

มิถุนายน พ.ศ. 2569

การออกแบบโครงสร้าง การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของประเทศไทย

ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจากสหภาพยุโรปและประสบการณ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS)

ภาษีคาร์บอน และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (CBAM)



ผู้เขียน

รายงานฉบับนี้เขียนขึ้นโดย Shirley Pouget (ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย), Kenneth Wallace-Muller (ที่ปรึกษากฎหมาย), Claudia Barbarano (ที่ปรึกษาอาวุโสด้าน ESG) และ Emily Lakeman (ผู้ช่วย) โดยได้รับข้อมูลและมุมมองจาก Andreas Gunst (หุ้นส่วน), Waranon Vanichprapa CMP for Thailand (หุ้นส่วน), Pattadon Tejapaibul (ผู้ช่วยอาวุโส) และ Fuengtha Vangvasu (ผู้ช่วย)

กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้จัดทำภายใต้โครงการ Thailand-UK PACT (Partnering for Accelerated Climate Transitions) ซึ่งเป็นโครงการหลักภายใต้ International Climate Finance (ICF) โดยดำเนินการและได้รับทุนจากกระทรวงการต่างประเทศและการพัฒนา (Foreign, Commonwealth and Development Office: FCDO) และกระทรวงความมั่นคงทางพลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Department for Energy Security and Net Zero: DESNZ) ของรัฐบาลสหราชอาณาจักร โดยความร่วมมือกับกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย (สส.)

โครงการนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากปราศจากการสนับสนุนจากทีมผู้เชี่ยวชาญของ DLA Piper ได้แก่ Walailuck Udomputhikij, Wathit Ueam Itsarayothin, Sarinya Chintakawiwat, Patvalai Noonkan, Antonia Collings, Lucy Umney, Hayley Colon, Bianca Johann, Ioana Grigore และ Kirstin Scott O'Carroll

ขอขอบคุณ Othello International Co., Ltd. สำหรับการสนับสนุนในการจัดทำรายงานฉบับภาษาไทยนี้

ข้อจำกัดความรับผิดชอบ

รายงานฉบับนี้อ้างอิงจากกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2569

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหารและข้อเสนอแนะ	1
1 นิยามศัพท์	15
2 ภูมิหลังของรายงาน	18
3 บทนำ	19
4 ขอบเขตการศึกษาและโครงสร้างของรายงาน	21
ส่วนที่ 1 การออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทย: ข้อมูลเชิงลึกและประสบการณ์จากสหภาพยุโรป	23
5 พันธกรณีด้านสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย: จากการให้สัตยาบันความตกลงปารีสสู่เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์	23
6 ข้อสังเกตในภาพรวมเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย	23
7 กรอบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยที่อยู่ระหว่างการพัฒนา	25
8 ข้อกังวลจากภาคอุตสาหกรรมและภาคประชาสังคมต่อระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ	26
9 บทเรียนจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร	28
10 กรณีศึกษาตลาดไฟฟ้าของสหราชอาณาจักร	35
ส่วนที่ 2 การรับมือกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน: ข้อกำหนดด้านการปฏิบัติตามของสหภาพยุโรป และแนวทางสู่กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต	43
11 กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน	43
12 สรุประบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปและข้อพิจารณาสำหรับผู้นำเข้าของไทย	45
13 กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	49
14 บทสรุป	57
15 ข้อพิจารณาเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ	57
ส่วนที่ 3 โครงสร้างการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแบบผสมผสาน: ช่องว่าง ความเสี่ยง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ	60
16 ความเชื่อมโยงระหว่างภาคคาร์บอน ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ	60
17 ความเชื่อมโยงระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาคคาร์บอนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	60
18 ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาคคาร์บอนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	61
19 ความเชื่อมโยงระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ	65
20 การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เกี่ยวกับการลดเซกคาร์บอน	74
21 บทสรุป	75
22 ข้อพิจารณาเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ	75
ส่วนที่ 4 ผลกระทบด้านการกระจายภาระจากนโยบายกำหนดราคาคาร์บอน	78
23 บทนำ	78
24 ผลกระทบด้านการกระจายภาระของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป	78
25 กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน	80
26 การบรรเทาความเสี่ยงทางสังคม: มาตรการคุ้มครองสำหรับการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของไทย	81
27 ตัวอย่างของมาตรการคุ้มครองทางสังคม	84
28 การสื่อสารและการเข้าถึง	89
29 บทสรุป	90
30 ข้อเสนอแนะ	90

คู่มือการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเชิงปฏิบัติสำหรับผู้ส่งออกของไทย	92
ภาคผนวก 1 รายการตรวจสอบการปฏิบัติตามสำหรับอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน	96
ภาคผนวก 2 ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.	98
ภาคผนวก 3 กรณีศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับผลกระทบเชิงการกระจายของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน	136



บทสรุปผู้บริหารและข้อเสนอแนะ

การกำหนดกลไกการคาร์บอนคือการกำหนดมูลค่าทางการเงินให้กับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อสะท้อนต้นทุนของคาร์บอนในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจและแก้ไขความไม่ประสิทธิภาพที่สำคัญของกลไกตลาด การพิจารณาต้นทุนภายนอกที่เกิดจากการปล่อยมลพิษในการตัดสินใจด้านการผลิตและการบริโภคอย่างเหมาะสม กลไกดังกล่าวช่วยส่งสัญญาณด้านราคาที่ชัดเจนและคาดการณ์ได้ ซึ่งมีส่วนชี้นำการลงทุน การผลิต และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ทางเลือกที่ปล่อยคาร์บอนต่ำมากขึ้น

รายได้ที่เกิดจากกลไกการกำหนดกลไกการคาร์บอน ไม่ว่าจะเป็นระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอน หรือรูปแบบผสม สามารถนำไปใช้สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การยกระดับและปรับเปลี่ยนภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนเป้าหมายด้านการคลังในภาพรวมได้ ปัจจุบัน การกำหนดกลไกการคาร์บอนได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญของนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากได้เริ่มนำมาตรึงค่ามาใช้ หรืออยู่ระหว่างการเตรียมความพร้อม เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและพันธกรณีด้านสภาพภูมิอากาศทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยถือเป็นก้าวสำคัญในการจัดตั้งกรอบการกำกับดูแลด้านสภาพภูมิอากาศและการกำหนดกลไกการคาร์บอนอย่างครอบคลุม โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนำเสนอแนวทางแบบผสมผสานที่รวมทั้งกลไกตลาด ได้แก่ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและคาร์บอนเครดิต เข้ากับมาตรการทางการคลัง ได้แก่ ภาษีคาร์บอนและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน หากได้รับการออกแบบและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างดังกล่าวมีศักยภาพที่จะยกระดับประเทศไทยให้เป็นผู้นำระดับภูมิภาคและสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำอย่างน่าเชื่อถือ ขณะเดียวกัน แนวทางแบบผสมผสานนี้ยังนำมาซึ่งความท้าทายในด้านความสอดคล้องของนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารจัดการ ความเข้าใจและการยอมรับของสาธารณชน ภาระหน้าที่ที่อาจทับซ้อนกัน ตลอดจนความเสี่ยงจากการแสวงหาช่องว่างของกฎเกณฑ์และการใช้ประโยชน์ในทางที่ไม่เหมาะสม จากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พบว่าบทบัญญัติในปัจจุบันเกี่ยวกับการหักลบและการชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจเป็นข้อจำกัดต่อความสามารถของประเทศไทยในการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรในอนาคต และอาจลดโอกาสที่มาตรการของไทยจะได้รับการยอมรับภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน

ประสบการณ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมาตรการด้านคาร์บอนที่ใช้กับการค้าระหว่างประเทศให้บทเรียนด้านกฎระเบียบที่สำคัญในการกำหนดกรอบการกำหนดกลไกการคาร์บอนของประเทศไทยที่กำลังอยู่ระหว่างพัฒนา ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปซึ่งปัจจุบันอยู่ในระยะที่ 4 ยังคงเป็นระบบกำหนดเพดานและซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีการพัฒนามากที่สุดในโลก โดยแสดงให้เห็นว่าระบบดังกล่าวสามารถพัฒนาจากโครงการนำร่องที่มีข้อมูลจำกัดและพึ่งพาการจัดสรรสิทธิแบบไม่คิดมูลค่าเป็นส่วนใหญ่ไปสู่ตลาดที่มีความสมบูรณ์พร้อมด้วยกฎเกณฑ์การติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่เข้มแข็ง การเพิ่มสัดส่วนการจัดสรรผ่านการประมูล และโครงสร้างการปฏิบัติตามกฎหมายที่ชัดเจน ตลอดจนระยะเวลาที่ทศวรรษที่ผ่านมา ระบบดังกล่าวได้สร้างบรรทัดฐานเชิงปฏิบัติในการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซ การจัดสรรสิทธิ การบริหารทะเบียน และการบังคับใช้กฎหมาย และได้กลายเป็นต้นแบบอ้างอิงสำหรับการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นในเวลาต่อมา

รายงานฉบับนี้นำเสนอการวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยอย่างละเอียด และนำเสนอข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจากสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และประเทศอื่น ๆ ในด้านระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบสมัครใจ ภาษีคาร์บอน ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ในฐานะต้นแบบเชิงเปรียบเทียบ กรณียของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการกำหนดกลไกการคาร์บอนอย่างต่อเนื่องผ่านการดำเนินการเป็นระยะ การขยายขอบเขตไปยังภาคส่วนต่างๆ วิธีการจัดสรรสิทธิ กลไกรักษาเสถียรภาพของตลาด และแนวทางการนำรายได้ไปใช้ นอกจากนี้ ยังพบทบทวนกรอบการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออกไทยไปยังสหภาพยุโรป และนำเสนอประเด็นเบื้องต้นที่ควรพิจารณาสำหรับการพัฒนากลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต

รายงานนี้ยังระบุช่องว่างและความเสี่ยงสำคัญของรูปแบบการกำหนดกลไกการคาร์บอนแบบผสมผสานที่เสนอไว้ โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากแนวทางการเชื่อมโยงและลำดับการบังคับใช้เครื่องมือกำหนดราคาคาร์บอนแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบด้านการกระจายภาระและผลประโยชน์จากการกำหนดกลไกการคาร์บอน และเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชน โดยทำให้กลไกเหล่านี้ได้รับการมองว่าเป็นธรรมและมีความสมดุลทางสังคม การวิเคราะห์ดังกล่าวยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการเสริมสร้างศักยภาพและการสื่อสารอย่างโปร่งใส โดยเฉพาะในประเด็นการนำรายได้จากการคาร์บอนไปใช้และการกระจายผลประโยชน์กลับคืนสู่สังคมอย่างเป็นธรรม เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของนโยบายและสร้างการยอมรับจากสาธารณชนในวงกว้าง โดยภาพรวม ข้อมูลเชิงลึกเหล่านี้ถือเป็นแหล่งอ้างอิงที่มีคุณค่าสำหรับประเทศไทยในการพัฒนาโครงสร้างการกำหนดกลไกการคาร์บอน และเตรียมความพร้อมสำหรับการมีส่วนร่วมในตลาดคาร์บอนระหว่างประเทศในระดับที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 1 - การออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทย: ข้อมูลเชิงลึกและประสบการณ์จากสหภาพยุโรป

ข้อสังเกตโดยรวม

เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความสอดคล้องโดยทั่วไปกับพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้ความตกลงปารีส โดยระบุหลักการด้านความโปร่งใส การมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง และความร่วมมือไว้ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะได้รับประโยชน์จากการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม และหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น รวมถึงการกำหนดพันธกรณีที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม เพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่าน

แม้พระราชบัญญัตินี้จะกำหนดโครงสร้างธรรมาภิบาลที่ชัดเจนผ่านคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (National Committee on Climate Change Policy : NCCC) และกรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม แต่จะมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นหากมีบทบัญญัติที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในหลายระดับ โดยเฉพาะผ่านกลไกเชิงสถาบันที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการเปิดให้หน่วยงานระดับจังหวัด ชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มเปราะบางเข้ามามีส่วนร่วม การจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศถือเป็นพัฒนาการเชิงบวก โดยแหล่งที่มาของรายได้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้านการเงินเพื่อสภาพภูมิอากาศในระดับสากล อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของกองทุนจะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่โปร่งใส กลไกกำกับดูแลที่เป็นอิสระ และการสนับสนุนที่มุ่งเป้าไปยังการเปลี่ยนผ่านของภาคอุตสาหกรรมและการคุ้มครองทางสังคมโดยเฉพาะ การนำรายได้จากการกำหนดกลไกการคาร์บอนไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว เทคโนโลยีพลังงานสะอาด และมาตรการช่วยเหลือแรงงานในภาคส่วนที่มีการปล่อยคาร์บอนสูง จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณะและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วนของสังคม

ช่องว่างสำคัญประการหนึ่งคือการไม่มีการกำหนดกลไกการร้องเรียนและการเยียวยาไว้ในร่างพระราชบัญญัตินโยบายและโครงการด้านสภาพภูมิอากาศอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อชุมชนและภาคธุรกิจโดยไม่ตั้งใจ การจัดตั้งกลไกการรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นอิสระในลักษณะเดียวกับกลไกการเยียวยาอิสระ (Independent Redress Mechanism) ของกองทุนภูมิอากาศสีเขียว (Green Climate Fund) จะช่วยให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบมีช่องทางที่เป็นธรรมและโปร่งใสในการระงับข้อพิพาทและจัดการกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด กลไกดังกล่าวควรดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานและรายงานตรงต่อคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

คณะทำงานเสนอให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการแก้ไขรายการที่สำคัญต่อไปนี้ในร่างพระราชบัญญัติ:

- เสริมสร้างการมุ่งเน้นที่การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมและมาตรฐานสิทธิมนุษยชน โดยการแก้ไขมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนี้

“เป้าหมายคือการบรรลุการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นกลางทางคาร์บอน ในขณะที่จัดการกับผลกระทบเชิงลบทางเศรษฐกิจสังคมของการเปลี่ยนผ่านที่มีต่อภูมิภาคและภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ทั้งนี้จะดำเนินการผ่านแนวทางจากล่างขึ้นบนที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนในการปรับตัวและการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยรับรองความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบและกระบวนการตัดสินใจแบบครอบคลุมต้องถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการดังกล่าว โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการมีส่วนร่วมของผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และให้ยึดถือหลักการเหล่านี้ควบคู่ไปกับการรักษาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในเศรษฐกิจโลก”

- ระบุผู้ว่าราชการจังหวัดในคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ เพื่อกระจายอำนาจธรรมาภิบาลด้านสภาพภูมิอากาศและทำให้มั่นใจว่าจังหวัดต่าง ๆ มีส่วนร่วมและสามารถมีส่วนร่วมสนับสนุนในการวางแผนและการตัดสินใจด้านสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ให้แต่งตั้งตัวแทนของกลุ่มหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบเข้าสู่คณะกรรมการ เพื่อรับประกันการมีส่วนร่วมที่มีความหมายและทำให้มั่นใจว่าผลลัพธ์เชิงนโยบายสะท้อนความเป็นจริงในระดับพื้นที่ และ
- จัดตั้งกลไกรับเรื่องร้องเรียนและเยียวยาที่เป็นอิสระภายในกรอบสถาบัน เพื่อให้การเยียวยาในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ และไม่ได้รับการลงโทษหรือจัดการด้วยวิธีอื่นใด แนวทางนี้จะเสริมสร้างความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของสาธารณะในธรรมาภิบาลด้านสภาพภูมิอากาศ

กรอบการดำเนินงานระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ เพื่อให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นไปอย่างคุ้มค่าด้านต้นทุน และสนับสนุนเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนโดยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ภายในปี พ.ศ. 2593 และการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 47 ภายในปี พ.ศ. 2578 รวมทั้งเป็นกรอบสนองต่อแรงกดดันจากมาตรการภายนอก เช่น กลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะดำเนินการในรูปแบบระบบกำหนดเพดานและซื้อขายสิทธิ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และการส่งคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นประจำปี แผนการจัดสรรสิทธิระยะห้าปีจะกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซ กฎเกณฑ์การซื้อขาย และรูปแบบการประมูลสิทธิ อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบสำคัญของการออกแบบระบบ ได้แก่ ขอบเขตของภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบ วิธีการจัดสรรสิทธิ และการประสานงานกับเครื่องมืออื่น ๆ ซึ่งจะต้องกำหนดเพิ่มเติมผ่านกฎหมายลำดับรอง

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ได้กำหนดขอบเขตและผู้เข้าร่วมของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาคคาร์บอนให้มีความชัดเจนเพียงพอ ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในส่วนเดียวกันอาจถูกกำหนดราคาซ้ำซ้อน ภายใต้แนวปฏิบัติระหว่างประเทศโดยทั่วไป ความซ้ำซ้อนดังกล่าวมักได้รับการหลีกเลี่ยงด้วยการกำหนดลำดับการใช้เครื่องมือหรือการแบ่งแยกขอบเขตของเครื่องมือและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ดังเช่นที่ดำเนินการในสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ได้การกำหนดกลไกการเสถียรภาพด้านราคา เช่น ราคาขั้นต่ำ ราคาขั้นสูง หรือกลไกสำรองเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาด ซึ่งได้กลายเป็นองค์ประกอบมาตรฐานของระบบที่มีพัฒนาการในระดับสูง เพื่อจำกัดความผันผวนของราคา สร้างความน่าเชื่อถือให้กับราคาคาร์บอน และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของตลาด การนำกลไกดังกล่าวมาใช้จะช่วยเพิ่มความสามารถในการรองรับความผันผวนของตลาดและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน

ข้อกังวลหลักจากภาคอุตสาหกรรมเกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ

ผลการหารือกับผู้มีส่วนได้เสียจากภาคอุตสาหกรรมสะท้อนให้เห็นถึงข้อกังวลหลายประการเกี่ยวกับความพร้อมของประเทศไทยในการนำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติมาใช้ รวมถึงความเชื่อมโยงระหว่างระบบดังกล่าวกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป ประเด็นที่นำเสนอด้านล่างเป็นข้อกังวลที่ภาคเอกชนได้หยิบยกรายระหว่างการหารือ และสะท้อนประเด็นปฏิบัติที่นิติบุคคลในตลาดกำลังให้ความสำคัญในปัจจุบัน ผู้มีส่วนได้เสียชี้ให้เห็นถึงความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ไม่ว่าจะเป็นกรอบระยะเวลา ขอบเขตภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบ วิธีการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซ และมาตรการรองรับในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีศักยภาพด้านการจัดทำบัญชีคาร์บอนอย่างจำกัด

