่างจริงจังมากขึ้น ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และขยายไปสู่ระดับโลก

EUROPEAN GREEN DEAL REACHING OUR 2030 CLIMATE TARGETS

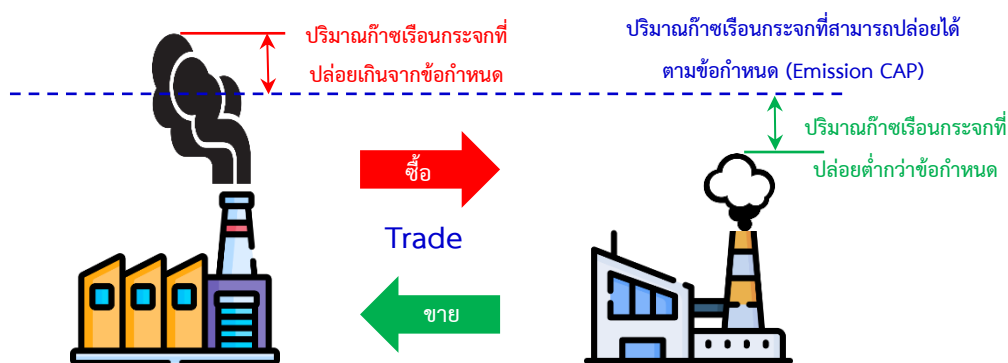


สหภาพยุโรปหรือ EU เป็นภูมิภาคในอันดับแรกๆ ของโลก ที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา และได้ออกมาตรการที่เข้มงวด ภายใต้ชื่อว่า European Green Deal เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปถือเป็นแนวทางปฏิบัติ และออกข้อกำหนดหรือกิจกรรมที่สอดคล้องกับมาตรการ

เหล่านี้ เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในปัจจุบัน จากหลายมาตรการที่เข้มงวดดังกล่าว ไม่เพียงแต่ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลจากมาตรการดังกล่าว หากแต่ประเทศคู่ค้านอกกลุ่ม EU ก็ล้วนได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวเช่นเดียวกัน

กลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป หรือ Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM เป็นหนึ่งในกลไกเพื่อลดการปล่อย

ก๊าซเรือนกระจกออกสู่บรรยากาศของโลก อันเป็นผลให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น แนวคิดของ CBAM เป็นพัฒนาการต่อเนื่องจากข้อกำหนดที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือสหภาพยุโรปมีมาตรการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาค บังคับ โดยบังคับให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมของประเทศสมาชิกในกลุ่ม สหภาพยุโรป ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงการสร้างกลไกการตลาด คาร์บอนที่เรียกว่า EU Emission Trading System: EU ETS¹ กล่าวคือ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยคาร์บอนในปริมาณที่มากกว่าที่กำหนด (Emission Cap) จะต้องชดเชยคาร์บอน โดยการซื้อคาร์บอนเครดิตจากผู้ประกอบการที่มีการปล่อยคาร์บอนต่ำกว่า เพื่อชดเชยการปล่อยคาร์บอนส่วนที่ เกินจากข้อกำหนด หรือที่เรียกว่ามาตรการ Cap and Trade



จากกลไกดังกล่าว ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าของประเทศสมาชิกในกลุ่ม EU สูงขึ้น เป็นผลให้เกิด Carbon Leakage กล่าวคือ ผู้ประกอบการบางส่วนได้

¹ กลไกของ EU ETS หรือ EU Emission Trading System ครอบคลุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากอุตสาหกรรม การผลิตไฟฟ้าและความร้อน อุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานในปริมาณมาก ได้แก่ โรงกลั่นน้ำมัน อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเหล็กและการผลิตเหล็ก อะลูมิเนียม โลหะ ซีเมนต์ ปูนขาว แก้ว เซรามิก เยื่อกระดาษ กระดาษ กระดาษแข็ง กรด และสารเคมีอินทรีย์จำนวนมาก และการบินพาณิชย์ภายในเขตเศรษฐกิจยุโรป

ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศนอก EU ที่มีมาตรการการจำกัดหรือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่า ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำกว่า แล้วจึงส่งสินค้าเหล่านั้นกลับไปจำหน่ายใน EU ทำให้เกิดความได้เปรียบ เพราะจากต้นทุนที่ต่ำกว่า ทำให้สินค้าเหล่านี้มีราคาจำหน่ายถูกกว่าสินค้าที่ผลิตใน EU สร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการใน EU ที่ให้ความร่วมมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังนั้น EU จึงออกมาตราการเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างถูกต้อง



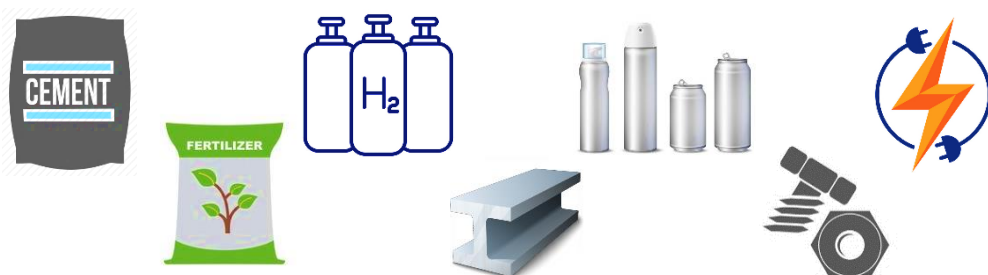
ภาพประกอบจาก: <https://euinasean.eu>

ทำความรู้จักกับ CBAM

CBAM เป็นหนึ่งในมาตรการที่รัฐสภาแห่งสหภาพยุโรปกำหนดขึ้นภายใต้ European Green Deal โดย EU กำหนดเป็นนโยบายและเป็นมาตรการให้ประเทศสมาชิก ร่วมกันลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 55 ในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) จนมุ่งไปสู่การเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutral) ในปี ค.ศ. 2050 (พ.ศ. 2593) โดย EU ได้จัดทำข้อกำหนด Fit for 55 Package ซึ่งเป็นร่างกฎหมายเพื่อรับรองเรื่อง

-  การปรับปรุงสิทธิการซื้อขายและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
-  การส่งเสริมการคมนาคมสีเขียวทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ
-  การกำหนดอัตราภาษีธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
-  การกำหนดสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทน
-  การตั้งเป้าหมายการดูดซับก๊าซเรือนกระจก

ในระยะแรกที่ประกาศข้อกำหนด CBAM มีแนวคิดที่จะบังคับใช้กับสินค้าทั้งหมด 5 กลุ่ม ได้แก่ เหล็กและเหล็กกล้า ซีเมนต์ ไฟฟ้า ปุ๋ย และ อะลูมิเนียม และต่อมา ได้ขยายประเภทของสินค้าที่เกี่ยวข้องอีกได้แก่ สินค้าปลายน้ำของอุตสาหกรรมของเหล็กและเหล็กกล้าคือน้ำหนักกับสกรู และ เคมีภัณฑ์กับสารที่เป็นองค์ประกอบบางชนิด เช่น ไฮโดรเจน นอกจากนี้ EU ยังมีแนวโน้มจะขยายกลุ่มผลิตภัณฑ์ให้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์มากกว่านี้



