

ผลกระทบของมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก : โอกาสหรืออุปสรรคต่อภาคอุตสาหกรรมไทย

ด้วยสถานการณ์ปัจจุบันที่ทั่วโลกประสบกับภาวะโลกร้อน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Changes) ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติและมีความรุนแรงมากขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น ปัญหาน้ำท่วม ไฟไหม้ป่า ซึ่งเป็นผลจากกิจกรรมของมนุษย์และภาคอุตสาหกรรมที่ได้ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ออกสู่ชั้นบรรยากาศเป็นจำนวนมากในช่วงกว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา จนกลายเป็นปัญหาสำคัญ และเป็นความท้าทายในการร่วมมือของประเทศต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน ซึ่งภายใต้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา อาจก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้า (Technical barriers to trade) แอบแฝงที่จะส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตสินค้า

สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้ทั่วโลกประสบปัญหาภาวะโลกร้อน องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้มีการดำเนินงานภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) ผ่านข้อตกลงสำคัญต่าง ๆ เช่น กรอบความตกลงปารีส (Paris Agreement : PA) เพื่อประสานและขับเคลื่อนความร่วมมือของประเทศสมาชิก ซึ่งสหภาพยุโรป (European Union : EU) ได้ประกาศนโยบายแผนปฏิรูปสีเขียว (European Green Deal) มีเป้าหมายเพื่อลดคาร์บอนไดออกไซด์ลงร้อยละ ๕๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ (ค.ศ. ๒๐๓๐) หรือ Fit for 55 Package และลดลงเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. ๒๕๙๓ (ค.ศ. ๒๐๕๐) โดยมีมาตรการหนึ่งในนโยบายแผนปฏิรูปสีเขียวที่สำคัญ ได้แก่ มาตรการปรับภาษีคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism : CBAM) เป็นการกำหนดราคาสินค้านำเข้าบางประเภท เพื่อป้องกันการนำเข้าสินค้าที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงเข้ามาในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ปัจจุบันทั่วโลกให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เช่น ในสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาให้เกิดความสมดุล ๓ ด้าน ได้แก่ การใช้ทรัพยากรหมุนเวียนอย่างยั่งยืน (Circular economy) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ (Carbon neutrality) และการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย (Toxic-free environment) โดยมุ่งเน้นควบคุมการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะโลกร้อน และภาวะโลกร้อน โดยสหภาพยุโรปมีการขับเคลื่อนเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยประกาศใช้นโยบายแผนปฏิรูปสีเขียว (European Green Deal) อย่างเข้มข้นและจริงจัง เช่น ๑) การเก็บภาษีคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism : CBAM) โดยมีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ๒) กฎระเบียบกำหนดให้ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของรถยนต์ใหม่ที่ขายในสหภาพยุโรป ให้ได้ร้อยละ ๕๕ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ (ค.ศ. ๒๐๓๐) และเพิ่มเป็นร้อยละ ๑๐๐ (Net Zero Emissions) ภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๘ (ค.ศ. ๒๐๓๕) และมีบทลงโทษหนักสำหรับผู้ผลิตรถยนต์ที่ไม่ทำตามเป้าหมาย เป็นต้น ซึ่งมาตรการปรับภาษีคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนเป็นหนึ่งในมาตรการภายใต้แผนปฏิรูปสีเขียวของสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอน (Carbon Leakage) และลดความเหลื่อมล้ำในการแข่งขันจากผู้ผลิตต่างชาติที่มีมาตรการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เข้มข้นน้อยกว่าสหภาพยุโรป ซึ่งมาตรการดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อสินค้าที่มีความเสี่ยงสูงต่อการรั่วไหลของคาร์บอนในกระบวนการผลิต ได้แก่ เหล็กและเหล็กกล้า อลูมิเนียม ซีเมนต์ ปุ๋ย พลาสติก ไฮโดรเจน โดยสินค้าไทยที่มีความเสี่ยงของการรั่วไหลของคาร์บอนในกระบวนการผลิตและได้รับผลกระทบจากมาตรการ CBAM นี้ มี ๓ อุตสาหกรรม ได้แก่ พลาสติก เหล็ก และอลูมิเนียม ซึ่งในปี ๒๕๖๕ (ม.ค.-ต.ค.) มีมูลค่าส่งออกรวมอยู่ที่ ๔๖๔.๓ ๑๒๗.๓ และ ๙๗.๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๕ ๐.๗ และ ๐.๕ ของมูลค่าสินค้าที่ส่งไปยังสหภาพยุโรป ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่ไม่มากนัก

ขณะเดียวกันประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าหลักและสำคัญของไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายการเก็บภาษีคาร์บอน (Clean Competition Act: CCA) เพื่อกำหนดราคาคาร์บอนจากสินค้าที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกเข้มข้นที่ผลิตในประเทศและจากการนำเข้า (CBAM) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๙ โดยสินค้าที่มีความเสี่ยงสูงต่อการรั่วไหลของคาร์บอน CBAM ที่ไทยส่งไปสหรัฐอเมริกามี ๒ อุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ พลาสติกและอลูมิเนียม โดยในปี ๒๕๖๕ (ม.ค.-ต.ค.) มีมูลค่าส่งออกรวมอยู่ที่ ๑,๐๘๑.๓ และ ๘๐๗.๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๒ และ ๑.๖ ของมูลค่าสินค้าที่ส่งไปยังสหรัฐอเมริกา

สถานะปัจจุบันของประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำโมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ โมเดลเศรษฐกิจ BCG (Bio Circular and Green economy model) เป็นการผลานการพัฒนา ๓ ด้านหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio Economy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ซึ่งมีความสอดคล้องกับศาสตร์พระราชชา (The King's Philosophy) ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เกี่ยวกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศในด้านสังคม เศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ (UN)

ประเทศไทยจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการควบคุมการปล่อยคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าปัจจุบันตลาดสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกายังไม่ใช่ตลาดหลักที่ประเทศไทยส่งออกสินค้าที่มีความเสี่ยงสูงต่อการปล่อยคาร์บอน (Carbon leakage) ในอุตสาหกรรมภายใต้มาตรการ CBAM ได้แก่ เหล็กและเหล็กกล้า อลูมิเนียม ซีเมนต์ ปูน พลาสติก ไฮโดรเจน อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการไทยที่ต้องส่งออกสินค้านี้จะต้องดำเนินการ ดังนี้

๑) ผู้ประกอบการไทยที่ส่งสินค้านี้ไปยังสหภาพยุโรปจะต้องรายงานปริมาณคาร์บอนในกระบวนการผลิตที่ปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศตามมาตรการ CBAM โดยมีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖

๒) ผู้ประกอบการต้องเผชิญกับต้นทุนการส่งออกที่สูงขึ้นจากการจ่ายค่าปรับภาษีคาร์บอนก่อนนำสินค้าที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคาร์บอนในกระบวนการผลิตเข้าพรมแดนสหภาพยุโรปหรือการซื้อใบรับรอง CBAM (CBAM Certificate) ซึ่งมีราคาอ้างอิงตามราคาซื้อขายใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกในตลาดคาร์บอนของสหภาพยุโรป

๓) ผู้ประกอบการต้องเตรียมความพร้อมด้านต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการวางแผนปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง และพัฒนาระบบการผลิตเพื่อลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ให้น้อยที่สุด รวมไปถึงการพัฒนาตลอดห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นสินค้าวัตถุดิบ สินค้ากึ่งสำเร็จรูป สินค้าสำเร็จรูป และการขนส่งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม หากผู้ประกอบการสามารถพัฒนากระบวนการผลิตและการบริการให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศ ถือเป็นการขับเคลื่อนสู่การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเป็นการก้าวสู่อโอกาสในการขยายตลาดเพิ่มเติมและเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับผู้ส่งออกจากประเทศอื่นที่ไม่สามารถปรับตัวรองรับมาตรการ CBAM ได้ทัน อีกทั้งเป็นการปรับตัวรองรับการดำเนินมาตรการควบคุมการปล่อยคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM) ของประเทศอื่นที่มีแนวโน้มจะบังคับใช้ในอนาคต เช่น จีน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ เพื่อเตรียมพร้อมไปกับกฎหมาย/มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในกระบวนการผลิตที่เป็นสาเหตุของก๊าซเรือนกระจกและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลก (Climate changes) ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ประกอบการเกี่ยวกับมาตรการ CBAM

๑) ผู้ประกอบการที่อยู่ในอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Carbon leakage) และต้องส่งออกสินค้าไปต่างประเทศ ควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

๒) ติดตามและปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับสากล และมาตรการควบคุมและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศคู่ค้าสำคัญ และตลาดใหม่ๆ ที่มีศักยภาพ

๓) ผู้ประกอบการต้องเตรียมความพร้อมด้านต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการวางแผนปรับปรุงพัฒนาระบบการผลิต เพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้น้อยที่สุด รวมไปถึงการพัฒนาตลอดห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นวัตถุดิบ สินค้ากึ่งสำเร็จรูป สินค้าสำเร็จรูป และการขนส่งสินค้า (ทางบก ทางเรือ และทางอากาศ)

๒. ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐเกี่ยวกับมาตรการ CBAM

๑) ส่งเสริมและผลักดันให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในกระบวนการผลิตให้ได้มากที่สุดสำหรับอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงต่อการปล่อยคาร์บอนสู่ชั้นบรรยากาศ ก่อนที่สหภาพยุโรปจะบังคับใช้มาตรการ CBAM อย่างเป็นทางการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

๒) สนับสนุนให้ผู้ประกอบการปรับปรุงกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและลดการปล่อยคาร์บอนในกระบวนการผลิต โดยการลงทุนในพลังงานหมุนเวียนมากขึ้น ซึ่งภาครัฐควรช่วยผู้ประกอบการในการลดหย่อนภาษีการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ช่วยในการควบคุมหรือลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในกระบวนการผลิตสู่ชั้นบรรยากาศ

๓) สนับสนุนผู้ประกอบการใช้พลังงานสะอาด ซึ่งเป็นพลังงานแห่งอนาคตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ (แผงโซลาร์เซลล์) พลังงานลม (กังหันลม) พลังงานน้ำ ในการหมุนไบโพลีเมอร์ของกังหันน้ำและเครื่องปั่นไฟฟ้า เพื่อให้กำเนิดไฟฟ้าในโรงไฟฟ้าพลังน้ำ

๔) สร้างและจัดทำมาตรฐานการออกใบรับรอง CBAM ในประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดทำโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program : T-VER) และกำลังยกระดับให้ได้มาตรฐานสากล

๕) สร้างผู้ประกอบการที่ผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อใช้ผลิตพลังงานสะอาดในประเทศและเป็นการลดการนำเข้าเครื่องจักรอุปกรณ์จากต่างประเทศ อีกทั้ง สามารถส่งเครื่องจักรอุปกรณ์ไปขายยังต่างประเทศ

๖) สร้างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมผลิตพลังงานทดแทนมากขึ้น เช่น แผงโซลาร์เซลล์ กังหันลม

๗) ส่งเสริมการผลิตรถยนต์ไฟฟ้า (xEV) และการใช้รถยนต์มาตรฐาน EURO6

นางสาวชุตินา ชุตินิตร
กองวิจัยเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
22 กุมภาพันธ์ 2566