ความท้าทายด้านข้อมูลและระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ การปล่อยก๊าซเรือนกระจก ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ ฐานข้อมูลค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและฐานข้อมูลการประเมินผลกระทบตลอดวัฏจักรชีวิตของประเทศไทยยังไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ค่าการปล่อยก๊าซเฉพาะภาคส่วนยังไม่สอดคล้องกับวิธีการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมาตรฐานการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ของสหภาพยุโรป ขณะเดียวกัน การครอบคลุมข้อมูลในแต่ละภาคส่วนยังไม่เท่าเทียมกัน และข้อมูลบางประเภท โดยเฉพาะข้อมูลค่าน้ำและข้อมูลการปล่อยทางอ้อมในห่วงโซ่อุปทาน ยังไม่ได้ถูกรวบรวมหรือจัดเก็บในรูปแบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในมาตรา 8.2(ข) (ความท้าทายด้านข้อมูลและข้อกำหนดการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ) นอกจากนี้ หน่วยงานตรวจสอบภายในประเทศยังไม่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของสหภาพยุโรป หรือสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากการยื่นข้อมูลภายใต้มาตรการกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่อ้างอิงค่าการปล่อยก๊าซจริง จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบที่ได้รับการรับรองตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป ซึ่งหากประเทศไทยยังไม่มีผู้ตรวจสอบที่ได้รับการรับรองหรือได้รับการยอมรับในระดับเทียบเท่า ผู้ส่งออกอาจเผชิญกับความล่าช้า ต้นทุนการตรวจสอบที่สูงขึ้น หรือจำเป็นต้องใช้ค่าตั้งต้น (default value) ของสหภาพยุโรปแทน ซึ่งจะเพิ่มความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบและภาระต้นทุนที่สูงขึ้น

กระบวนการรายงานข้อมูลที่ยังอาศัยการดำเนินการด้วยตนเองยังบั่นทอนความน่าเชื่อถือของข้อมูล ความโปร่งใส และความเชื่อมั่นต่อสถาบันที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาแล้วแล้ว จุดอ่อนเหล่านี้เพิ่มความเสี่ยงในการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเนื่องจากผู้ส่งออกอาจจำเป็นต้องใช้ค่าตั้งต้นแบบอนุรักษ์นิยมที่สหภาพยุโรปกำหนด ซึ่งอาจส่งผลให้ต้นทุนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 15–35 นอกจากนี้ การเข้าถึงข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขอบเขตที่ 3 ที่ยังมีจำกัด และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่ยังไม่เพียงพอในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ยังเพิ่มความเสี่ยงของความเสถียรดังกล่าว และอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงตลาดสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่องในอนาคต

ข้อจำกัดด้านการเงินและเทคโนโลยียังคงเป็นอุปสรรคต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาคธุรกิจต้องเผชิญกับความจำเป็นในการลงทุนล่วงหน้าเป็นจำนวนมาก การเข้าถึงแหล่งเงินทุนสีเขียวที่ยังมีจำกัด และความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาของการกำหนดกลไกการปรับราคาคาร์บอน โดยข้อจำกัดเหล่านี้คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากกว่านิติบุคคลรายใหญ่ที่มีความพร้อมอยู่แล้วในตลาด การพึ่งพากระบวนการผลิตที่ปล่อยคาร์บอนสูงและการใช้อุปกรณ์ที่ล้าสมัยอย่างต่อเนื่อง ยังส่งผลให้ห่วงโซ่อุปทานจำนวนมากขาดความพร้อมในการรองรับข้อกำหนดด้านข้อมูลตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป

ท้ายที่สุด ผู้มีส่วนได้เสียได้ระบุว่าจะต้องวางด้านธรรมาภิบาลหลายประการอาจเป็นแหล่งที่มาของความไม่แน่นอนในระดับระบบ ได้แก่ การไม่มีโครงสร้างบริหารจัดการกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนโดยเฉพาะ การกำกับดูแลที่ทับซ้อนกัน ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างระบบทะเบียนและแพลตฟอร์มการรายงานที่ยังมีจำกัด ตลอดจนความไม่แน่นอนเกี่ยวกับเกณฑ์การบังคับใช้และกลไกการอุทธรณ์ นิติบุคคลในตลาดแสดงความกังวลว่า หากไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและกระบวนการบังคับใช้อย่างชัดเจน ภาระในการปฏิบัติตามข้อกำหนดอาจเพิ่มสูงขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในความน่าเชื่อถือของกรอบการกำหนดกลไกการปรับราคาคาร์บอนของประเทศไทยที่กำลังอยู่ระหว่างการพัฒนา

ข้อกังวลหลักจากภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมได้แสดงข้อกังวลหลัก 5 ประการเกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เสนอและกรอบการกำหนดกลไกการปรับราคาคาร์บอนโดยรวม ประการแรก โครงสร้างการกำกับดูแลถูกมองว่ายังขาดความครอบคลุม เนื่องจากมีตัวแทนที่จำกัดจากภาคประชาสังคม และยังไม่มีการกลไกที่ชัดเจนสำหรับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีความหมายในการออกแบบนโยบาย

ประการที่สอง แม้ว่าการจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศที่เสนอไว้จะถือเป็นพัฒนาการในเชิงบวก แต่ผู้มีส่วนได้เสียคาดหวังให้กองทุนดังกล่าวมีรูปแบบการสนับสนุนทางการเงินที่ครอบคลุมและยืดหยุ่นมากขึ้น รวมถึงรองรับการจัดหาเงินทุนสำหรับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลว่ารายได้จากภาษีคาร์บอนจะถูกนำส่งเข้าสู่งบประมาณแผ่นดิน โดยตรงแทนที่จะเข้าสู่กองทุน ซึ่งอาจส่งผลให้ทรัพยากรสำหรับโครงการด้านสังคมและสภาพภูมิอากาศมีอยู่อย่างจำกัด

ประการที่สาม ยังคงมีข้อกังวลเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและการกำกับดูแลคาร์บอนเครดิต โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจมาเชื่อมโยงกับระบบภาคบังคับ กลุ่มภาคประชาสังคมชี้ให้เห็นถึงช่องว่างด้านความโปร่งใส ความไม่สม่ำเสมอของกระบวนการให้ความยินยอม และอำนาจต่อรองที่จำกัดของชุมชนที่เข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิต

ประการที่สี่ ผลกระทบด้านการกระจายภาระและผลประโยชน์เป็นประเด็นที่น่ากังวล โดยกลุ่มเปราะบางมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากต้นทุนที่เกิดจากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมากกว่ากลุ่มอื่น อีกทั้งยังมีบทบาทในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างจำกัด

ท้ายที่สุด การรับรู้และความเข้าใจของสาธารณชนเกี่ยวกับเครื่องมือในตลาดคาร์บอนที่ยังมีจำกัดอาจส่งผลกระทบต่อการยอมรับมาตรการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชนที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวทางที่สหภาพยุโรปจัดการกับความท้าทายของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

เมื่อสหภาพยุโรปเริ่มใช้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี 2548 สหภาพยุโรปต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่นเดียวกับที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ยังไม่เพียงพอ สักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ยังมีจำกัด ความกังวลเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขัน และความเสี่ยงของการย้ายฐานการผลิตที่ก่อให้เกิดการปล่อยคาร์บอน สหภาพยุโรปจึงเลือกใช้แนวทางดำเนินการเป็นลำดับขั้น โดยเริ่มจากระยะนำร่องที่มุ่งเน้นการเรียนรู้ การทดสอบระบบ และการพัฒนาระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ก่อนที่จะเริ่มกำหนดต้นทุนคาร์บอนที่สำคัญ

เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขัน สหภาพยุโรปใช้การจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดมูลค่าเป็นกลไกหลักในระยะแรก พร้อมกับพัฒนาฐานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและวิธีการกำหนดค่าเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่มีความน่าเชื่อถือ เมื่อคุณภาพของข้อมูลดีขึ้น ระบบจึงค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านไปสู่การใช้ค่าเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพิ่มสัดส่วนการจัดสรรสิทธิผ่านการประมูลมากขึ้น

ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายย่อยได้รับเครื่องมือด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่เรียบง่ายขึ้น รวมทั้งได้รับการยกเว้นในบางกรณี ขณะที่การสร้างการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียได้รับการส่งเสริมผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและการเผยแพร่เอกสารนโยบายตั้งแต่ระยะเริ่มต้น

เมื่อการประมูลสิทธิขยายตัวมากขึ้นในระยะที่ 3 สหภาพยุโรปได้จัดตั้งกลไกทางการเงินเฉพาะ ได้แก่ กองทุนนวัตกรรม (Innovation Fund) กองทุนโมเดิร์นไนเซชัน (Modernisation Fund) และกองทุนภูมิอากาศทางสังคม (Social Climate Fund) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางการเงินแก่ภาคอุตสาหกรรมและครัวเรือนเมื่อระบบและตลาดมีพัฒนาการมากขึ้น

ทั้งนี้ องค์ประกอบหลายประการของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป รวมถึงปัจจัยที่ทำให้ระบบดังกล่าวประสบความสำเร็จในปัจจุบัน ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่วันแรกของการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารจัดการและกรอบกฎหมายที่รองรับมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะปรับตัวและรองรับพัฒนาการของตลาดที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ในระยะยาว

ความท้าทายสำคัญ: ประสิทธิภาพของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้างพื้นฐานของตลาดพลังงาน

โครงสร้างตลาดไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียวของประเทศไทย ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้จัดหาและส่งจ่ายไฟฟ้าจากส่วนกลางภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวที่มีอัตราผลตอบแทนคงที่ หรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแล อาจทำให้สัญญาทางด้านราคาคาร์บอนส่งผ่านไปยังผู้ผลิตไฟฟ้าได้จำกัดกว่าตลาดไฟฟ้าขายส่งแบบเสรี ในกรณีที่ผู้ผลิตไฟฟ้ามีการลดต้นทุนคาร์บอนที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงในระดับจำกัด และไม่สามารถผลักภาระต้นทุนดังกล่าวไปยังผู้ใช้ไฟฟ้า หรือคู่สัญญาได้อย่างเต็มที่ ราคาคาร์บอนก็อาจไม่มีอิทธิพลมากพอที่จะเปลี่ยนแปลงลำดับการส่งจ่ายไฟฟ้าหรือการตัดสินใจด้านการดำเนินงานในระยะสั้น แม้โครงสร้างตลาดไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียวจะไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการนำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาใช้ แต่ก็อาจลดประสิทธิภาพของสัญญาทางด้านราคาคาร์บอน เว้นแต่จะมีการปฏิรูปตลาดอย่างค่อยเป็นค่อยไป หรือมีมาตรการเชิงนโยบายอื่นมาสนับสนุนควบคู่กันไป

ในกรณีที่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยครอบคลุมภาคการผลิตไฟฟ้า ผู้ผลิตไฟฟ้าได้รับผลกระทบจากราคาคาร์บอนในเชิงพาณิชย์อย่างจำกัด และโดยทั่วไปไม่สามารถผลักภาระต้นทุนคาร์บอนผ่านระบบได้ ส่งผลให้สัญญาทางด้านราคาคาร์บอนไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการส่งจ่ายไฟฟ้า การดำเนินงาน หรือการตัดสินใจลงทุนได้ตามที่มุ่งหวังภายใต้โครงสร้างตลาดในปัจจุบัน ข้อจำกัดดังกล่าวลดความสามารถของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในการขับเคลื่อนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงานไฟฟ้า และยังคงส่งผลต่อเนื่องไปยังอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้พึ่งพาการใช้ไฟฟ้าเป็นอย่างมาก และอาจต้องเผชิญกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในสินค้าที่สูงขึ้นในระยะยาว

สหราชอาณาจักรเริ่มดำเนินโครงการเปิดเสรีและแยกกิจการในภาคพลังงานเป็นลำดับขั้นตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวใช้เวลาทศวรรษจึงแล้วเสร็จ และต่อมาได้กลายเป็นแนวทางที่สหภาพยุโรปนำไปปรับใช้ กระบวนการนี้มีส่วนสำคัญในการสร้างโครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการทำให้การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในเวลาต่อมา

ข้อพิจารณาเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

กำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้การกำหนดกลไกการคาร์บอน

บทเรียนสำคัญจากแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ รวมถึงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร คือ นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต้องได้รับความชัดเจนตั้งแต่ระยะแรก และอย่างแน่นอนว่ากิจกรรม เชื้อเพลิง ก๊าซ และสถานประกอบการประเภทใดจะอยู่ภายใต้เครื่องมือการกำหนดกลไกการคาร์บอนประเภทใด ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติของไทยกำหนดให้มีเครื่องมือหลายประเภท ได้แก่ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอน การชดเชยคาร์บอนภาคสมัครใจ และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน แต่ยังไม่ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ของแต่ละเครื่องมือให้ชัดเจน หากไม่มีการแบ่งแยกขอบเขตตามภาคส่วนอย่างชัดเจน ก็อาจเพิ่มความเสี่ยงที่นิติบุคคลจะต้องรับภาระจากเครื่องมือหลายประเภทซ้ำซ้อน เกิดพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากความแตกต่างของกฎเกณฑ์ หรือได้รับสัญญาทางด้านราคาคาร์บอนที่ไม่สอดคล้องกันได้

คณะทำงานจึงเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมเผยแพร่ขอบเขตรายภาคส่วนและกฎปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือตั้งแต่ระยะแรก เพื่อให้บริษัทสามารถเริ่มเก็บข้อมูล พัฒนาระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และวางแผนการลงทุน ซึ่งจะช่วยลดการต่อต้านและความเสี่ยงในการปฏิบัติตามเมื่อถึงวันที่มีผลบังคับใช้

ขอบเขตและลำดับการดำเนินการของภาคต่าง ๆ

ประสบการณ์ของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการเริ่มต้นด้วยการครอบคลุมเฉพาะผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เท่านั้น ก่อนที่จะขยายไปสู่ภาคส่วนและก๊าซเรือนกระจกประเภทอื่นในภายหลัง การเริ่มดำเนินการเป็นลำดับขั้นช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถทดสอบระบบการรายงาน สักยภาพในการทวนสอบ และการบริหารจัดการระบบทะเบียนภายใต้สถานะการดำเนินงานจริง ก่อนขยายขอบเขตไปยังก๊าซชนิดอื่น สถานประกอบการขนาดเล็ก หรือภาคส่วนที่มีความซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังช่วยป้องกันการปรับตัวสูงขึ้นอย่างฉับพลันของราคาคาตลาด และภาระด้านการบริหารจัดการ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้หากมีการนำระบบมาใช้พร้อมกันในทุกภาคส่วนในวงกว้างตั้งแต่เริ่มต้น

ด้วยเหตุนี้ คณะทำงานจึงเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นระบบด้วยการครอบคลุมเฉพาะผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ก่อน แล้วจึงค่อย ๆ ขยายขอบเขตเมื่อระบบมีความพร้อมและพัฒนามากขึ้น ตัวอย่างเช่น ภาคการบินอาจเป็นภาคส่วนที่เหมาะสมสำหรับการเริ่มต้น เนื่องจากมีจำนวนนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่มาก มีข้อมูลที่พร้อมใช้งานอยู่แล้วในระดับหนึ่ง และเมื่อต้องการใช้แนวทางการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่เรียบง่าย การนำกฎเกณฑ์ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาใช้กับเที่ยวบินภายในประเทศหรือเที่ยวบินขาออกก่อน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการผ่อนปรนสำหรับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายย่อย จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินงานก่อนการขยายระบบในวงกว้างต่อไป

จัดให้มีการปฏิรูปภาคพลังงานสอดคล้องกับประสิทธิผลของการกำหนดราคาคาร์บอน

ประเทศไทยควรพิจารณาดำเนินการปฏิรูปตลาดไฟฟ้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเป็นลำดับขั้นในระยะกลางถึงระยะยาว เพื่อเสริมประสิทธิภาพของการส่งผ่านสัญญาณด้านราคาการคาร์บอนภายใต้ระบบตลาดไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียว ประสบการณ์ระหว่างประเทศ รวมถึงกรณีของสหราชอาณาจักร แสดงให้เห็นว่าการกำหนดกลไกการคาร์บอนจะมีประสิทธิผลสูงสุดเมื่อโครงสร้างตลาดเอื้อให้ต้นทุนคาร์บอนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการส่งจ่ายไฟฟ้าและการลงทุน การเพิ่มประสิทธิภาพการส่งผ่านสัญญาณด้านราคาการคาร์บอนในภาคไฟฟ้าของไทยจะช่วยเสริมประสิทธิผลของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับทั้งระบบ และลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนสำหรับการส่งออกที่ใช้ไฟฟ้าเข้มข้นเป็นหลัก

ความสมดุลระหว่างการจัดสรรแบบให้เปล่าและการประมูล

ประสบการณ์ของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็นว่าแม้การจัดสรรแบบให้เปล่าอย่างกว้างขวางในช่วงแรกจะสามารถสร้างการสนับสนุนจากภาคอุตสาหกรรมได้ แต่การวางแผนเปลี่ยนไปสู่การกำหนดเกณฑ์เปรียบเทียบและการประมูลเป็นสิ่งจำเป็นในการขับเคลื่อนการลดคาร์บอนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรายได้จากการประมูลจะถูกนำกลับมาใช้เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของภาคอุตสาหกรรมและมาตรการทางสังคม

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ยังคงใช้การจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดมูลค่าในระยะแรก เพื่อสร้างการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมทั้งค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านไปสู่การกำหนดเกณฑ์เปรียบเทียบและการประมูลสิทธิ และให้ค้ำประกันว่าจะนำรายได้ที่เกิดขึ้นกลับไปสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของภาคอุตสาหกรรมและการคุ้มครองทางสังคม

คณะทำงานเสนอแนะเพิ่มเติมให้กำหนดแนวทางล่วงหน้าที่จะชัดเจนเกี่ยวกับการปรับลดการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดมูลค่า เนื่องจากความชัดเจนในระยะต้นดังกล่าวมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการจัดสรรสิทธิในระยะแรก เพราะจะส่งผลต่อการคาดการณ์การลงทุนและการวางแผนรองรับต้นทุนคาร์บอนในอนาคตของนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

การใช้หลักการกำกับดูแลตามสัดส่วนสำหรับผู้ปล่อยรายเล็ก

กลไกการยกเว้นสำหรับสถานประกอบการขนาดเล็กของสหภาพยุโรป (มาตรา 27) และเครื่องมือที่ลดความซับซ้อนสำหรับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณน้อยในภาคการบิน มีบทบาทสำคัญในการหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งด้านการทวนสอบข้อมูล

คณะทำงานขอสนับสนุนให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม กำหนดกระบวนการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ลดความซับซ้อน กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำและ/หรือจัดให้มีแนวทางการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางเลือกสำหรับสถานประกอบการขนาดเล็ก เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งและมุ่งใช้ทรัพยากรด้านการกำกับดูแลกับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่เป็นหลัก

การกำหนดบทบาทผู้ดำเนินเสถียรภาพของตลาดไว้ในกรอบกฎหมาย

จากประสบการณ์ของสหภาพยุโรปที่เผชิญปัญหาสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนเกินจำนวนมากและการปรับตัวลดลงของราคาคาร์บอนในช่วงแรก คณะทำงานเสนอแนะอย่างแข็งให้กรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดบทบาทผู้รองรับการนำกลไกรักษาเสถียรภาพของตลาดมาใช้ในอนาคต เช่น กลไกสำรอง ช่วงราคาที่กำหนดไว้ หรือเครื่องมือรักษาเสถียรภาพอื่น ๆ เพื่อให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถบริหารจัดการปริมาณสิทธิส่วนเกินและป้องกันการปรับตัวลดลงของราคาได้ โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหลัก การติดตามความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาเสถียรภาพด้านราคาคาร์บอนให้มีความน่าเชื่อถือและสามารถคาดการณ์ได้ในระยะยาว