กลไกการทำงานของ CBAM

ภายใต้มาตรการ CBAM ทางสหภาพยุโรปจะมีการกำหนดปริมาณการปล่อยคาร์บอนสูงสุดที่ยอมรับได้ของแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับมาตรการ Cap and Trade และ EU ETS โดยเรียกเก็บค่าปรับสำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีการปล่อยคาร์บอนสูงกว่าค่าที่กำหนด โดยผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวจะต้องหาวิธีการลดการปล่อยคาร์บอน ซึ่งอาจทำได้โดย การเลือกใช้วัตถุดิบที่มีการปล่อยคาร์บอนต่ำ หรือผ่านการชดเชยคาร์บอนจนมีค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ การปรับปรุงกระบวนการผลิตและขั้นตอนอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่อง หรือหากไม่สามารถลดได้ ก็ต้องทำการซื้อคาร์บอนเครดิตที่ได้รับการรับรองจากผู้ประกอบการใน EU เพื่อนำมาชดเชยปริมาณการปล่อยคาร์บอนของตัวเอง โดยราคาคาร์บอนเครดิตในกลุ่ม EU เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 85 – 100 ยูโร ต่อดัชนีคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (ton CO₂e)

ผู้นำเข้าที่จะนำสินค้าเข้าสู่ EU จะต้องแสดงข้อมูลปริมาณสินค้านำเข้า และปริมาณการปล่อยคาร์บอนในสินค้านำเข้า หรือที่เรียกว่า Embedded Emission² และทำการเปรียบเทียบกับค่า Emission ของแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ สำหรับสินค้าที่มีการปล่อย Emission สูงกว่าที่กำหนด

² Embedded Emission คือปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้า โดยประเมินจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการเผาไหม้ทางตรงซึ่งเป็นปัจจัยที่สามารถควบคุมได้โดยผู้ผลิต และปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้นๆ และทาง EU จะเพิ่มเติมการประเมินปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งอื่นๆ เพิ่มเติมหลังปี ค.ศ. 2026 (พ.ศ. 2569)

จะต้องทำการชดเชยคาร์บอนโดยการซื้อคาร์บอนเครดิตก่อนนำสินค้าเข้า EU³ หรือหากยังไม่ผ่านการชดเชยคาร์บอน ผู้นำเข้าจะต้องชำระค่าปรับคาร์บอนข้ามพรมแดน หรือเรียกว่าเป็นการซื้อ CBAM Certificate เพื่อชดเชยปริมาณการปล่อยคาร์บอนส่วนเกิน

ตั้งแต่ วันที่ 1 ตุลาคม 2566 เป็นระยะเปลี่ยนผ่าน (Transition Phase) กล่าวคือมาตรการ CBAM กำหนดให้ผู้นำเข้าสินค้าเข้าไปยัง EU ต้องแสดงปริมาณการปล่อยคาร์บอนของสินค้า⁴ โดยยังไม่ต้องจ่ายค่าปรับ และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569 เป็นต้นไป ซึ่งนับเป็นจุดสิ้นสุดของระยะเปลี่ยนผ่าน สินค้าที่มีปริมาณการปล่อยคาร์บอนมากกว่าที่กำหนด จะต้องมีการจ่ายค่าปรับคาร์บอนหรือซื้อ CBAM Certificate โดยคำนวณจากส่วนต่างของปริมาณคาร์บอนที่ปล่อยออกมาจากสินค้า กับปริมาณคาร์บอนของแต่ละกลุ่มสินค้าที่ EU ประกาศไว้ (Carbon Allowance) โดยผู้นำเข้าจะต้องสำแดง CBAM Certificate ต่อเจ้าหน้าที่ระหว่างขั้นตอนการนำสินค้าเข้า EU พร้อมกับแจ้งปริมาณการนำเข้าสินค้านี้ดังกล่าว

มาตรการ CBAM จะไม่มีผลบังคับใช้กับสินค้าที่ผ่านการชดเชยคาร์บอนมาแล้วจากประเทศต้นทางที่ไม่ใช่ประเทศในกลุ่ม EU (Non-EU) แต่อย่างไรก็ตามกลไกหรือมาตรการการประเมินการปล่อยคาร์บอน การทวนสอบหรือการรับรองข้อมูลปริมาณการปล่อยคาร์บอน กลไกการชดเชยคาร์บอน รวมถึงหนังสือ