การใช้ระบบทลงโทษแบบเป็นขั้นบันได

บทลงโทษควรกำหนดไว้ในระดับที่ไม่สูงมากในช่วงแรกของการบังคับใช้ เพื่อสะท้อนข้อจำกัดด้านข้อมูลและความพร้อมของระบบที่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แล้วค่อย ๆ เพิ่มระดับความเข้มงวดขึ้นตามพัฒนาการของระบบ การกำหนดแนวทางการปรับเพิ่มบทลงโทษอย่างชัดเจนตั้งแต่ต้นจะช่วยส่งเสริมให้นิติบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมและเรียนรู้การปฏิบัติตามข้อกำหนดในช่วงปีแรก ๆ ขณะเดียวกันก็ช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมายเมื่อศักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ได้รับการพัฒนามากขึ้น คณะทำงานเสนอแนะให้กรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมแก้ไขหมวด 14 ของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว

การลงทุนในการพัฒนาศักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และความพร้อมของข้อมูลตั้งแต่ระยะแรก

คณะทำงานเสนอแนะให้กรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับการลงทุนตั้งแต่ระยะเริ่มต้นในการพัฒนาระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงฐานข้อมูลค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจก การรับรองและพัฒนาศักยภาพผู้ทวนสอบ การพัฒนาแพลตฟอร์มการรายงานข้อมูลดิจิทัล และการให้การสนับสนุนที่เหมาะสมแก่นิติบุคคลวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อแก้ไขข้อจำกัดด้านข้อมูลและศักยภาพที่มีอยู่ในปัจจุบัน การเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ในช่วงก่อนเริ่มการบังคับใช้ระบบอย่างเต็มรูปแบบ จะช่วยลดความเสี่ยงของระบบในระยะยาว ลดต้นทุนในการปฏิบัติตามข้อกำหนด และทำให้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถดำเนินงานได้อย่างมีความน่าเชื่อถือตั้งแต่เริ่มต้นใช้งานจริง

การจัดลำดับความสำคัญในการใช้รายได้ให้ชัดเจนเพื่อส่งเสริมการยอมรับจากภาคการเมืองและภาคอุตสาหกรรม

ในการเสริมสร้างการสนับสนุนทางการเมืองก่อนโยกย้ายการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน คณะทำงานเสนอแนะให้กรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดและสื่อสารแนวทางการจัดสรรรายได้ที่มีความสมดุล โดยนำรายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนไปสนับสนุนนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ให้สามารถลงทุนในระบบติดตามการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เทคโนโลยีสะอาด การปรับตัวของแรงงาน และมาตรการคุ้มครองทางสังคม การกำหนดแนวทางการใช้รายได้ให้มีความชัดเจน

ตั้งแต่ระยะแรก รวมถึงการมีกลไกนำรายได้กลับมาใช้ประโยชน์อย่างโปร่งใส จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสียและบรรเทาความกังวลของภาคอุตสาหกรรมเกี่ยวกับต้นทุนในช่วงเริ่มต้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มการยอมรับต่อการรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนทั้งในภาคการเมืองและภาคเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียผ่านการปรึกษาหารืออย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ประสบการณ์ระหว่างประเทศสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ก่อนการนำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปมาใช้ ได้มีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง รวมถึงการเผยแพร่เอกสารกรีนเปเปอร์ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้าใจระบุข้อจำกัดด้านศักยภาพ และปรับปรุงการออกแบบระบบให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น คณะทำงานเสนอแนะให้กรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมนำแนวทางการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวมาปรับใช้ในลักษณะเดียวกัน



ส่วนที่ 2 การรับมือกับกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน: ข้อกำหนดด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและแนวทางของสหภาพยุโรป ผู้การพัฒนากลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต

การมีผลบังคับใช้ในระยะบังคับใช้เช่นเดิมรูปแบบของกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญสำหรับผู้ส่งออกไทย โดยผลกระทบจะกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยคาร์บอนเข้มข้น เช่น เหล็กและอะลูมิเนียม ซึ่งภาคนี้ทุนจะขึ้นอยู่กับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในสินค้าและราคาที่อ้างอิงตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป

ความเสี่ยงสำคัญในระยะสั้นส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านเทคนิค และข้อมูล ได้แก่ ช่องว่างของข้อมูลค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกและข้อมูลการประเมินวัฏจักรชีวิตของประเทศไทย การเข้าถึงข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขอบเขตที่ 3 ที่ยังมีจำกัด ความสามารถในการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ไม่สม่ำเสมอ และการขาดระบบการทวนสอบที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งอาจทำให้ผู้ส่งออกจำนวนมากต้องใช้ค่าตั้งต้นที่สหภาพยุโรปกำหนด อันอาจส่งผลให้ภาระต้นทุนภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญและลดทอนความสามารถในการแข่งขัน

ความท้าทายเหล่านี้ส่งผลรุนแรงเป็นพิเศษต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงผู้ผลิตปลายน้ำ ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนอย่างจำกัด มีทรัพยากรด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ไม่เพียงพอ และต้องพึ่งพาข้อมูลจากผู้ผลิตต้นน้ำ ส่งผลให้ความเสี่ยงในการขึ้นข้อมูลล่าช้าหรือไม่ครบถ้วน รวมถึงความเสี่ยงต่อการสูญเสียโอกาสในการเข้าถึงตลาดเพิ่มขึ้น

ในขณะที่กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องท่ามกลางบริบทด้านการค้าและสภาพภูมิอากาศโลกที่ังมีความเห็นแตกต่างกัน ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้วางกรอบพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนากลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทย

อย่างไรก็ตาม ยังจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบสำคัญด้านการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความแน่นอนทางกฎหมายและความสามารถในการบังคับใช้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขึ้นทะเบียนผู้นำเข้า การกำกับดูแลระบบทะเบียน การเปิดเผยข้อมูล หน้าที่ในการทวนสอบ และกลไกระงับข้อพิพาท

ในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติยังไม่ได้กำหนดขอบเขตของสินค้าที่จะอยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าว ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาระต้นทุนของประเทศ ตลอดจนแนวทางการพิจารณาการปรับราคาที่จะจัดเก็บในต่างประเทศอย่างชัดเจน ส่งผลให้ทั้งผู้นำเข้าและผู้ผลิตภายในประเทศยังคงเผชิญกับความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามข้อกำหนด

ข้อพิจารณาเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ

การปฏิบัติตามกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป

ให้ความสำคัญกับความพร้อมในการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปในฐานะกลยุทธ์เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยกระดับการเตรียมความพร้อมต่อกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนให้เป็นมาตรการสำคัญในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออก โดยเร่งพัฒนาฐานข้อมูลค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกและข้อมูลการประเมินวัฏจักรชีวิตที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล พัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ รวมทั้งจัดทำแนวทางทางเทคนิคเฉพาะรายสาขาสำหรับห่วงโซ่มูลค่าที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเหล็ก อะลูมิเนียม ปูนซีเมนต์ และปุ๋ย

ลดการพึ่งพาค่าตั้งต้นผ่านการเสริมสร้างศักยภาพอย่างมีเป้าหมาย

คณะทำงานสนับสนุนให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือผู้ส่งออกในการจัดทำข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสถานประกอบการที่สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งเสริมสร้างระบบการจัดเก็บข้อมูลตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยครอบคลุมข้อมูลการปล่อยก๊าซ

เรือนกระจกขอบเขตที่ 3 ในกรณีที่เกี่ยวข้อง โครงการพัฒนาศักยภาพควรให้ความสำคัญกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงผู้ผลิตต้นน้ำที่สำคัญ เพื่อลดการพึ่งพาค่าตั้งต้นที่สหภาพยุโรปกำหนดและลดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามข้อกำหนด

นอกจากนี้ คณะทำงานเสนอแนะให้กำหนดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเลือกใช้ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจริงหรือค่าตั้งต้น โดยคำนึงว่าการใช้ค่าตั้งต้นยังสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่โดยทั่วไปมักรวมส่วนเพิ่มของต้นทุนไว้ด้วยและอาจเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ผู้ส่งออกควรประเมินต้นทุนการทวนสอบเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการลดภาระภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน และควรหลีกเลี่ยงการพึ่งพาค่าตั้งต้นในระยะยาว หากการใช้ข้อมูลจริงสามารถช่วยลดภาระต้นทุนได้มากกว่า

ท้ายที่สุด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรรักษาความสม่ำเสมอและความโปร่งใสของวิธีการรายงานข้อมูล ในกรณีที่มีการสลับใช้ข้อมูลจริงและค่าตั้งต้น ผู้ส่งออกควรจัดเก็บหลักฐานและข้อมูลประกอบอย่างละเอียดไว้ในระบบทะเบียนกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน เพื่ออธิบายเหตุผลของการเลือกใช้วิธีการดังกล่าว เช่น ช่องว่างของข้อมูล ข้อจำกัดด้านการทวนสอบ หรือข้อจำกัดภายในห่วงโซ่อุปทาน เพื่อลดความเสี่ยงจากการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายในอนาคต

กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัดเจนและเสริมสร้างกระบวนการกำกับดูแลข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เข้มแข็ง

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมเสริมการจัดการเชิงสถาบันและขั้นตอนการดำเนินงาน โดยกำหนดความรับผิดชอบต่อความถูกต้องและความครบถ้วนของข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ชัดเจน รวมถึงบทบาทหน้าที่ของผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และผู้ทวนสอบ ตลอดจนกำหนดกลไกที่ชัดเจนสำหรับการแก้ไข การปรับปรุง และการอุทธรณ์ข้อมูล รวมถึงกรณีความผิดพลาดที่เกิดขึ้นโดยสุจริต ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย

กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต

เสริมสร้างหลักประกันด้านกระบวนการและการกำหนดความรับผิดชอบให้ชัดเจน

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกำหนดความรับผิดชอบทางกฎหมายต่อความถูกต้องและความครบถ้วนของข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ชัดเจน โดยแยกบทบาทและหน้าที่ของผู้นำเข้าและผู้ส่งออกออกจากบทบาทในการให้ความเชื่อมั่นของผู้ทวนสอบอย่างชัดเจน พร้อมทั้งจัดให้มีกลไกที่เป็นระบบสำหรับการแก้ไข การปรับปรุง และการอุทธรณ์ข้อมูล รวมถึงกรณีความผิดพลาดที่เกิดขึ้นโดยสุจริต โดยยังคงรักษาประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและผลในเชิงป้องกันไว้ได้อย่างเหมาะสม

ออกแบบกลไกทางกฎหมายและโครงสร้างการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพสำหรับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทย

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดกลไกทางกฎหมายและมาตรการคุ้มครองความน่าเชื่อถือของระบบให้มีความชัดเจน โดยอาจรวมถึงการกำหนดให้การนำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการสามารถดำเนินการได้ผ่านผู้นำเข้าที่ขึ้นทะเบียนแล้วเท่านั้น การให้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายตามระดับความเสี่ยง และการรับรองให้การยื่นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางหลักในการรายงานข้อมูลตามความเหมาะสม

กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านการกำกับดูแลระบบทะเบียนและความถูกต้องน่าเชื่อถือของข้อมูล

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดหลักการด้านความโปร่งใส ความสามารถในการตรวจสอบย้อนหลัง การคุ้มครองข้อมูลทางการค้าที่มีความอ่อนไหว และการติดตามการออกและการส่งคืนหน่วยสิทธิหรือใบรับรองที่มีความน่าเชื่อถือไว้ภายในกรอบการดำเนินงานของระบบทะเบียน แม้ว่ารายละเอียดด้านการปฏิบัติอาจกำหนดเพิ่มเติมได้อย่างยืดหยุ่นผ่านกฎหมายลำดับรอง แต่กฎหมายแม่บทควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านความน่าเชื่อถือของระบบไว้ให้ชัดเจนตั้งแต่ต้น

สร้างความสอดคล้องระหว่างการพัฒนากลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมประสานการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดระหว่างกลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของไทยในอนาคตกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ เพื่อให้วิธีการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ การปล่อยก๊าซเรือนกระจก สัญญาด้านราคา และการดำเนินงานของทั้งสองระบบมีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ ควรออกแบบกรอบการดำเนินงานให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะสามารถปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อกฎเกณฑ์ทางเทคนิค แนวปฏิบัติ และพัฒนาการด้านการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

มาตรการดังกล่าวโดยรวมจะช่วยลดความเสี่ยงในการปฏิบัติตามข้อกำหนด รักษาความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออก และสนับสนุนการพัฒนากรอบมาตรการการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนที่มีความรัดกุมทางกฎหมายและได้รับความน่าเชื่อถือในระดับสากล โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของประเทศไทยในภาพรวม

ส่วนที่ 3 โครงสร้างการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแบบผสม: ช่องว่าง ความเสี่ยง และความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการต่าง ๆ

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กำหนดโครงสร้างการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแบบผสม (ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอน กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน และการบูรณาการ T-VER) แต่ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเชื่อมโยงและการทำงานร่วมกันของมาตรการเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน โดยรายละเอียดส่วนใหญ่ยังต้องรอการกำหนดเพิ่มเติมในกฎหมายลำดับรอง ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทั้งในทางกฎหมายและทางธุรกิจ ในช่วงเวลานี้ที่บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจำเป็นต้องมีความชัดเจนเพื่อพัฒนาระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ รวมถึงวางแผนการลงทุน

ความเสี่ยงเชิงระบบที่อาจเกิดขึ้นได้ในระยะแรกคือการทับซ้อนกันของขอบเขตการบังคับใช้ระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาษีคาร์บอน หากกฎหมายไม่กำหนดขอบเขตของแต่ละมาตรการหรือหลักเกณฑ์ในการจัดลำดับการบังคับใช้ไว้อย่างชัดเจน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนเดียวกันอาจต้องอยู่ภายใต้ทั้งสองมาตรการ หรือในทางกลับกัน นิติบุคคลอาจปรับรูปแบบการดำเนินกิจกรรมเพื่อลดภาระจากมาตรการดังกล่าวได้ ซึ่งจะบั่นทอนประสิทธิภาพของสัญญาณด้านราคาคาร์บอนและเพิ่มความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย

กลไกการ “หักกลบ” ภาษีคาร์บอนตามมาตรา 95 อาจเป็นแนวทางที่มีประโยชน์ในหลักการ แต่ปัจจุบันยังขาดรายละเอียดที่ชัดเจนและอาจส่งผลให้การดำเนินงานของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบิดเบือนได้ หากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการใช้กลไกดังกล่าว ข้อจำกัดเชิงปริมาณ และวิธีการคำนวณหรือแปลงมูลค่าที่ชัดเจน กลไกนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบดังต่อไปนี้:

- 1 กระตุ้นพฤติกรรมการเก็งกำไร
- 2 ลดความต้องการซื้อสิทธิผ่านการประมูลภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และบั่นทอนกลไกการกำหนดราคา
- 3 ลดความสามารถในการคาดการณ์ภาระต้นทุนคาร์บอนของผู้ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับใช้ของมาตรการ

ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการต่าง ๆ ยังส่งผลโดยตรงต่อรายได้ของกองทุนภูมิอากาศ หากการชำระภาษีคาร์บอนทำให้ราคาสหภาพการประมูลภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลง (ขณะที่รายได้จากภาษีคาร์บอนถูกนำส่งชำระได้แผ่นดิน) กองทุนภูมิอากาศอาจสูญเสียรายได้ในเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะเมื่อการประมูลสิทธิมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในระยะต่อ ๆ ไปของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ข้อเสนอให้สามารถนำคาร์บอนเครดิตภาคสมัครใจมาใช้ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ไม่เกินร้อยละ 15 อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความน่าเชื่อถือของตลาด และสัญญาณด้านราคา หากไม่มีการกำหนดเกณฑ์คุณภาพและมาตรการคุ้มครองทางบัญชีไว้อย่างชัดเจน ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติยังไม่ได้แยกความแตกต่างระหว่าง T-VER มาตรฐาน และ T-VER ฟรีเมียม แม้ว่าทั้งสองประเภทจะมีมาตรการคุ้มครองด้านการกำกับดูแลและการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งยังไม่ได้กำหนดเกณฑ์คุณภาพขั้นต่ำไว้ในกฎหมายแม่บท

ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับอายุของคาร์บอนเครดิตและโครงสร้างอุปทานในตลาด ทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดการจัดหาคาร์บอนเครดิตเพื่อใช้ประโยชน์จากความแตกต่างของราคาในช่วงแรกของการดำเนินงาน เนื่องจากคาร์บอนเครดิต T-VER ที่มีอยู่ในตลาดส่วนใหญ่เป็น T-VER มาตรฐาน รวมถึงเครดิตที่ออกมานานแล้ว ผู้ที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของระบบจึงอาจเลือกใช้เครดิตต้นทุนต่ำแทนการซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือเครดิตที่มีควมน่าเชื่อถือสูงกว่า ซึ่งอาจลดราคาคาร์บอนในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและลดแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านการปรับปรุงกระบวนการผลิตโดยตรง

ความเสี่ยงจากการนับซ้ำและการกล่าวอ้างซ้ำมีนัยสำคัญ หากไม่มีการบูรณาการ โครงสร้างระบบทะเบียนและหลักเกณฑ์ทางบัญชีเข้าด้วยกัน หากไม่มีระบบหมายเลขกำกับที่เป็นเอกภาพ ระบบติดตามสถานะ และหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ผลการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้เพียงครั้งเดียว (รวมถึงการปรับที่สอดคล้องกับการโอนตามมาตรา 6 ในกรณีที่เกี่ยวข้อง) ผลการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเดียวกันอาจถูกนำไปใช้หรือกล่าวอ้างภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การกล่าวอ้างโดยสมัครใจ และบัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติพร้อมกัน

กรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่ประเทศไทยกำลังพัฒนายังมีนัยสำคัญโดยตรงต่อการหักกลบตามมาตรา 9 ของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน และโอกาสในการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะยาว ภายใต้มาตรา 9 ผู้นำเข้าในสหภาพยุโรปสามารถนำราคาคาร์บอนที่ “ชำระจริง” ในประเทศผู้ผลิตมาหักกลบได้ แต่เฉพาะในกรณีที่ต้นทุนดังกล่าวมีลักษณะเป็นภาคบังคับ มีความโปร่งใส และสามารถเชื่อมโยงได้อย่างชัดเจนกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

อย่างไรก็ตาม การออกแบบระบบของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งผสมผสานเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนหลายรูปแบบเข้าด้วยกัน ทำให้ต้นทุนคาร์บอนที่แท้จริงมีลักษณะผสมผสานและไม่สม่ำเสมอ ความซับซ้อนดังกล่าวอาจทำให้ผู้สังเกตที่ได้รับอนุญาตจากสหภาพยุโรปพิสูจน์ได้ยากว่ามีการชำระราคาคาร์บอนภาคบังคับแล้ว ซึ่งอาจจำกัดความสามารถของผู้ส่งออกไทยในการใช้ประโยชน์จากการหักกลบตามมาตรา 9

การกำหนดความเชื่อมโยงและการทำงานร่วมกันของมาตรการต่าง ๆ ของไทยให้มีความชัดเจนและเรียบง่ายมากขึ้น จะช่วยเสริมความน่าเชื่อถือของข้อมูลและหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาการยอมรับตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน และในขณะเดียวกันยังช่วยให้โครงสร้างของระบบมีความสอดคล้องกับคุณลักษณะที่คาดหวังสำหรับการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตภายใต้มาตรา 25 ของคำสั่งว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป

ความสนใจของประเทศไทยในการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับระบบของสหภาพยุโรปในอนาคต ยังมีนัยสำคัญต่อการออกแบบระบบด้วย การเชื่อมโยงดังกล่าวอยู่ภายใต้มาตรา 25 ของคำสั่งว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป และต้องอาศัยความสอดคล้องกันในระดับสูงระหว่างระบบของทั้งสองฝ่าย ซึ่งรวมถึงการยอมรับสิทธิในการ

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกร่วมกัน กฎเกณฑ์ตลาดที่สอดคล้องกัน และความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็ง จนถึงปัจจุบัน สหภาพยุโรปเชื่อมโยงระบบกับภายนอกเพียงระบบเดียว คือระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสวิตเซอร์แลนด์ ขณะที่สหราชอาณาจักรกำลังดำเนินการเพื่อเชื่อมโยงระบบของตนบนพื้นฐานของระบบที่มีความสอดคล้องกับการออกแบบของระบบสหภาพยุโรปอยู่แล้วในระดับสูง

แม้ว่าปัจจุบันสหภาพยุโรปจะยังไม่มีแนวทางอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับความเข้ากันได้ระหว่างการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับระบบที่ยอมรับการใช้คาร์บอนเครดิตชดเชย แต่แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปนับตั้งแต่ระยะที่ 3 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นถึงความนิยมต่อระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบปิดที่ใช้สิทธิเพียงอย่างเดียวในการปฏิบัติตามข้อกำหนด และมีกลไกการกำหนดราคาที่โปร่งใสซึ่งขับเคลื่อนจากความขาดแคลนของสิทธิในตลาดเท่านั้น ระบบที่เปิดให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดผ่านกลไกหลายรูปแบบ รวมถึงคาร์บอนเครดิตชดเชยและกลไกการหักลบ ซึ่งอาจ

ส่งผลต่อราคาคาร์บอนที่แท้จริงอย่างมีนัยสำคัญ อาจถูกมองว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขสำหรับการเชื่อมโยงระบบดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาจากกรอบการดำเนินงานของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงการใช้คาร์บอนเครดิตภาคสมัครใจที่ผ่านการแปลงหน่วย และความเชื่อมโยงระหว่างภาคีคาร์บอนกับภาคีที่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การหารือเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระบบในอนาคตอาจมีความซับซ้อนมากขึ้น เว้นแต่จะสามารถแยกองค์ประกอบเหล่านี้ออกจากกันในเชิงโครงสร้าง หรือกำหนดเพดานการใช้หรือระงับการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการเชื่อมโยงระบบได้

การเสริมสร้างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยให้สามารถดำเนินงานได้โดยแยกจากระบบ T-VER และกำหนดให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดอาศัยสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นหลัก จะช่วยให้ระบบของไทยมีความสอดคล้องกับข้อกำหนดของสหภาพยุโรปมากยิ่งขึ้น และเพิ่มโอกาสในการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับสหภาพยุโรปได้สำเร็จในระยะยาว

ข้อพิจารณาเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ

กำหนดขอบเขตทางกฎหมายและลำดับการดำเนินการที่ชัดเจนระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาคีคาร์บอน

คณะทำงานเสนอแนะอย่างยิ่งให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ในกฎหมายหลักอย่างชัดเจนว่า แหล่งกำเนิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่ละแห่งควรอยู่ภายใต้ราคาคาร์บอนที่มีผลบังคับใช้เพียงประเภทเดียว พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการจัดลำดับหรือแบ่งขอบเขตการใช้มาตรการอย่างชัดเจน (เช่น ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับแหล่งกำเนิดการปล่อยขนาดใหญ่ที่อยู่ประจำที่ และภาคีคาร์บอนสำหรับภาคส่วนที่มีแหล่งปล่อยกระจายตัว) รวมถึงกำหนดมาตรการรองรับการเปลี่ยนผ่านไว้อย่างชัดเจนด้วย

กำหนดการใช้กลไกหักลบภาคีคาร์บอนตามมาตรา 95 เพื่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกพร้อมกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุม ไว้ในกฎหมายหลักเกี่ยวกับวิธีการใช้กลไกการหักลบตามมาตรา 95 เพื่อให้มั่นใจว่ากลไกการหักลบดังกล่าวจะไม่บั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือรายได้ของกองทุนภูมิอากาศ ทั้งนี้ควรรวมถึง:

- กฎเกณฑ์การมีสิทธิที่ชัดเจนในการกำหนดว่านิมิตบุคคลและกิจกรรมใดบ้างที่อาจอ้างสิทธิ์การหักลบ
- ข้อจำกัดด้านขอบเขตที่ทำให้ชัดเจนว่าการหักลบใช้เฉพาะกับการปล่อยก๊าซที่ซ้อนทับกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือไม่
- เพดานเชิงปริมาณและขีดจำกัดเชิงเวลา เช่น จำกัดการหักลบเฉพาะในช่วงระยะนำร่องและระยะที่ 1 (พ.ศ. 2570–2578) เป็นมาตรการเปลี่ยนผ่าน ในขณะที่นิมิตบุคคลปรับตัวเข้ากับกรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนใหม่ และ

- วิธีการแปลงค่าที่โปร่งใส อิงกฎเกณฑ์ ซึ่งรักษาการก่อตัวของราคาที่ยืดหยุ่น และป้องกันการรั่วไหลของรายได้ที่ไม่ได้ตั้งใจ

ในขณะเดียวกัน ควรนำมาตรการคุ้มครองด้านการออกแบบตลาดเข้ามาเพื่อปกป้องความน่าเชื่อถือของสัญญาตราในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและรักษาความเชื่อมั่นในเสถียรภาพของระบบในระยะยาว

ใช้เครื่องมือรักษาเสถียรภาพด้านราคา (เช่น ราคาลดต่ำในการประมูลหรือลดดอกเบี้ยค้ำหนุน) และกำหนดให้กลไกหักลบภาคีคาร์บอนและการใช้คาร์บอนเครดิตชดเชยไม่สามารถใช้แทนความขาดแคลนของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในเชิงโครงสร้างได้

เสริมความเข้มแข็งของมาตรา 93-94 โดยกำหนดเกณฑ์คุณภาพของคาร์บอนเครดิตชดเชยไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายหลัก

คณะทำงานสนับสนุนให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมพิจารณาไม่อนุญาตให้ใช้คาร์บอนเครดิตชดเชยและคาร์บอนเครดิตภาคสมัครใจเพื่อการปฏิบัติตามข้อกำหนด หรืออย่างน้อยควรกำหนดเพดานการใช้ที่ลดลงตามระยะเวลา เช่น ไม่เกินร้อยละ 10 ในระยะที่ 1 ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (พ.ศ. 2573) และลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 5 ในระยะที่ 2 (พ.ศ. 2578) เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของสัญญาตราด้านราคา สนับสนุนรายได้ของกองทุนภูมิอากาศ และส่งเสริมความสอดคล้องกับข้อกำหนดสำหรับการได้รับการยอมรับตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน รวมถึงการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต ภายใต้มาตรา 25 ของคำสัญญาว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปในระดับที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ควรกำหนดเกณฑ์คุณภาพของคาร์บอนเครดิตชดเชยไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายหลัก เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพที่ชัดเจนและมีผลผูกพันสำหรับคาร์บอนเครดิตชดเชยที่สามารถนำมาใช้เพื่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้

- ทางเลือกที่ 1: การจำกัดการเข้าถึงตามเกณฑ์คุณภาพ โดยจำกัดคาร์บอนเครดิตชนิดที่สามารใช้เพื่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้เฉพาะ T-VER พรีเมียม หรือหน่วยคาร์บอนที่มีมาตรฐานเทียบเท่ามาตรฐานสากล (เช่น ได้รับฉลาก ICVCM CCP มีคุณสมบัติตาม CORSIA หรือสอดคล้องกับมาตรา 6) แนวทางนี้ช่วยให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดอาศัยคาร์บอนเครดิตที่มีความน่าเชื่อถือสูง สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากล และรักษาปริมาณคาร์บอนเครดิตชนิดให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเมื่อปริมาณ T-VER พรีเมียมเพิ่มขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2570-2573
- ทางเลือกที่ 2: การเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยอนุญาตให้ใช้ทั้ง T-VER มาตรฐานและ T-VER พรีเมียมในระยะเริ่มต้น แต่กำหนดสัดส่วนการใช้หรือความแตกต่างด้านราคาเพื่อเอื้อต่อ T-VER พรีเมียม พร้อมกำหนดการเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจนไปสู่การอนุญาตให้ใช้เฉพาะ T-VER พรีเมียมภายในปีพ.ศ. 2573 แนวทางนี้ช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในช่วงเริ่มต้นของการจัดตั้งระบบ ขณะเดียวกันก็ส่งสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางด้านคุณภาพในระยะยาว

กรอบคุ้มครองเพื่อป้องกันการนับซ้ำและเสริมความน่าเชื่อถือของระบบ

เพื่อบรรเทาความเสี่ยงจากการนับซ้ำและสร้างความสอดคล้องอย่างเต็มที่ระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ และกลไกตามมาตรา 6 กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมควรจัดทำและนำมาตรการคุ้มครองที่บูรณาการกันมาใช้ผ่านทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรอง โดยมาตรการดังกล่าวควรประกอบด้วย:

- กำหนดแนวปฏิบัติด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบที่สอดคล้องกันระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจเพื่อให้การคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความสม่ำเสมอและน่าเชื่อถือ
- จัดให้มีระบบทะเบียนแบบรวมศูนย์ที่ใช้หมายเลขกำกับเฉพาะและสามารถติดตามสถานะของคาร์บอนเครดิตในทุกมาตรการได้โดยอัตโนมัติ
- กำหนดข้อห้ามทางกฎหมายอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการนำคาร์บอนเครดิตไปใช้ซ้ำ โดยระบุว่าคาร์บอนเครดิตที่ถูกคัดออกจากระบบเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การโอนตามมาตรา 6 หรือการกล่าวอ้างความเป็นกลางทางคาร์บอนโดยสมัครใจ จะไม่สามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นได้อีก พร้อมกำหนดมาตรการทางเทคนิคเพื่อให้คาร์บอนเครดิตดังกล่าวถูกนำออกจากระบบหมุนเวียนอย่างถาวร
- ดำเนินการปรับที่สอดคล้อง โดยอัตโนมัติในบัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติทุกครั้งที่มีการตัดคาร์บอนเครดิตออกจากระบบภายในประเทศ หรือมีการโอนคาร์บอนเครดิตระหว่างประเทศ
- ปรับปรุงข้อมูลในระบบทะเบียนและสถานะของคาร์บอนเครดิตให้เป็นปัจจุบันแบบเรียลไทม์ พร้อมเปิดเผยการเปลี่ยนแปลงสถานะอย่างโปร่งใส และจัดให้มีข้อมูลที่พร้อม

สำหรับการตรวจสอบ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นและความสามารถในการตรวจสอบได้ของทุกตลาดที่เกี่ยวข้อง

มาตรการเหล่านี้จะร่วมกันสร้างกรอบการกำกับดูแลด้านความน่าเชื่อถือที่มีความสอดคล้องเป็นเอกภาพ ช่วยรักษาความน่าเชื่อถือของตลาดคาร์บอนของไทย สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และทำให้การใช้คาร์บอนเครดิตทุกกรณีมีความโปร่งใส ไม่เกิดการใช้ซ้ำ และสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างครบถ้วน

แยกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตออกจากการชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยคาร์บอนเครดิต

คณะทำงานเสนอแนะให้กรอบการปฏิบัติตามของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยอมรับและให้ผลตอบแทนสำหรับการลดการปล่อยก๊าซโดยตรงผ่านการเปลี่ยนเชื้อเพลิงและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เช่น การเปลี่ยนเชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นไบโอแก๊ส ไบโอมแอส หรือไฮโดรเจนหมุนเวียน และการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี นอกจากนี้ควรกำหนดวิธีปฏิบัติแตกต่างกัน โดยให้การลดการปล่อยก๊าซจากการเปลี่ยนกระบวนการสะท้อนโดยตรงต่อการลดภาระการส่งคืนสิทธิการปล่อยก๊าซ ผ่านการปรับปรุงปัจจัยการปล่อยก๊าซ ด้วยแนวทางนี้ กิจกรรมที่ลงทุนในเทคโนโลยีเพื่อลดการปล่อยก๊าซโดยตรงจะได้รับการยอมรับอย่างเหมาะสม ขณะที่เครดิตชดเชยจะถูกใช้เฉพาะสำหรับการปล่อยก๊าซที่เหลืออยู่หรือขาดต่อการลด

คุ้มครองเสถียรภาพทางการคลังของกองทุนภูมิอากาศ

คณะทำงานเสนอให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม สร้างแบบจำลองและบริหารผลกระทบสะสมของรายได้จากการจัดสรรแบบไม่เปล่า การชดเชย และการหักภาษี และนำทางเลือกในการออกแบบที่รักษากระแสรายได้ที่คาดการณ์ได้และนำลงทุนสำหรับการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน เมื่อการประมวลผลรายตัวในระยะต่อไป

ออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยให้สอดคล้องกับความคาดหวังของสหภาพยุโรปเพื่อรองรับการเชื่อมโยงระบบในอนาคต

หากประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนกับระบบของสหภาพยุโรปหรือสหราชอาณาจักรในอนาคต ระบบดังกล่าวควรได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับลักษณะเชิงโครงสร้างที่คณะกรรมการยุโรปให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าสหภาพยุโรปจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการสำหรับการเชื่อมโยงระบบไว้ก็ตาม แต่แนวปฏิบัติที่สหภาพยุโรปใช้มาตั้งแต่ระยะที่ 3 สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ได้แก่:

- ระดับความมุ่งมั่นด้านสภาพภูมิอากาศที่เทียบเคียงได้กับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป ใช้วิธีการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ทำให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างแท้จริงสามารถทวนสอบได้ และมีผลอย่างถาวร รวมทั้งมีหลักเกณฑ์ด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่เข้มงวดในระดับเดียวกัน
- การทำงานร่วมกันของการออกแบบตลาด (ประเภทของสิทธิการปล่อยก๊าซ วิธีการจัดสรร ระบบทะเบียนที่ปลอดภัย และสามารถทำงานร่วมกันได้)

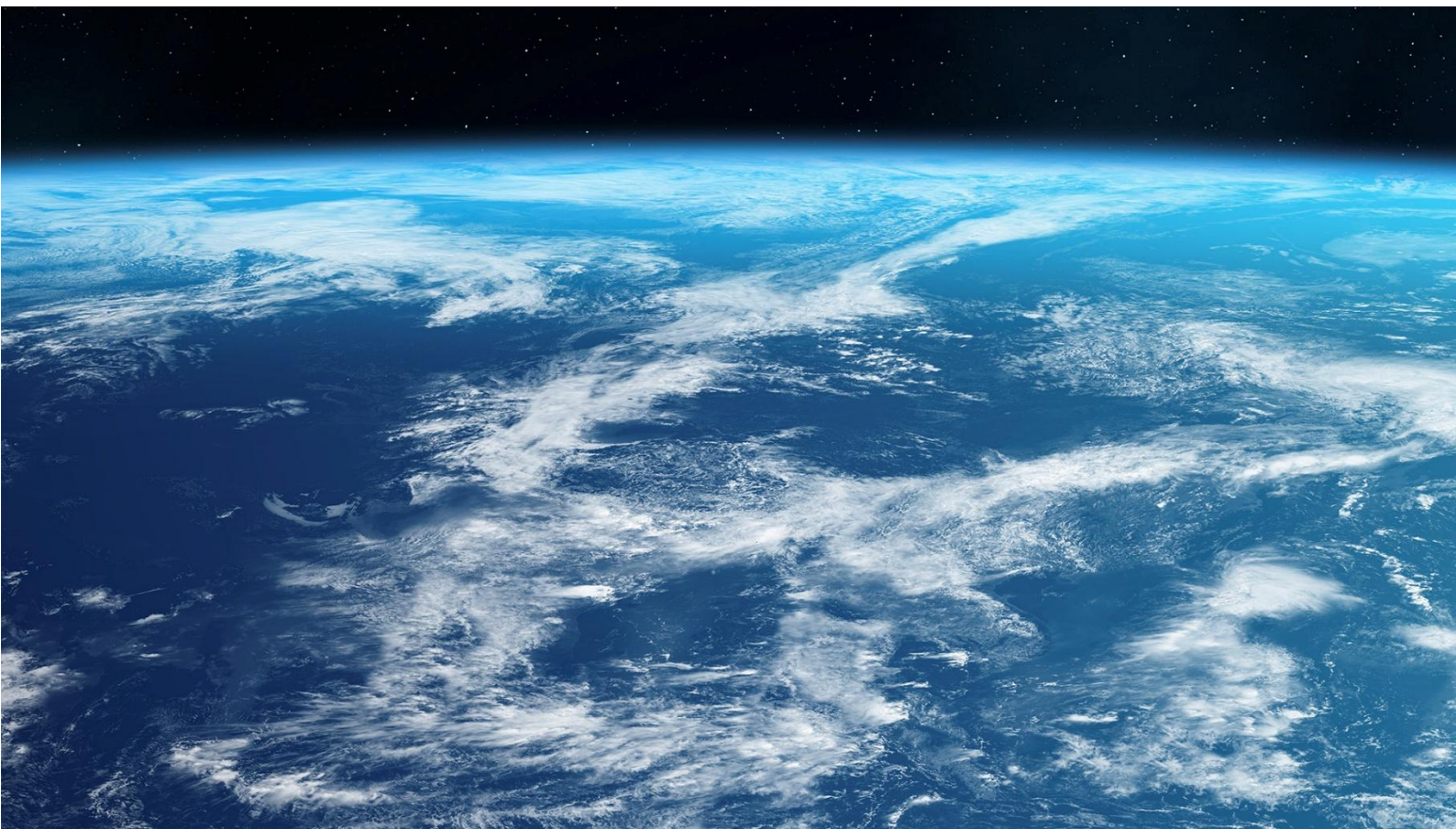
- มีกลไกการกำหนดราคาที่ขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาดและความขาดแคลนของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยไม่มีกลไกที่ส่งผลต่อราคาคาร์บอนที่แท้จริงอย่างมีนัยสำคัญ (เช่น การหักลบภาษี การแปลงคาร์บอนเครดิต หรือการอุดหนุนในรูปแบบแฝง)
- เป็นระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบปิด ซึ่งการปฏิบัติตามข้อกำหนดต้องดำเนินการโดยใช้สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น
- มีเครื่องมือรักษาเสถียรภาพของตลาดที่มีความน่าเชื่อถือสูง และสอดคล้องกับการออกแบบของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป

เพื่อให้ประเทศไทยอยู่ในสถานะที่เอื้อต่อการหารือเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระบบอย่างน่าเชื่อถือ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศควรสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระจากระบบ T-VER โดยกลไกการยอมรับคาร์บอนเครดิตชัดเจนควรถูกแยกออก กำหนดเพดานการใช้ หรือระงับการใช้อย่างชัดเจนเพื่อวัตถุประสงค์ของการเชื่อมโยง

ระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยส่งสัญญาณราคาคาร์บอนที่โปร่งใสและอิงสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นหลัก สอดคล้องกับความคาดหวังของสหภาพยุโรป และหลีกเลี่ยงลักษณะเชิงโครงสร้างที่อาจถูกมองว่าบั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือความสอดคล้องของราคาคาร์บอน

เอื้อต่อการได้รับการยอมรับตามมาตรา 9 ของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน และสนับสนุนการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต

ดังที่ได้กล่าวไว้ตลอดรายงานฉบับนี้ คณะทำงานเสนอแนะอย่างอึงให้มีการปรับปรุงความเชื่อมโยงและการทำงานร่วมกันของเครื่องมือการกำหนดคลไกรราคาคาร์บอนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถแสดงได้อย่างโปร่งใส ว่าต้นทุนคาร์บอนได้มีการ “ชำระจริง” แล้ว สำหรับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 ของกฎระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป



ส่วนที่ 4 ผลกระทบด้านการกระจายภาระจากนโยบายการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน

การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนสามารถกลายเป็นจุดอ่อนทางการเมืองได้อย่างรวดเร็วเมื่อถูกมองว่าไม่เป็นธรรม แม้จะมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจก็ตาม หากปราศจากการชดเชยหรือการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านที่เห็นได้และน่าเชื่อถือ ครีวเรือนและภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบมักจะต่อต้านมาตรการเหล่านี้

ความเสี่ยงของผลกระทบเชิงถดถอยมีอยู่ในระดับสูง โดยภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจส่งผลให้ราคาไฟฟ้าและเชื้อเพลิงสูงขึ้น ขณะที่แรงกดดันด้านต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนอาจส่งผลกระทบต่ออย่างไม่เป็นสัดส่วนต่อครัวเรือนรายได้น้อย วิชาหกิจรายย่อยและขนาดเล็ก รวมถึงภูมิภาคที่พึ่งพาอุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้น

ในท้ายที่สุด การกระจายภาระเหล่านี้ขึ้นอยู่กับกรอบนโยบายโดยรวมถึงขอบเขตรายภาคส่วน ลำดับการดำเนินการ การยกเว้น ระดับการจัดสรรแบบให้เปล่า พลวัตของการส่งผ่านต้นทุน และวิธีการนารายได้กลับมาใช้

การประเมินผลกระทบดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและศักยภาพด้านการสร้างแบบจำลองที่มีความเข้มแข็ง โดยต้องมีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการบริโภคของครัวเรือน ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต การเปิดรับความเสี่ยงของตลาดแรงงานในแต่ละภูมิภาค ตลอดจนสมมติฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับความยืดหยุ่นของราคาและอัตราการผลิตภาระต้นทุนต่อไปยังผู้บริโภค

นอกเหนือจากต้นทุนในการปฏิบัติตามข้อกำหนดแล้ว กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนยังอาจสร้างแรงกดดันต่อตลาดแรงงานและห่วงโซ่อุปทานของภาคการผลิตเพื่อการส่งออก รวมถึงผู้จัดหาวัตถุดิบหรือปัจจัยการผลิตต้นน้ำ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบและแรงงานที่ทำงานผ่านผู้รับเหมาช่วง หากไม่มีมาตรการช่วยเหลือเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านควบคู่กันไปด้วย

ในประเทศไทย กองทุนภูมิอากาศเป็นกลไกเชิงสถาบันหลักในการบรรเทาผลกระทบที่ตกแก่กลุ่มผู้รายได้น้อยในสัดส่วนที่สูงกว่า อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของกองทุนจะขึ้นอยู่กับกรอบหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินทุนที่โปร่งใส กลไกกำกับดูแลที่เข้มแข็ง และการให้ความช่วยเหลือที่มุ่งเป้าไปยังครัวเรือนเปราะบาง วิชาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงแรงงานหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะ ในที่สุดแล้ว ความเป็นธรรมในกระบวนการและการสื่อสารที่ชัดเจนมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการออกแบบด้านการคลัง โดยการยอมรับของสาธารณะจะเพิ่มขึ้นเมื่อมีความโปร่งใสในการใช้รายได้ ประชาชนได้รับประโยชน์ที่จับต้องได้ เช่น เงินคืน การลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน หรือการปรับปรุงที่อยู่อาศัย และเมื่อกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตั้งแต่ระยะแรก

ข้อเสนอแนะ

กำหนดมาตรการคุ้มครองผลกระทบด้านการกระจายภาระเป็นส่วนหนึ่งของชุดนโยบายการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนตั้งแต่เริ่มต้น

ขณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมดำเนินการภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอน และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ควบคู่ไปกับแนวทางที่ชัดเจนในการคุ้มครองครัวเรือนรายได้น้อย วิชาหกิจรายย่อย และแรงงานหรือพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะ

จัดทำการประเมินผลกระทบด้านการกระจายภาระอย่างเป็นทางการก่อนการบังคับใช้ และปรับปรุงผลการประเมินเป็นระยะ

ในการดำเนินการดังกล่าว การวิเคราะห์อย่างรอบด้านว่ามาตรการเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มรายได้อ่าง ใด อย่างไรในระยะยาวถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง การประเมินดังกล่าวควรเป็นส่วนสำคัญของการประเมินผลกระทบของกฎกระทรวง และควรกำหนดทางเลือกด้านการกระจายรายได้ไว้ตั้งแต่เริ่มต้น

ทั้งนี้ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่มีรายละเอียดเพียงพอ รวมถึงข้อมูลสำรวจรายจ่ายของครัวเรือนจำแนกตามสิทธิกลุ่มรายได้อ่าง ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศเพื่อใช้ติดตามผลกระทบด้านราคาทั้งทางตรงและทางอ้อม และข้อมูลการจ้างงานในแต่ละภูมิภาคสำหรับภาคส่วนที่มีความเสี่ยงจากมาตรการด้านคาร์บอน ปัจจัยสำคัญที่ควรประเมิน ได้แก่ การปรับเปลี่ยนการใช้พลังงานของกลุ่มรายได้อ่าง ใด เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของราคา ระดับการส่งผ่านต้นทุนคาร์บอนไปยังผู้บริโภค และความเข้มแข็งของระบบคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้สามารถออกแบบมาตรการชดเชยที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองวิชาหกิจรายย่อย แรงงานหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และครัวเรือนเปราะบางจากผลกระทบที่ตกแก่กลุ่มผู้รายได้น้อยในสัดส่วนที่สูงกว่าได้อย่างเหมาะสม

นำยุทธศาสตร์การนำรายได้กลับมาใช้ที่ชัดเจน ซึ่งให้ผลประโยชน์ที่เห็นได้และมีเป้าหมายมาใช้

คณะทำงานสนับสนุนให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมพิจารณาใช้มาตรการที่ผสมผสานกันอย่างเหมาะสม ระหว่าง

- การให้เงินช่วยเหลือ (หรือเงินคืน) แบบมุ่งเป้าแก่ครัวเรือนเปราะบาง
- การสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานหรือการปรับปรุงที่อยู่อาศัย เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงานในระยะยาว
- การพัฒนาทักษะ การยกระดับทักษะ และการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านด้านอาชีพสำหรับภาคส่วนหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะ

ดำเนินการ "การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม" ในเชิงปฏิบัติผ่านกองทุนภูมิอากาศ

จากการที่รอบการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) ฉบับแรกภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ได้รับการจัดทำขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานเป็นไปอย่างเป็นธรรมและครอบคลุม คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการนำหลักการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมไปสู่การปฏิบัติผ่านกองทุนภูมิอากาศ โดยควรครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์ด้านคุณสมบัติและการจัดลำดับความสำคัญที่มุ่งเป้าอย่างชัดเจนไปยังครัวเรือน วิชากิจขนาดกลางและขนาดย่อม แรงงาน และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างมากที่สุด
- กั้นสัดส่วนทรัพยากรของกองทุนภูมิอากาศไว้โดยเฉพาะสำหรับมาตรการคุ้มครองทางสังคม การพัฒนาทักษะ และโครงการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของแรงงาน

จัดลำดับความสำคัญในการเตรียมความพร้อมและการมีส่วนร่วมของวิชากิจขนาดกลางและขนาดย่อม

คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องประเมินผลกระทบของการกำหนดกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและขนาดเล็ก และจัดให้มีเครื่องมือที่ใช้งานได้ง่าย ความช่วยเหลือทางเทคนิค และการสนับสนุนทางการเงินที่มุ่งเป้าอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถบริหารจัดการต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อกำหนด (รวมถึงศักยภาพด้านการติดตามการรายงาน และการทวนสอบ) และป้องกันการถูกกีดกันออกจากห่วงโซ่อุปทานได้

กำหนดยุทธศาสตร์การสื่อสารเชิงรุก

สื่อสารอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ระยะแรกเกี่ยวกับการนำรายได้จากการกำหนดกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปใช้ ผู้ที่จะได้รับประโยชน์ และการทำงานของมาตรการคุ้มครองต่าง ๆ โดยใช้การสื่อสารที่เข้าใจง่ายและเชื่อมโยงกับผลกระทบต่อครัวเรือนและเศรษฐกิจในระดับพื้นที่

สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก / EUA หมายถึง สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แสดงถึงสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณเทียบเท่ากับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หนึ่งตัน (tCO₂e) ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในบริบทของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป (EU Allowance: EUA) เป็นหน่วยมาตรฐานที่ใช้เพื่อการปฏิบัติตามข้อกำหนด โดยสามารถนำออกประมูล จัดสรร หรือซื้อขายระหว่างผู้เข้าร่วมระบบได้

การประมูล หมายถึง กระบวนการจำหน่ายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่ผู้เข้าร่วมตลาดผ่านการประมูลแข่งขัน แทนการจัดสรรโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยราคาจะถูกกำหนดตามอุปสงค์และอุปทานของตลาด

ผู้ค้าและผู้ได้รับอนุญาตตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน หมายถึง ผู้นำเข้า (หรือตัวแทนทางศุลกากรทางอ้อมในกรณีที่เกี่ยวข้อง) ซึ่งได้รับอนุญาตภายใต้ระเบียบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปให้นำเข้าสินค้ากลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเข้าสู่ดินแดนทางศุลกากรของสหภาพยุโรป และมีความรับผิดชอบในการรายงานกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนการซื้อใบรับรอง และภาระหน้าที่ในการคืนสิทธิ

การกำหนดเกณฑ์เปรียบเทียบ หมายถึง วิธีการจัดสรรที่กำหนดสิทธิการปล่อยก๊าซฟรี โดยอ้างอิงจากค่าตั้งต้นด้านประสิทธิภาพ (เช่น ความเข้มของการปล่อยก๊าซของสถานประกอบการที่มีประสิทธิภาพ) มากกว่าจะอ้างอิงจากการปล่อยก๊าซในอดีตเพียงอย่างเดียว

คาร์บอนเครดิตหรือการชดเชย หมายถึง หน่วยที่แสดงถึงการลดหรือกำจัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการทวนสอบแล้วในปริมาณหนึ่งตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า-equivalent ซึ่งบรรณนอกระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีเพดาน และอาจถูกนำมาใช้ ภายใต้กฎเกณฑ์การมีสิทธิและขีดจำกัดเชิงปริมาณเพื่อปฏิบัติตามภาระหน้าที่บางส่วน

การรั่วไหลของคาร์บอน หมายถึง สถานการณ์ที่การผลิตซึ่งใช้คาร์บอนเข้มข้นเคลื่อนย้ายจากประเทศที่มีนโยบายสภาพภูมิอากาศที่เข้มงวดกว่า ไปยังประเทศที่มีข้อจำกัดด้านคาร์บอนน้อยกว่าหรือไม่เลย ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มขึ้นหรือไม่มีการลดลงสุทธิของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก

ภาษีคาร์บอน หมายถึง มาตรการทางการคลังที่กำหนดการจัดเก็บภาระจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยทั่วไปจะแสดงในรูปของอัตราค่าที่ต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าหนึ่งตัน (CO₂-equivalent) เพื่อให้ต้นทุนทางสังคมของการปล่อยก๊าซถูกนำมารวมไว้ในระบบเศรษฐกิจ และเพื่อสร้างแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ระบบเพดานและซื้อขาย หมายถึง แนวทางเชิงกฎระเบียบที่อิงตลาดซึ่งกำหนดขีดจำกัดรวม (เพดาน) ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้ ออกและกระจายสิทธิการปล่อยก๊าซจากการปล่อยก๊าซจนถึงเพดานนั้น และนิคมอุตสาหกรรมซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเหล่านั้น (ซื้อขาย) เพื่อปฏิบัติตามด้วยวิธีที่คุ้มต้นทุน

CBAM หมายถึง กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism) เครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่เกี่ยวข้องกับการค้า ซึ่งกำหนดค่าธรรมเนียมต่อสินค้านำเข้าบางประเภทตามการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ฝังตัวอยู่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการรั่วไหลของคาร์บอน และทำให้มั่นใจว่าสินค้านำเข้าจะเผชิญกับต้นทุนคาร์บอนที่เทียบเท่ากับที่ผู้ผลิตภายในประเทศต้องแบกรับ

กองทุนภูมิอากาศ หมายถึง กองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อสนับสนุนการเงินสำหรับมาตรการบรรเทาผลกระทบด้านสภาพภูมิอากาศ การปรับตัว การเสริมสร้างศักยภาพ และการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม โดยได้รับเงินทุนจากรายได้ของการกำหนดกลไกการปรับราคาคาร์บอนและแหล่งอื่น ๆ

การปรับที่สอดคล้อง หมายถึง การปรับทางบัญชีที่นำมาใช้กับบัญชีรายการก๊าซเรือนกระจกหรือยอดดุล NDC ของประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่าการลดการปล่อยก๊าซที่ถูกโอนหรือใช้โดยนิติบุคคลหรือประเทศอื่นจะไม่ถูกนับมากกว่าหนึ่งครั้ง

เกณฑ์ หมายถึง ข้อกำหนด เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบสำหรับการกำหนดสิทธิ วิธีการคำนวณภาระหน้าที่ในการรายงาน มาตรฐานการทวนสอบ หรือขั้นตอนการปฏิบัติตามภายใต้กลไกการกำหนดกลไกการปรับราคาคาร์บอน

ค่าตั้งต้น หมายถึง ค่าการปล่อยก๊าซที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ซึ่งอาจถูกใช้คำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงเมื่อไม่มีข้อมูลการปล่อยก๊าซจริง ตามระเบียบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปและประกาศบังคับใช้

การจ่ายไฟฟ้า หมายถึง กระบวนการกำหนดการเดินเครื่องของผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้า โดยพิจารณาจากความต้องการของระบบและหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ต้นทุนส่วนเพิ่ม

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝง หมายถึง การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้ากลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนซึ่งคำนวณตามวิธีการของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และแสดงเป็นตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า

ETS หมายถึง ระบบการกำหนดเพดานและซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวม และออกสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่ผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งต้องถือครองและส่งมอบสิทธิดังกล่าวให้สอดคล้องกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการทวนสอบแล้ว และสามารถซื้อขายสิทธิดังกล่าวในตลาดได้

ETS2 หมายถึง ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แยกต่างหากซึ่งจัดตั้งขึ้นในสหภาพยุโรปสำหรับการเผาไหม้เชื้อเพลิงในอาคาร การขนส่งทางถนน และสถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดเล็กบางประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลักของสหภาพยุโรป และขยายความครอบคลุมของการกำหนดกลไกการปรับราคาคาร์บอนไปยังภาคส่วนเพิ่มเติม

ความเทียบเท่า หมายถึง ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ซึ่งคำนวณตามวิธีการที่กำหนดภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และแสดงค่าเป็นตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า

บทลงโทษจากการปล่อยก๊าซเกิน (EEP) หมายถึง ค่าปรับที่กำหนดภายใต้กฎระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป สำหรับกรณีที่ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนให้ครบถ้วนภายในกำหนดเวลา โดยคำนวณตามจำนวนใบรับรองที่ไม่ได้ส่งมอบ และมีการปรับอัตราค่าปรับตามระยะเวลา

การจัดสรรแบบให้เปล่า หมายถึง การจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องภายใต้การกำกับดูแลโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยทั่วไปอ้างอิงจากเกณฑ์มาตรฐานหรือระดับกิจกรรมในอดีตเพื่อบรรเทาความเสี่ยงจากการขาดฐานการผลิตคาร์บอนและผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การประมุขสิทธิทั้งหมด

การปล่อยก๊าซทางอ้อม หมายถึง การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวข้องกับการใช้ไฟฟ้า (และในกรณีที่วิธีการคำนวณภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปกำหนดไว้ให้รวมถึงปัจจัยการผลิตด้านพลังงานอื่นด้วย) ในกระบวนการผลิตสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าว แต่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดที่ผู้ผลิตไม่ได้เป็นเจ้าของหรือควบคุม

กองทุนนวัตกรรม (Innovation Fund) หมายถึง กลไกการสนับสนุนด้านสภาพภูมิอากาศในระดับสหภาพยุโรปที่ได้รับเงินทุนจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป โดยสนับสนุนการวิจัยและการนำเทคโนโลยีและกระบวนการคาร์บอนต่ำที่เป็นนวัตกรรมมาใช้ในอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานเข้มข้น พลังงานหมุนเวียน การกักเก็บพลังงาน และการดักจับ การใช้ประโยชน์ และการกักเก็บคาร์บอน (CCUS)

การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม หมายถึง กรอบแนวคิดเพื่อให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำเป็นไปอย่างเป็นธรรมและครอบคลุม โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อทางสังคม การจ้างงาน และการกระจายผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อแรงงาน ชุมชน และภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ

LT-LEDS หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำในระยะยาว (Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy) ที่จัดทำและเสนอภายใต้มาตรา 4.19 ของความตกลงปารีส ซึ่งกำหนดแนวทางการพัฒนาระยะยาวของประเทศไปสู่การพัฒนาที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ

กลไกสำรองเพื่อเสถียรภาพของตลาด (Market Stability Reserve: MSR) หมายถึง กลไกภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปที่ออกแบบมาเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยปรับปริมาณสิทธิที่จะนำออกประมูลโดยอัตโนมัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดที่หมุนเวียนอยู่ในตลาด