³ ขณะนี้ (เมษายน 2566) ยังไม่มีข้อสรุปชัดเจนว่า คาร์บอนเครดิตที่ซื้อเพื่อชดเชยการปล่อยคาร์บอนจากประเทศนอกกลุ่ม EU จะเป็นที่ยอมรับของ EU หรือไม่

⁴ ขณะนี้ทราบเพียงว่า แนวทางการประเมินปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือการปล่อยคาร์บอนของผลิตภัณฑ์ จะเป็นการประเมิน Embedded Emission ของผลิตภัณฑ์ แต่ยังไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดการคำนวณ

รับรองการชดเชยคาร์บอนหรือคาร์บอน จะต้องเป็นกระบวนการประเมิน และแนวทางปฏิบัติที่ EU ยอมรับได้ เท่านั้น⁵

หลังจากปี พ.ศ. 2569 ทาง EU จะเริ่มพิจารณาประเภทของสินค้าที่จะถูกบังคับให้เข้ามาตรการ CBAM เพิ่มอีก และอาจจะพิจารณานำการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางอ้อม มาเป็นเกณฑ์เพิ่มเติมอีกด้วย และในช่วงปี พ.ศ. 2573 – 2575 ทาง EU มีแนวคิดที่จะบังคับใช้ CBAM กับสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการ EU ETS ทั้งหมด



สำหรับราคาคาร์บอนที่ผู้นำเข้าจะต้องซื้อหรือ CBAM Certificate ทาง EU เปิดเผยว่าจะจัดเก็บในอัตราเดียวกันกับผู้ประกอบการใน EU ทำการซื้อขาย คาร์บอนเครดิตเพื่อชดเชยปริมาณการปล่อยคาร์บอนเกินจากที่กำหนด ภายใต้ระบบ EU ETS โดยคำนวณจากราคาเฉลี่ยจากราคาคาร์บอนที่ทำการประมูลเพื่อซื้อขายกันในตลาดก่อนหน้านี้ที่ผ่านมา

⁵ EU ชี้แจงในเบื้องต้นว่า การทวนสอบหรือการรับรอง จะต้องดำเนินการโดยผู้ทวนสอบหรือให้การรับรองที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจาก EU เท่านั้น

บทบาทของผู้นำเข้าสินค้าจากนอก EU

ก่อนนำเข้าสินค้าที่ผลิตจากนอกกลุ่ม EU ผู้นำเข้าต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้



ขึ้นทะเบียนสินค้า โดยแจ้งข้อมูลปริมาณสินค้านำเข้า และหนังสือรับรองการชำระภาษีคาร์บอนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ



รายงานปริมาณสินค้านำเข้า พร้อมรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้าหรือ Embedded Emission พร้อม CBAM Certificate ทั้งหมด ภายในวันที่ 31 พฤษภาคม ของทุกปี



พิจารณา CBAM Certificate ที่มีอยู่ โดยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใน CBAM Certificate ทั้งหมดที่ถือครอง ต้องครอบคลุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสินค้า ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

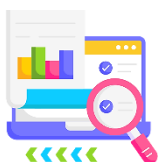


ปฏิบัติตามเอกสารหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

และในส่วนของ EU เองก็จะดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้มั่นใจว่าผู้นำเข้าได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของ CBAM โดย



ดำเนินการลงทะเบียน CBAM โดยกำหนดหมายเลขลงทะเบียนให้แก่รายการของผู้นำเข้าที่ได้รับอนุญาต



ตรวจสอบเอกสารการนำเข้าที่ผู้นำเข้าสำแดงไว้



ขาย CBAM Certificate เพื่อการชดเชยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อกำหนด



จัดทำฐานข้อมูลของระบบทะเบียนเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล CBAM Certificate ทั้งหมด



ทบทวนข้อมูล CBAM Certificate ของผู้นำเข้าที่สำแดงไว้ พร้อมทั้งมีอำนาจในการ เพิ่ม ลด CBAM Certificate ของผู้นำเข้าภายในวันที่ 30 มิถุนายน ของทุกปี