กองทุนโมเดิร์นไนเซชัน (Modernisation Fund) หมายถึง กลไกการสนับสนุนด้านสภาพภูมิอากาศในระดับสหภาพยุโรปที่ได้รับเงินทุนจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ

สหภาพยุโรป โดยให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อปรับปรุงระบบพลังงานให้ทันสมัยและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีรายได้ต่ำกว่า รวมถึงการลงทุนในพลังงานหมุนเวียน ระบบโครงข่ายพลังงาน และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

MRV หมายถึง การติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ซึ่งเป็นชุดของกฎเกณฑ์ ขั้นตอน และข้อกำหนดทางเทคนิคที่ใช้ในการคำนวณปริมาณการปล่อยหรือการดูดกลับก๊าซเรือนกระจก การรายงานต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ และการทวนสอบโดยหน่วยงานอิสระ เพื่อให้มั่นใจในความถูกต้อง ความสอดคล้อง และความครบถ้วนของข้อมูล

NDC หมายถึง การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally Determined Contribution) ซึ่งเป็นพันธกรณีด้านสภาพภูมิอากาศที่ภาคีความตกลงปารีสสื่อสารต่อประชาคมระหว่างประเทศ โดยกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และมาตรการระดับชาติในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และในกรณีที่เกี่ยวข้อง การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ หมายถึง ภาวะที่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมของมนุษย์มีปริมาณสมดุลกับการดูดกลับก๊าซเรือนกระจกภายในช่วงเวลาที่กำหนด ส่งผลให้ไม่มีการเพิ่มขึ้นสุทธิของความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศ

ประเทศที่ไม่ได้อยู่ในภาคผนวก หมายถึง ประเทศภาคีที่กำลังพัฒนาภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ไม่ได้มีรายชื่ออยู่ในภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญา และอยู่ภายใต้พันธกรณีด้านการลดก๊าซเรือนกระจกที่แตกต่างกัน

ความตกลงปารีส หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองในปี พ.ศ. 2558 ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีเป้าหมายเพื่อจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้อยู่ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และพยายามจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิไว้ที่ 1.5 องศาเซลเซียสเหนือระดับก่อนยุคอุตสาหกรรม

สัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) หมายถึง สัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement) ซึ่งเป็นข้อตกลงตามสัญญาที่ผู้ซื้อยินยอมซื้อไฟฟ้า (และในบางกรณีรวมถึงสิทธิหรือคุณลักษณะที่เกี่ยวข้อง เช่น ใบรับรองพลังงานหมุนเวียน) จากผู้ผลิตไฟฟ้าตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ โดยทั่วไปเป็นระยะยาว

ระบบผู้ซื้อรายเดียว หมายถึง โครงสร้างตลาดไฟฟ้าที่หน่วยงานสาธารณะส่วนกลางเป็นผู้จัดซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า และมีอำนาจควบคุมการส่งเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าและการดำเนินงานของระบบไฟฟ้า

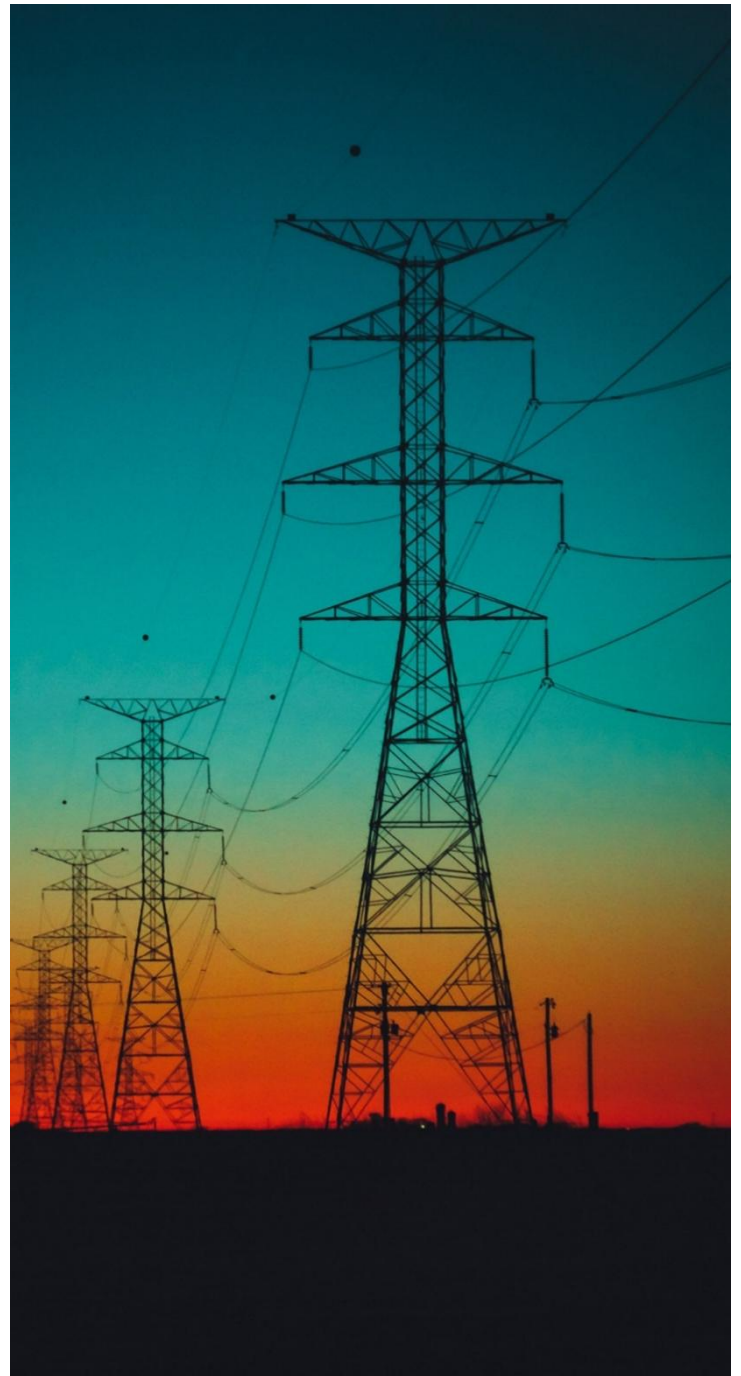
เกณฑ์น้ำหนักสะสม หมายถึง เกณฑ์ยกเว้นขั้นต่ำ (de minimis) ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป ซึ่งผู้นำเข้าที่อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สำแดงค่าสำแดงตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่ได้รับอนุญาต (และอาจได้รับการยกเว้นจากหน้าที่ในการรายงานหรือการส่งมอบใบรับรอง) โดยปัจจุบันกำหนดไว้ที่ปริมาณสุทธิ 50 ตันของสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนต่อปีปฏิทิน (ทั้งนี้ อาจมีการทบทวน)

กองทุนภูมิอากาศทางสังคม (Social Climate Fund: SCF) หมายถึง กองทุนของสหภาพยุโรปที่ได้รับเงินทุนบางส่วนจากรายได้ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระยะที่ 2 (ETS2) และจัดตั้งขึ้นเพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมและผลกระทบต่อ การกระจายภาระจากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่มีต่อครัวเรือนเปราะบาง วิชาหกรายช้อย และผู้ใช้บริการขนส่ง รวมถึง การสนับสนุนด้านประสิทธิภาพพลังงาน การเดินทางที่สะอาด และ การสนับสนุนรายได้โดยตรงเป็นการชั่วคราว

UNFCCC หมายถึง กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองในปีพ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกรอบหลักสำหรับบรรดา กิบาลด้านสภาพภูมิอากาศระดับโลก

ตลาดซื้อขายไฟฟ้าระดับขายส่ง หมายถึง ตลาดที่มีการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้จัดหาไฟฟ้า และผู้เข้าร่วมตลาดรายอื่น โดยทั่วไปอาศัยการกำหนดราคาตามต้นทุนส่วนเพิ่มระยะสั้นและการจัดสรรการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าแบบแข่งขัน

WTO หมายถึง องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) องค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศสมาชิก ผ่านระบบของข้อตกลง กฎเกณฑ์ และ ขั้นตอนการระงับข้อพิพาท



2 ภูมิหลังของรายงาน

2.1 เกี่ยวกับคณะทำงาน

UK PACT (Partnering for Accelerated Climate Transitions) เป็นโครงการหลักภายใต้ International Climate Finance (ICF) ของสหราชอาณาจักร โดยโครงการดังกล่าวได้รับการกำกับดูแลและสนับสนุนเงินทุนร่วมกันจากกระทรวงการต่างประเทศและการพัฒนา (Foreign, Commonwealth and Development Office: FCDO) และกระทรวงความมั่นคงทางพลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Department for Energy Security and Net Zero: DESNZ) สหราชอาณาจักรมีพันธกรณีในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 11.6 พันล้านปอนด์sterling ผ่าน ICF ในช่วงระยะเวลา 5 ปี สิ้นสุดในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2569

DLA Piper เป็นสำนักงานกฎหมายระหว่างประเทศที่ช่วยให้ลูกค้าบรรลุเป้าหมายทางธุรกิจไม่ว่าจะดำเนินธุรกิจอยู่ที่ใด ความมุ่งมั่นด้านนวัตกรรมของคณะทำงานได้พลิกโฉมการให้บริการทางกฎหมาย ด้วยสำนักงานที่ตั้งอยู่ในทวีปอเมริกา ยุโรป ตะวันออกกลาง แอฟริกา และเอเชียแปซิฟิก DLA Piper สามารถส่งมอบผลลัพธ์ที่โดดเด่นในโครงการข้ามพรมแดน ธุรกิจที่มีความสำคัญ และข้อพิพาทที่มีความซับซ้อนสูง ในทุกวัน อีกทั้งยังช่วยให้องค์กรที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถคว้าโอกาสทางธุรกิจและบริหารจัดการเติบโตและการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้ง นอกจากนี้ DLA Piper ยังมีส่วนร่วมในการสร้างอนาคตที่เป็นธรรมและยั่งยืนมากยิ่งขึ้นผ่านการให้บริการทางกฎหมายเพื่อสาธารณประโยชน์และการลงทุนเพื่อชุมชนทั่วโลก สามารถศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ dlapiper.com

2.2 ภูมิหลังของรายงาน

สำนักงานกฎหมายระหว่างประเทศ DLA Piper ได้ให้คำปรึกษาแก่กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม (DCCE) ในการพัฒนากรอบการกำหนดกลไกการคาร์บอนฉบับใหม่ของประเทศไทย ภายใต้โครงการ Pathways to Carbon Market Readiness: ETS (Emissions Trading System), Carbon Tax, and CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) for Equitable Climate Action ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก UK PACT

ในฐานะส่วนหนึ่งของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก UK PACT และเพื่อตอบสนองต่อคำขอของกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมในการจัดทำข้อมูลเปรียบเทียบและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจากต่างประเทศ รายงานฉบับนี้ได้ศึกษาประสบการณ์ของสหภาพยุโรปและ

ประเทศอื่น ๆ ในระดับสากล โดยกรอบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปนับเป็นตัวอย่างที่มีความก้าวหน้าและมีพัฒนาการมากที่สุดในปัจจุบัน และให้บทเรียนที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการออกแบบนโยบาย การนำไปปฏิบัติ และความพร้อมของสถาบัน การศึกษาประสบการณ์ระหว่างประเทศดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ UK PACT ในการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศไทยในการพัฒนานโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความยั่งยืนและตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์ ทั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้ประเทศไทยประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และใช้เป็นข้อมูลประกอบการออกแบบโครงสร้างการกำหนดราคาคาร์บอนที่เหมาะสมกับบริบทและสถานการณ์ของประเทศไทยเอง มิใช่เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยนำรูปแบบของต่างประเทศรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาใช้โดยเฉพาะ

โครงการนี้สนับสนุนความพยายามของประเทศไทยในการจัดทำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายใต้คาร์บอน และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและลำดับความสำคัญด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

โครงการเริ่มต้นด้วยการที่ DLA Piper ร่วมเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการทางเทคนิคในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2568 สำหรับกระทรวงที่เกี่ยวข้องของไทย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานพันธมิตรผู้ดำเนินงาน ซึ่งมุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมสำหรับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่เสนอไว้ การประชุมดังกล่าวนำเสนอข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับที่มาและทิศทางในอนาคตของมาตรการเหล่านี้ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับระบบที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ตลอดระยะเวลาของโครงการ DLA Piper ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการทางเทคนิคและการหารือเฉพาะประเด็นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคสถาบัน หน่วยงานภายใต้องค์กรสหประชาชาติ และองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศ การแลกเปลี่ยนดังกล่าวช่วยให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้สะท้อนมุมมอง ข้อกังวล และประสบการณ์ที่หลากหลายเกี่ยวกับการออกแบบการกำหนดกลไกการคาร์บอน พร้อมทั้งสนับสนุนการออกแบบระบบการกำหนดกลไกการคาร์บอนที่มีความครอบคลุม มีความพร้อมในทางปฏิบัติ และสามารถปรับตัวรองรับพัฒนาการในอนาคตได้

3.1 เหตุใดการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนจึงสำคัญ

การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยกำหนดมูลค่าทางการเงินให้แก่กิจกรรมที่ก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซ การนำต้นทุนของคาร์บอนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจทางเศรษฐกิจช่วยให้ต้นทุนภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยก๊าซเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจด้านการผลิตและการบริโภค ด้วยเหตุนี้ การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนจึงช่วยแก้ไขความไม่มีประสิทธิภาพพื้นฐานประการหนึ่งของตลาด และทำให้การตัดสินใจของภาคเอกชนสอดคล้องกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมในภาพรวมมากยิ่งขึ้น

ในกรณีที่ไม่มีกำหนดกลไกราคาคาร์บอน ต้นทุนทางเศรษฐกิจจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะไม่ถูกสะท้อนอยู่ในกลไกตลาด การนำต้นทุนดังกล่าวมารวมอยู่ในราคาที่ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต้องเผชิญจึงช่วยให้การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนส่งสัญญาณทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนและคาดการณ์ได้ ซึ่งช่วยประกอบการตัดสินใจด้านการลงทุน การผลิต และการบริโภค

รายได้ที่เกิดขึ้นจากกลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน ไม่ว่าจะป็นรายได้ที่เกิดขึ้นจากการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถนำมาใช้ในการสนับสนุนนโยบายหลักต่าง ๆ ที่สำคัญ รวมไปถึงมาตรการป้องกัน และมาตรการการปรับตัว การเปลี่ยนผ่านทางอุตสาหกรรม และเป้าประสงค์ด้านงบประมาณการเงินได้

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นรูปแบบหนึ่งของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่ได้รับการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ควบคู่กับภาษีคาร์บอนและแนวทางแบบผสม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา หลายเขตการกำกับดูแลได้นำเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ เพื่อสนับสนุนความพยายามในการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ

การนำการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมาใช้ทั่วโลกได้ขยายตัวอย่างมีนัยสำคัญในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ตามข้อมูลของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายในปี พ.ศ. 2563 การปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณหนึ่งในสี่ของโลกอยู่ภายใต้กลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน เขตการกำกับดูแลที่ได้นำหรืออยู่ระหว่างการเตรียมการเพื่อนำการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมาใช้มีทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ เช่น เกาหลีใต้ จีน ไทย สิงคโปร์ บังกลาเทศ คาซัคสถาน แอฟริกาใต้ โคลอมเบีย ชิลี อาร์เจนตินา บราซิล เม็กซิโก ปานามา และดริเนแดดและโตเบโก นอกจากนี้ กลุ่มประเทศ V20 ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยังได้ประกาศแผนการนำกลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมาใช้ภายในปี พ.ศ. 2568

รัฐบาลต่าง ๆ นำการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมาใช้ด้วยเหตุผลหลายประการ รวมถึงศักยภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยวิธีที่คุ้มค่าและมีความยืดหยุ่น การกำหนดสัญญาณด้านราคาในระดับเดียวกันทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจช่วยให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดขึ้นในส่วนที่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากที่สุด ในบางกรณี จะมีการนำรายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนกลับมาใช้เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านภาคอุตสาหกรรม สนับสนุนมาตรการด้านสภาพภูมิอากาศ หรือบรรเทาผลกระทบด้านการกระจายภาระจากนโยบายดังกล่าว

3.2 ประเภทของเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน

เครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมีได้หลายรูปแบบ ซึ่งส่วนมีเป้าหมายเพื่อสร้างสัญญาณด้านราคาสำหรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยแต่ละเครื่องมือมีวิธีการสร้างสัญญาณด้านราคาที่แตกต่างกัน

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือที่เรียกว่าระบบเพดานและซื้อขาย เป็นกลไกที่อาศัยตลาดเป็นฐาน โดยกำหนดเพดานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบ ผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต้องถือครองสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหนึ่งหน่วยสำหรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทุกหนึ่งตัน สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจได้รับการจัดสรรโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย นำออกประมูล หรือซื้อจากตลาดรองก็ได้ ผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างกันได้ ซึ่งช่วยให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดขึ้นในส่วนที่มีต้นทุนต่ำที่สุด เพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นตัวเลขกำหนดจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดที่มีอยู่ในระบบ ขณะที่ราคาคาร์บอนถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานในตลาด

ภาษีคาร์บอน

ภาษีคาร์บอนเป็นการกำหนดราคาคงที่สำหรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยทั่วไปผ่านการจัดเก็บภาษีจากเชื้อเพลิงฟอสซิล หรือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง แตกต่างจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีความแน่นอนด้านราคา แต่ไม่ได้กำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมไว้อย่างชัดเจน แนวทางดังกล่าวส่งสัญญาณด้านราคาไปทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดการปล่อยในส่วนที่มีต้นทุนต่ำที่สุด

แนวทางแบบผสม

รัฐบาลในบางประเทศใช้กรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน "แบบผสม" แต่แนวปฏิบัติระหว่างประเทศแสดงให้เห็นว่าแนวทางดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานร่วมกันของเครื่องมือต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน และออกแบบมาเพื่อป้องกันการอยู่ภายใต้ภาระซ้ำซ้อนและการแสวงหาประโยชน์จากส่วนต่างของมาตรการระบบแบบผสมอาจเป็นการผสมผสานระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้ากับเครื่องมือรักษาเสถียรภาพด้านราคา (เช่น ช่วงราคากลาง กลไกสำรองเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาด

หรือราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้โดยชัดเจน) หรือผสมระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้ากับภาษีคาร์บอนที่มีการแบ่งขอบเขตการบังคับใช้อย่างชัดเจนตามภาคส่วน (เช่น ภาษีคาร์บอนสำหรับภาคส่วนที่มีแหล่งปล่อยกระจายตัว และระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับผู้ปล่อยรายใหญ่) หรือกำหนดให้ภาษีคาร์บอนทำหน้าที่เป็นกลไกเสริมที่ชัดเจน โดยเรียกเก็บภาษีเฉพาะกรณีที่เราภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่อนุญาตให้ใช้คาร์บอนเครดิตชดเชย มักกำหนดเพดานการใช้ในระดับต่ำและใช้เกณฑ์คุณภาพที่เข้มงวดเพื่อคุ้มครองเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รักษาความน่าเชื่อถือของตลาด และคงไว้ซึ่งสัญญาณด้านราคา

ในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน

ไม่ว่าจะเป็นข้อบกพร่อง การจัดลำดับความสำคัญ ข้อจำกัดด้านคุณสมบัติ หรือหลักเกณฑ์การแปลงหน่วย ระบบแบบผสมอาจก่อให้เกิดภาระหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน แรงจูงใจในการเลือกใช้เครื่องมือที่มีต้นทุนต่ำที่สุดแทนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และผลกระทบทางการคลังที่ไม่ตั้งใจ (รวมถึงการสูญเสียรายได้ในกรณีที่การชำระภาษีทำให้รายได้จากการประมูลลดลง) ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทยจึงทำให้การกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างภาษีคาร์บอน ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และช่องทางการใช้คาร์บอนเครดิตชดเชยมีความสำคัญเป็นพิเศษ รวมถึงการกำหนดมาตรการป้องกันความเสี่ยงจากการกำหนดราคาซื้อขาย การแสวงหาประโยชน์จากส่วนต่าง และความเสี่ยงต่อความน่าเชื่อถือของระบบอย่างชัดเจน

กองทุนลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ในบางกรณี รัฐบาลจัดตั้งกองทุนเพื่อซื้อคาร์บอนเครดิตจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านการทวนสอบแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างราคาคาร์บอนผ่านการใช้จ่ายภาครัฐแทนการใช้กลไกตลาดหรือภาษี กองทุนลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของออสเตรเลีย เป็นตัวอย่างหนึ่งของแนวทางดังกล่าว

ประเทศต่าง ๆ เลือกใช้เครื่องมือเหล่านี้ตามวัตถุประสงค์ด้านกฎระเบียบ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และศักยภาพในการบริหารจัดการของตน ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทำให้ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมมีความชัดเจนมากกว่า ขณะที่ภาษีคาร์บอนทำให้ราคามีเสถียรภาพมากกว่า ดังนั้น แนวทางแบบผสมจะรวมข้อดีของทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน

การกำหนดกลไกการคาร์บอนได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นอย่างมากทั่วโลก ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีเขตการค้ากับคู่เลระดับประเทศประมาณ 40 แห่ง และระดับต่ำกว่าประเทศประมาณ 25 แห่ง ที่ได้นำกลไกการกำหนดกลไกการคาร์บอนมาใช้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ครอบคลุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลกประมาณร้อยละ 15 โดยประมาณครึ่งหนึ่งของมาตรการเหล่านี้อยู่ในรูปของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และอีกครั้งหนึ่งเป็นภาษีคาร์บอน ซึ่งสะท้อนถึงความหลากหลายของแนวทางที่นำมาใช้ให้เหมาะสมกับบริบททางกฎหมายและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคือการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างตลาดคาร์บอนของแต่ละเขตการค้ากับคู่เล ซึ่งสามารถช่วยเพิ่ม

ประสิทธิภาพของตลาดและสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างคุ้มค่าต้นทุนมากยิ่งขึ้น

3.3 จุดเปลี่ยนสำคัญด้านสภาพภูมิอากาศระหว่างประเทศ

การพัฒนาและการขยายตัวของกลไกการกำหนดกลไกการคาร์บอนมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความตกลงระหว่างประเทศด้านสภาพภูมิอากาศที่สำคัญ พิธีสารเกียวโต ซึ่งได้รับการรับรองในปี พ.ศ. 2540 และมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2548 ได้กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีผลผูกพันสำหรับประเทศอุตสาหกรรม และจัดตั้งกลไกต่าง ๆ เช่น การซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามพันธกรณี โดยคุ้มค่ากับต้นทุน

ความตกลงปารีสซึ่งได้รับการรับรองในปี พ.ศ. 2558 ได้เปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานจากเดิม แทนที่จะกำหนดเป้าหมายจากส่วนกลาง ความตกลงดังกล่าวกำหนดให้ภาคีแต่ละฝ่ายจัดทำและสื่อสารการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally Determined Contributions: NDCs) ของตน โดยระบุแนวทางที่ประเทศนั้นจะมีส่วนร่วมต่อความพยายามระดับโลกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หลายประเทศได้นำการกำหนดกลไกการคาร์บอนหรือเครื่องมือที่อาศัยกลไกตลาดรูปแบบอื่นมาเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDCs) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

หลายประเทศกำลังนำการกำหนดกลไกการคาร์บอนมาเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ในการบรรลุเป้าหมายตามการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDCs) ภายใต้ความตกลงปารีส โดยประมาณสองในสามของการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDCs) ที่มีการยื่นไว้มีการกล่าวถึงการใช้เครื่องมือการกำหนดกลไกการคาร์บอน ไม่ว่าจะเป็นระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอน หรือกลไกการชดเชยคาร์บอน เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามข้อมูลของธนาคารโลก การนำการกำหนดกลไกการคาร์บอนมาใช้ในวงกว้างอาจช่วยลดต้นทุนของการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDCs) ได้ประมาณร้อยละ 32 ภายในปี พ.ศ. 2573 ในทางปฏิบัติ การกำหนดกลไกการคาร์บอนมักถูกนำมาใช้ควบคู่กัน ภายใต้อาณาเขตพลังงานและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าวให้สูงสุด

3.4 ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในฐานะเครื่องมือหลักด้านสภาพภูมิอากาศ และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนในฐานะก้าวต่อไป

ในส่วนที่ 1 ของรายงานฉบับนี้ คณะทำงานได้นำเสนอข้อมูลเชิงลึกและบทเรียนที่เกี่ยวข้องจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป ซึ่งสามารถนำมาใช้ประกอบการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยในอนาคต ภายในสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร ระบบดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนสำคัญต่าง ๆ รวมถึงการผลิตไฟฟ้า ภาคอุตสาหกรรม และการบิน ด้วยการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมและเปิดให้มีการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ระบบนี้จึงผสมผสานทั้งความแน่นอน

ด้านสิ่งแวดล้อม (ผ่านการกำหนดเพดาน) และความยืดหยุ่นทางเศรษฐกิจ (ผ่านการซื้อขาย) ไว้ด้วยกัน การปฏิรูประบบอย่างต่อเนื่องในแต่ละช่วงได้ทำให้เพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้มงวดขึ้นและราคาระบบในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงขึ้น ส่งผลให้ระบบดังกล่าวมีบทบาทเป็นเครื่องมือหลักในการบรรลุเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศที่มีผลผูกพัน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในเขตอำนาจศาลเพียงแห่งเดียวอาจสร้างแรงจูงใจให้อุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูงย้ายฐานการผลิตไปยังเขตอำนาจศาลที่มีข้อจำกัดด้านคาร์บอนเข้มงวดน้อยกว่า ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การรั่วไหลของคาร์บอน” เพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว สหภาพยุโรปจึงได้พัฒนากลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนขึ้นเป็นนโยบายเสริมโดยมาตรการดังกล่าวกำหนดราคาระบบสำหรับสินค้านำเข้าบางประเภทตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกฝังอยู่ในสินค้า เพื่อให้ต้นทุนคาร์บอนที่ผู้ผลิตต่างประเทศต้องรับภาระสอดคล้องกับต้นทุนที่ผู้ผลิตภายในประเทศต้องรับภาระ มาตรการนี้ช่วยรักษาสภาพการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างสินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้า และสนับสนุนความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อมของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ในแนวปฏิบัติของยุโรป กลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนไม่ได้ถูกมองว่าเป็นกลไกที่ดำเนินการโดยลำพัง แต่เป็นส่วนต่อเนื่องตามตรรกะของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่พัฒนาเต็มที่แล้ว โดยช่วยให้สัญญาณด้านราคาระบบมีผลอย่างสอดคล้องกันตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานภายในประเทศและระหว่างประเทศ ลดความเสี่ยงจากการรั่วไหลของคาร์บอน และส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม

3.5 บริบทระหว่างประเทศของกลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนข้ามพรมแดน

การวิเคราะห์กลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปโดยละเอียดได้นำเสนอไว้ในส่วนที่ 2 ของรายงานฉบับนี้ ส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายบริบทระหว่างประเทศในวงกว้างที่มาตรการลักษณะเดียวกับกลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนกำลังเกิดขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องของมาตรการดังกล่าวต่อการกรอบการกำหนดกลไกการปรับราคาระบบของประเทศไทยที่กำลังพัฒนา

กลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป ซึ่งอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านและมีกำหนดบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2569 ยังคงเป็นตัวอย่างที่ก้าวหน้าที่สุดของระบบปรับราคาระบบก่อนข้ามพรมแดน และได้กระตุ้นให้เขตการค้ากับคู่ค้าอื่น ๆ พิจารณามาตรการในลักษณะเดียวกัน สหราชอาณาจักรได้ประกาศแผนที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ภายในปี พ.ศ. 2570 ขณะที่เขตการค้ากับคู่ค้าอื่น ๆ อีกหลายแห่ง เช่น ตุรกี อินโดนีเซีย เวียดนาม และไทย ได้เริ่มศึกษามาตรการลักษณะเดียวกับกลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนข้ามพรมแดน เพื่อตอบสนองต่อความกังวลด้านการค้าและความสามารถในการแข่งขัน

การนำกลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนมาใช้ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงสำคัญของนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศระดับโลก โดยมีเป้าหมายเพื่อขยายผลของการกำหนดกลไกการปรับราคาระบบให้ครอบคลุมเกินกว่าพรมแดนของประเทศ เพื่อให้สินค้านำเข้าต้องเผชิญต้นทุนคาร์บอนในระดับที่ใกล้เคียงกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และลดความเสี่ยงจากการรั่วไหลของคาร์บอน มาตรการดังกล่าวมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการมีอยู่ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือระบบการกำหนดกลไกการปรับราคาระบบอื่นที่เทียบเท่า ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของราคาอ้างอิงคาร์บอนที่นำมาใช้ภายใต้กลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนข้ามพรมแดน

สำหรับประเทศไทย แนวโน้มระหว่างประเทศนี้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนข้ามพรมแดนของदनควบคู่กัน เมื่อประเทศต่าง ๆ นำกลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนข้ามพรมแดนมาใช้มากขึ้น ผู้ส่งออกไปยังตลาดเหล่านั้นก็จะต้องแสดงให้เห็นมากขึ้นว่าตนปฏิบัติตามระบบการกำหนดกลไกการปรับราคาระบบที่เกี่ยวข้อง ในทางกลับกัน การนำกลไกการปรับราคาระบบซื้อขายคาร์บอนข้ามพรมแดนมาใช้ภายในประเทศสามารถช่วยคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศจากความเสียหายด้านการแข่งขัน และช่วยให้ประเทศไทยสอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่กำลังเกิดขึ้น ส่วนต่อไปจะพิจารณากรอบการดำเนินงานของประเทศไทยที่กำลังก่อตัวขึ้นภายใต้บริบทนโยบายระหว่างประเทศที่กว้างขึ้นดังกล่าว

4 ขอบเขตการศึกษาและโครงสร้างของรายงาน

- 4.1 เพื่อตอบสนองต่อคำขอของกรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมในการจัดทำข้อมูลเปรียบเทียบและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ UK PACT ในการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศไทยในการพัฒนานโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์ รายงานฉบับนี้จึงอาศัยกรอบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป รวมถึงประสบการณ์จากนานาชาติ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการออกแบบโครงสร้างการกำหนดราคาคาร์บอนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย มิใช่เพื่อส่งเสริมการนำรูปแบบของต่างประเทศรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาใช้โดยเฉพาะ
- 4.2 รายงานฉบับนี้นำเสนอการประเมินร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยละเอียด และนำเสนอบทเรียนเปรียบเทียบจากสหภาพยุโรปและประเทศหรือเขตอำนาจศาลอื่นๆ เกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบสมัครใจ ภาษีคาร์บอน ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายงานได้พิจารณาแนวทางที่สหภาพยุโรปใช้ในการออกแบบ การดำเนินงาน และการปรับปรุงเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งรวมถึงบทเรียนจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานแบบเป็นระยะ การครอบคลุมภาคส่วนต่างๆ วิธีการจัดสรรสิทธิ กลไกการชดเชยภาพของตลาด และการนำรายได้กลับมาใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ ยังพิจารณาข้อกำหนดด้านการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และนำเสนอข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางออกแบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต
- 4.3 รายงานฉบับนี้ระบุช่องว่างและความเสี่ยงที่มีอยู่ในรูปแบบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแบบผสมที่เสนอ โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากวิธีการที่ร่างพระราชบัญญัติเชื่อมโยงเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแต่ละประเภทเข้าด้วยกัน
- 4.4 นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังพิจารณาผลกระทบด้านการกระจายภาระจากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน และเน้นย้ำถึงความสำคัญของการสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชน โดยทำให้การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนได้รับการมองว่าเป็นมาตรการที่มีความเป็นธรรมและสมดุลทางสังคม โดย

รายงานได้เน้นว่าการเสริมสร้างศักยภาพและการสื่อสารอย่างโปร่งใสเกี่ยวกับการใช้รายได้จากคาร์บอน รวมถึงการนำผลประโยชน์กลับคืนสู่สังคมอย่างเป็นธรรม มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาความชอบธรรมและการได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนในวงกว้าง

- 4.5 ข้อสังเกตเหล่านี้เป็นข้อมูลอ้างอิงที่มีประโยชน์สำหรับประเทศไทยในการพัฒนาโครงสร้างการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของตนเอง และเตรียมความพร้อมสำหรับการเชื่อมโยงกับตลาดคาร์บอนระหว่างประเทศในระดับที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยรายงานฉบับนี้แบ่งออกเป็นสี่ส่วน ดังนี้:

ส่วนที่ 1: การออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย

ข้อสังเกตและประสบการณ์จากสหภาพยุโรป

ส่วนที่ 2: การดำเนินการตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

ข้อกำหนดการปฏิบัติตามของสหภาพยุโรปและแนวทางสู่กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของประเทศไทยในอนาคต

ส่วนที่ 3: โครงสร้างการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแบบผสม

ช่องว่าง ความเสี่ยง และการบูรณาการระหว่างเครื่องมือต่าง ๆ

ส่วนที่ 4: ความเสี่ยงด้านการกระจายของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนและยุทธศาสตร์การนำรายได้กลับมาใช้ประโยชน์

ข้อสังเกตจากประสบการณ์ของสหภาพยุโรป

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับที่มีคำอธิบายประกอบอยู่ในภาคผนวกของรายงานฉบับนี้

- 4.6 การอ้างอิงกฎหมายและนโยบาย

การอ้างอิงกฎหมาย กฎหมายลำดับรองเพื่อการบังคับใช้ แนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการ และเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในรายงานฉบับนี้ ให้หมายถึงฉบับที่มีผลใช้บังคับ (หรือเผยแพร่ต่อสาธารณะ) ณ วันที่เผยแพร่รายงานฉบับนี้ เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติม การออกมาตรการเพื่อการบังคับใช้ หรือการปรับปรุงแนวปฏิบัติในภายหลัง อาจส่งผลกระทบต่อความหรือการบังคับใช้ ประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้ได้

ส่วนที่ 1 การออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย: ข้อสังเกตและ
ประสบการณ์จากสหภาพยุโรป

5 พันธกรณีด้านสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย:
จากการให้สัตยาบันความตกลงปารีสสู่เป้าหมาย
การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์

- 5.1 ประเทศไทยให้สัตยาบันความตกลงปารีสเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2559² ในฐานะประเทศกำลังพัฒนา (ซึ่งเรียกว่า ประเทศที่ไม่ได้อยู่ในภาคผนวก ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC)) บทบัญญัติบางประการของความตกลงปารีสที่จับกับกับประเทศพัฒนาแล้ว จึงไม่มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย
- 5.2 ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามเป้าหมาย การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบสัมบูรณ์ ประเทศกำลังพัฒนามีหน้าที่เพียง “ยกระดับความพยายามในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” และค่อย ๆ ก้าวไปสู่เป้าหมายการลด หรือจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามสภาพการณ์ของประเทศเมื่อเวลาผ่านไป (มาตรา 4(4)) ในฐานะประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษต่อผลกระทบด้านลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- 5.3 ประเทศไทยได้ขึ้นยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำในระยะยาว (Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy: LT-LEDS) ในปี พ.ศ. 2565 แม้ว่าการขึ้น LT-LEDS ภายใต้อัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำในระยะยาว (LT-LEDS) ที่รับรองในการประชุม COP28 ได้สนับสนุนให้ภาคีทุกฝ่ายจัดทำและสื่อสาร LT-LEDS ภายในปี พ.ศ. 2567 และจัดให้มีการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDCs) ฉบับถัดไปสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระยะยาวดังกล่าว เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568 ประเทศไทยได้ขึ้นการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนดฉบับที่สาม (NDC 3.0) ต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) โดย NDC ฉบับปรับปรุงใหม่นี้เปลี่ยนจากแนวทางอ้างอิงกรณีปกติไปสู่การกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบสัมบูรณ์ โดยใช้ปี พ.ศ. 2562 เป็นปีฐาน ปัจจุบันประเทศไทยให้คำมั่นที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิลงร้อยละ 47 ภายในปี พ.ศ. 2578 และจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ไม่เกิน 152 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า อีกทั้งยังได้เลื่อนเป้าหมายระยะยาวในความเป็นกลางทางคาร์บอน: การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์มาเป็นปีพ.ศ. 2593 ซึ่งเร็วกว่าที่เคยให้คำมั่นไว้ 15 ปี โดย NDC ดังกล่าวครอบคลุม 5 ภาคส่วน ได้แก่ พลังงาน และการขนส่ง อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดการของเสีย

และป่าไม้ และสอดคล้องกับเป้าหมายการจำกัดอุณหภูมิโลกที่ 1.5 องศาเซลเซียสภายใต้ความตกลงปารีส

- 5.4 ยุทธศาสตร์ด้านสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากชุดนโยบายระดับชาติที่ช่วยเสริมการดำเนินงานตาม NCD โดยแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558–2593 เป็นกรอบวิสัยทัศน์หลักสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ขณะที่แผนการปรับตัวแห่งชาติให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแต่ละภาคส่วน เส้นทางการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะยาวของประเทศไทยได้รับการกำหนดเพิ่มเติมผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำในระยะยาว (LT-LEDS) ส่วนการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานได้รับการกำหนดทิศทางผ่านแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP) แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP) และแผนอนุรักษ์พลังงาน (EEP) ซึ่งมีเป้าหมายร่วมกันในการกระจายแหล่งพลังงาน เพิ่มสัดส่วนพลังงานหมุนเวียน และยกระดับประสิทธิภาพการใช้พลังงาน นโยบายเหล่านี้ รวมถึงยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน เช่น แผนพลังงานแห่งชาติ กรอบการเติบโตสีเขียว และโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น โมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green: BCG) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางบูรณาการเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน: การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. 2593

6 ข้อสังเกตในภาพรวมเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย³

- 6.1 ประเทศไทยได้ศึกษาแนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว โดยแผนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2561 กำหนดให้รัฐบาลพัฒนาและนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ ซึ่งเป็นการวางรากฐานสำหรับการจัดทำพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับแรกของประเทศ
- 6.2 ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยถือเป็นก้าวสำคัญในการจัดทำกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมสำหรับการกำกับดูแลด้านสภาพภูมิอากาศและการกำหนดกลไกการคาร์บอน ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดฐานทางกฎหมายสำหรับเครื่องมือการกำหนดกลไกการคาร์บอนที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอนสำหรับผลิตภัณฑ์

² ต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. (ม.ป.ป.). ประเทศไทย, สืบค้นจาก Thailand | UNFCCC.