การเตรียมความพร้อมสำหรับผู้ประกอบการไทย



ถึงแม้ว่าในเวลานี้ ทาง EU ยังไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดว่า การประเมินปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือปริมาณคาร์บอนในสินค้านำเข้า (Embedded Emission) จะมีหลักเกณฑ์อย่างไร แต่เมื่อเทียบเคียงกับกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการชดเชยคาร์บอนในประเทศไทย ก็พอจะได้แนวทางว่า โดยหลักการแล้ว น่าจะมีความคล้ายกับการประเมินปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผลิตภัณฑ์ หรือนั่นก็คือ คาร์บอนฟุตพริ้นท์ของผลิตภัณฑ์ (Carbon Footprint of Product: CFP) ที่พัฒนาโดยองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) โดยอาจมีรายละเอียดการคำนวณบางประเด็นเกี่ยวข้องกับการประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร (Carbon Footprint Organization: CFO) อยู่บ้าง ซึ่งต้องรอทาง EU ประกาศอย่างเป็นทางการต่อไป



กลไกการชดเชยคาร์บอนในประเทศไทย



ปัจจุบันประเทศไทยมีการดำเนินการชดเชยคาร์บอนภายใต้โครงการ T-VER (Thailand Voluntary Emission Reduction Program) ซึ่งเป็นกลไกการชดเชยคาร์บอนภาคสมัครใจ ที่ได้รับการรับรองโดยองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) หรือ อบก.

การดำเนินโครงการ T-VER ผู้พัฒนาโครงการจะต้องดำเนินโครงการตามระเบียบวิธีการดำเนินโครงการ โดยถือตามเอกสาร PDD ที่ได้ยื่นขอขึ้นทะเบียนโครงการไว้กับ อบก. และทำการตรวจวัดเพื่อคิดเครดิตตามข้อกำหนด ภายในระยะเวลาโครงการโดยมีผู้ทวนสอบเข้าทวนสอบ เพื่อให้การรับรองปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่สามารถลดได้จากโครงการ ซึ่งปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จะแสดงอยู่ในหน่วยของตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (tCO₂e) ที่เรียกว่าคาร์บอนเครดิต โดยมี อบก. ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนขึ้นทะเบียนคาร์บอนเครดิต

คาร์บอนเครดิตที่ได้ สามารถทำการซื้อ ขาย ได้ในตลาดคาร์บอน เพื่อให้ผู้ซื้อนำไปชดเชยคาร์บอนหรือที่เรียกว่า Carbon Offset ไม่ว่าจะเป็นชดเชยคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร คาร์บอนฟุตพริ้นท์ของผลิตภัณฑ์ คาร์บอนฟุตพริ้นท์ของบุคคล หรือ คาร์บอนฟุตพริ้นท์ของงานบริการ

การพัฒนาโครงการ T-VER สามารถดำเนินโครงการได้หลากหลาย ได้แก่



โครงการพัฒนาพลังงานทดแทน (AE)



โครงการเพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน (EE)



โครงการการจัดการของเสีย (WM)



โครงการการจัดการในภาคขนส่ง (TM)



โครงการป่าไม้และพื้นที่สีเขียว (FOR)



โครงการเกษตร (AGR)



โครงการอื่นๆ (OTH)

แหล่งข้อมูลอ้างอิง

“The EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) explained”

<https://www.circularise.com>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2566

“Carbon Border Adjustment Mechanism” [http://taxation-](http://taxation-customs.ec.europa.eu)

[customs.ec.europa.eu](http://taxation-customs.ec.europa.eu), เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2566

“Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND

OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism, Brussels, 14.7.2021, COM (2021) 564 final

2021/0214 (COD)” <https://eur-lex.europa.eu>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2566

“ANNEXES to the REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND

OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism” <https://eur-lex.europa.eu>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2566

“European Green Deal” <https://en.wikipedia.org>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 12

เมษายน 2566