³ คู่มือฉบับที่ 2 สำหรับการทบทวนพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างครอบคลุม (See Schedule 2 for a comprehensive review of the Climate Change Act).

	กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนสำหรับสินค้านำเข้าและตลาดคาร์บอนเครดิตภายใต้การกำกับดูแล มาตรการเหล่านี้ หากได้รับการออกแบบและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยวางตำแหน่งให้ประเทศไทยเป็นผู้นำระดับภูมิภาคด้านนโยบายสภาพภูมิอากาศ และสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ	
6.3	ร่างพระราชบัญญัตินี้นำเสนอแนวทางแบบผสม โดยผสมกลไกที่อาศัยตลาดเป็นฐาน (ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและคาร์บอนเครดิต) เข้ากับมาตรการทางการคลัง (ภาษีคาร์บอนและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน) แม้การออกแบบในลักษณะบูรณาการดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นและสร้างรายได้ แต่ก็ทำให้เกิดความท้าทายด้านความสอดคล้องของนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารจัดการ และความเสี่ยงจากการะทบที่ทับซ้อนกันของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล การแสวงหาประโยชน์จากส่วนต่างของมาตรการ และการฉ้อโกง ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือเหล่านี้ เช่น การกำหนดว่าภาษีคาร์บอนจะใช้บังคับกับภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือไม่ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการหลีกเลี่ยงการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน การบิดเบือนกลไกตลาด และความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ⁴	
6.4	ร่างพระราชบัญญัติกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ แม้มุมมองจากระดับจังหวัดอาจได้รับการสะท้อนทางอ้อมผ่านผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยและองค์กรภาคประชาสังคม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมโดยตรงของหน่วยงานระดับต่ำกว่าประเทศในการตัดสินใจด้านสภาพภูมิอากาศในระดับชาติอย่างชัดเจน ในบริบทดังกล่าว อาจพิจารณากำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับต่ำกว่าประเทศให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทน การหมุนเวียนผู้แทนจากภูมิภาค หรือการจัดตั้งกลไกที่ปรึกษา เพื่อเสริมสร้างการประสานงานด้านการดำเนินงานและให้ประเด็นในระดับพื้นที่ได้รับการสะท้อนในการออกแบบนโยบายระดับชาติ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศสนับสนุนแนวทางดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ในประเทศเยอรมนี กรอบการกำกับดูแลด้านสภาพภูมิอากาศเปิดโอกาสให้รัฐต่าง ๆ (Länder) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการวางแผนและการดำเนินการ ⁵ โดยตระหนักว่าการดำเนินนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานระดับต่ำกว่าประเทศด้วย	6.6
6.5	ลักษณะเด่นประการหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติคือการจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศเพื่อสนับสนุนการดำเนินมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยอาศัยแหล่งรายได้ที่หลากหลาย รวมถึงรายได้จากตลาดคาร์บอน รายได้จากกลไกการปรับราคา	6.7
		คาร์บอนข้ามพรมแดน ค่าปรับทางปกครอง และเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ วัตถุประสงค์ของกองทุนสอดคล้องกับหลักการด้านการเงินเพื่อสภาพภูมิอากาศในระดับสากล แต่ประสิทธิภาพของกองทุนจะขึ้นอยู่กับวิธีการกำกับดูแลที่โปร่งใส การกำกับดูแลโดยอิสระ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเปลี่ยนผ่านภาคอุตสาหกรรมและการคุ้มครองทางสังคมอย่างชัดเจน การนำรายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนกลับมาใช้เพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว เทคโนโลยีสะอาด และแรงงานในภาคส่วนที่มีการปล่อยคาร์บอนเพิ่มขึ้น จะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณชนและการสร้างการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม ความสำเร็จของการลดการปล่อยคาร์บอนขึ้นอยู่กับ การได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางต่อมาตรการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน เช่น ภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากปราศจากการยอมรับจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจ นโยบายเหล่านี้อาจไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในทาง การเมืองและอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ การนำรายได้จากคาร์บอนกลับคืนสู่ครัวเรือนและภาคธุรกิจช่วยบรรเทาภาระต้นทุน สร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชน และทำให้การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนถูกมองว่าเป็นมาตรการที่มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ มากกว่าจะเป็นมาตรการเชิงลงโทษ ซึ่งจะช่วยสร้างแรงสนับสนุนต่อการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ ⁶
		ช่องว่างสำคัญประการหนึ่งของร่างพระราชบัญญัตินี้ในปัจจุบันคือการไม่มีระบบรับเรื่องร้องเรียนและการเยียวยา นโยบาย และโครงการด้านสภาพภูมิอากาศอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อชุมชนและภาคธุรกิจโดยไม่ตั้งใจ การจัดตั้งกลไกรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นอิสระในลักษณะเดียวกับกลไกการเยียวยาโดยอิสระของกองทุนภูมิอากาศสีเขียว จะช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบมีช่องทางที่เป็นธรรมและโปร่งใสในการระงับข้อพิพาทและจัดการกับการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด กลไกดังกล่าวควรดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากหน่วยงานผู้ดำเนินงาน และรายงานโดยตรงต่อคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและตรวจสอบได้
		คาดว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับสุดท้ายจะถูกเสนอให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพิจารณาในปี พ.ศ. 2569 และจะมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2570 เมื่อพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับแล้ว กรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมจะมีหน้าที่จัดทำกฎหมายลำดับรองเพื่อให้สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติได้ในทางปฏิบัติ กฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะกำหนดองค์ประกอบสำคัญของการออกแบบระบบและกรอบระยะเวลาการดำเนินงานของเครื่องมือด้านตลาดคาร์บอน ในทางปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่าความดำเนินการของตลาดอาจเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ

⁴ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดูภาค 3 โครงสร้างการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแบบผสมผสาน: ช่องว่าง ความเสี่ยง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างมาตรการ (Hybrid Carbon Pricing Architecture: Gaps, Risks and Interaction across Instruments).

⁵ European Parliament Research Service, ความเป็นกลางทางสภาพภูมิอากาศภายในปี 2593: มุ่งสู่เป้าหมายสุทธิเป็นศูนย์ (Climate neutrality by 2050: Zeroing in on the target) (Briefing No EPRS_BRI(2024)767182, 2567)

⁶ <ยุทธศาสตร์การดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศของเยอรมนี (Germany's climate action strategy).

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดูส่วนที่ 4 ความเสี่ยงด้านการกระจายภาระของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนและยุทธศาสตร์การนำรายได้กลับมาใช้ใหม่ (Distributional Risks of Carbon Pricing and Revenue Recycling Strategies).

6.8 เพื่อให้พระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติจะต้องสอดคล้องกับกรอบกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่ของประเทศ ไทย เนื่องจากกฎหมายและมาตรการบางประการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจจำกัดความสามารถของกลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงสร้างของภาคพลังงานในปัจจุบัน โดยเฉพาะระบบผู้ซื้อ รายเดียวภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน และระบบการส่งเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เป็นข้อจำกัดต่อความสามารถของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือภาษีคาร์บอนในการส่งผลต่อ ต้นทุนการผลิตไฟฟ้า การตัดสินใจส่งเดินเครื่องผลิตไฟฟ้า และการลงทุนระยะยาว⁷ ส่งผลให้สัญญาณด้านราคาคาร์บอนมี อิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ไทยในอนาคตได้อย่างจำกัด นอกจากนี้ การอุดหนุนเชื้อเพลิง ฟอสซิลและกฎหมายด้านการคลังที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ อาจขัดแย้งโดยตรงกับการกำหนด กลไกราคาคาร์บอน โดยทำให้ต้นทุนเชื้อเพลิงของผู้ใช้ ปลายทางลดลงและลดแรงจูงใจในการเปลี่ยนไปใช้เชื้อเพลิงที่ ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่า หรืออาจจำกัดความสามารถใน การกันรายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนหรือจัดสรร รายได้ดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะได้ ดังนั้น เมื่อ พระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองมีผลใช้บังคับแล้ว จำเป็นต้องมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุม เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายใดควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพของการกำหนดกลไก ราคาคาร์บอนในประเทศไทย และช่วยให้ระบบสามารถ ดำเนินงานได้อย่างสอดคล้อง คาดการณ์ได้ และมีความ เหมาะสมทางเศรษฐกิจ

7 กรอบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือน กระจกของประเทศไทยที่อยู่ระหว่างการพัฒนา⁸

7.1 กรอบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- (ก) มาตรา 74 และมาตรา 75 ของร่างพระราชบัญญัติกำหนดฐาน ทางกฎหมายสำหรับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือน กระจก ระบบของประเทศไทยมีองค์ประกอบหลายประการที่ สอดคล้องกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในเขตการค้ากับดูแลอื่น ๆ เช่น ระบบของสหภาพยุโรป โครงการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของรัฐ แคลิฟอร์เนีย และระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือน กระจกระดับชาติของจีน
- (ข) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะดำเนินการ ภายใต้รูปแบบเพดานและซื้อขาย โดยมีกรมการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ และ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบ

จะต้องส่งคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นประจำทุก ปีเพื่อปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และจะต้อง ปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการติดตาม การรายงาน และการ ทวนสอบ ปริมาณการปล่อยและการดูแลกลับก๊าซเรือนกระจก โดยกฎกระทรวงจะกำหนดประเภทกิจกรรมและก๊าซเรือน กระจกที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดดังกล่าว แพลตฟอร์ม อิเล็กทรอนิกส์สำหรับการรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกที่ บริหารจัดการโดยกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและ สิ่งแวดล้อมจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักสำหรับเครื่องมือการ กำหนดกลไกราคาคาร์บอนทั้งสี่ประเภท

- (ค) กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมจะจัดทำ แผนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่ง ครอบคลุมขอบเขตการบังคับใช้ เพดานการปล่อยก๊าซเรือน กระจก ข้อจำกัดในการใช้คาร์บอนเครดิต และวิธีการจัดสรร สิทธิ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกินห้าปี และต้องสอดคล้องกับ แผนแม่บทและแผนการลดก๊าซเรือนกระจก นอกจากนี้ กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมจะต้อง จัดให้มีการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแก่ผู้ที่อยู่ ภายใต้อำนาจ การจัดการประมูล จัดตั้งและบริหารทะเบียนและ ระบบบัญชีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อย ก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการซื้อขาย สิทธิ การสะสมสิทธิไว้ใช้ในอนาคต และคุณสมบัติของ คาร์บอนเครดิตที่สามารถนำมาใช้ได้ภายใต้ระบบดังกล่าว
- (ง) คณะกรรมการจะมีหน้าที่อนุมัติแผนการจัดสรรสิทธิในการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินงาน ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ออก ระเบียบ และกำหนดมาตรการเพื่อเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิ ในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยกับระบบซื้อขาย ระหว่างประเทศ
- (จ) การบังคับใช้เครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแต่ละ ประเภทภายใต้ร่างพระราชบัญญัติยังคงได้รับการกำหนดให้ ชัดเจนยิ่งขึ้น ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติกำหนดภาระหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอน ตลาดคาร์บอนเครดิต และกลไกการปรับราคา คาร์บอนข้ามพรมแดนภายในประเทศ แต่ยังไม่ได้ระบุอย่าง ชัดเจนว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณเดียวกันจะอยู่ ภายใต้อำนาจการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนได้เพียงรูปแบบเดียว โดยทั่วไป ระบบที่ใช้ในต่างประเทศจะหลีกเลี่ยงการกำหนด กลไกราคาคาร์บอนซ้ำซ้อนต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เดียวกัน เช่น กำหนดให้ผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ต้องรับภาระภาษีคาร์บอนในเวลา เดียวกัน เนื่องจากการกำหนดราคาหลายรูปแบบสำหรับการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเดียวกันอาจก่อให้เกิดความไม่ สอดคล้องของนโยบาย ลดประสิทธิภาพของเครื่องมือหลักใน การกำหนดกลไกราคาคาร์บอน และสร้างความไม่แน่นอนแก่ผู้ ลงทุน ในกรณีที่มีการออกแบบให้เครื่องมือหลายประเภท ทำงานร่วมกัน แนวปฏิบัติระหว่างประเทศมักกำหนด

⁷ ธนาคารโลก, Thailand PMI (P179593): การสนับสนุนแบบต้นแบบเวลาเพื่อการ วิเคราะห์ผลกระทบและการออกแบบนโยบายด้านการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน (Just-in-Time Support for Carbon Pricing Impact Analysis and Policy Design), 12 กุมภาพันธ์ 2568.

⁸ International Carbon Action Partnership (ICAP), ภาพรวมระบบซื้อขายการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย (Thailand Emissions Trading System (ETS) Overview). ICAP. สืบค้นได้จาก: Thailand | International Carbon Action Partnership.

ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือเหล่านั้นไว้อย่างชัดเจน หรือกำหนดให้เครื่องมือหนึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกเสริมของอีกเครื่องมือหนึ่ง เช่น การกำหนดกลไกราคาขึ้นต่ำเพิ่มเติม แทนที่จะปล่อยให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกเดียวกันอยู่ภายใต้การกำหนดกลไกการคาร์บอนมากกว่าหนึ่งรูปแบบพร้อมกัน

- (ก) เนื่องจากผู้ที่อยู่ภายใต้มาตรา 52 และมาตรา 54 จะรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้กรอบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ เดียวกัน จึงอาจเป็นประโยชน์หากมีการยืนยันอย่างชัดเจนว่า เมื่อระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเริ่มดำเนินการแล้ว การปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าวจะอยู่ภายใต้กลไกการกำหนดราคาเพียงรูปแบบเดียว ทั้งนี้ เพื่อสร้างความชัดเจนทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น ทำให้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นกลไกต้นทุนหลักสำหรับภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบ และหลีกเลี่ยงการกำหนดราคาซ้ำซ้อนหรือการดำเนินงานทางปกครองที่ซ้ำซ้อน อีกทั้งยังช่วยสนับสนุนความน่าเชื่อถือและความสอดคล้องของโครงสร้างการกำหนดกลไกการคาร์บอนของประเทศไทยในระหว่างที่มีการทยอยนำเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้
- (ข) ร่างพระราชบัญญัติยังไม่ได้กล่าวถึงมาตรการรักษาเสถียรภาพของตลาดอย่างชัดเจน เช่น การกำหนดราคาขึ้นต่ำและราคาสูงสุด กลไกเหล่านี้มีการใช้ในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและรัฐแคลิฟอร์เนีย เพื่อบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของราคาในระดับรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อรักษาระดับราคาขึ้นต่ำของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก คณะทำงานได้เสนอแนะให้รัฐบาลเพิ่มมาตรการดังกล่าวไว้ในมาตรา 75 นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดบทบัญญัติรองรับกลไกการรักษาเสถียรภาพของตลาดไว้ด้วย เช่น เครื่องมือที่อาศัยทุนสำรอง กลไกปรับปริมาณการประมูลตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือมาตรการควบคุมต้นทุนเพื่อให้สามารถดำเนินการรักษาเสถียรภาพได้โดยไม่ต้องจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแม่บททุกครั้งที่มีความจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบ

8 ข้อกังวลของภาคอุตสาหกรรมและภาคประชาสังคมเกี่ยวกับโครงการระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ

- 8.1 การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียในภาคอุตสาหกรรมบ่งชี้ถึงข้อกังวลหลายประการเกี่ยวกับความพร้อมของประเทศไทยสำหรับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติและการมีปฏิสัมพันธ์กับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป ประเด็นด้านล่างนี้สะท้อนถึงข้อกังวลที่ผู้เข้าร่วมจากภาคเอกชนหยิบยกขึ้นมาในระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือ และไม่จำเป็นต้องเป็นมุมมองของ DLA Piper อย่างใดก็ได้ ประเด็นเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนข้อกังวลในทางปฏิบัติที่ผู้มีส่วนร่วมในตลาดแสดงออกมาในปัจจุบัน โดยผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ไม่ว่าจะเป็นกรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน ขอบเขตภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบ วิธีการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และมาตรการในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีศักยภาพด้านการจัดทำบัญชีคาร์บอนอย่างจำกัด

8.2 ข้อกังวลของภาคอุตสาหกรรมเกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- (ก) ความพร้อมต่อระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

ผู้มีส่วนได้เสียในภาคอุตสาหกรรมได้แสดงความไม่แน่นอนอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการออกแบบและการดำเนินการกรอบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของประเทศไทย ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับกรอบเวลาในการดำเนินการ (รวมถึงระยะนำร่องใด ๆ) อุตสาหกรรมที่ต้องปฏิบัติตาม วิธีการจัดสรรเพดาน และนิยามศัพท์ขอบเขตสำหรับภาคส่วนสำคัญ เช่น เหล็ก ปูนซีเมนต์ และเคมีภัณฑ์ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ต้องเผชิญกับความท้าทายเพิ่มเติม เนื่องจากการขาดระบบบัญชีคาร์บอนและการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่แข็งแกร่ง ส่งผลให้การเข้าร่วมทำได้ยาก โดยภาคธุรกิจมีความกังวลเกี่ยวกับการสูญเสียศักยภาพในการแข่งขันหากภาระหน้าที่ตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกถูกบังคับใช้โดยไม่มีระยะเปลี่ยนผ่านที่เพียงพอ นอกจากนี้ การที่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ยังสร้างความไม่แน่นอนให้แก่ผู้ส่งออกที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการด้านคาร์บอนข้ามพรมแดนของต่างประเทศอีกด้วย

- (ข) ความท้าทายด้านข้อมูลและการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ

- (1) ฐานข้อมูลค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจก (EF) และฐานข้อมูลการประเมินวัฏจักรชีวิต (LCD) ยังไม่สมบูรณ์ โดยค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกเฉพาะรายสาขายังไม่สอดคล้องกับวิธีการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลอย่างสม่ำเสมอ (รวมถึงมาตรฐานด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ของสหภาพยุโรปในกรณีที่เกี่ยวข้อง) ขอบเขตการครอบคลุมข้อมูลในแต่ละภาคส่วนยังไม่เท่าเทียมกัน และข้อมูลบางประเภทในห่วงโซ่อุปทานต้นน้ำและข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขอบเขตที่ 3 ยังไม่มีการจัดเก็บหรือแปลงเป็นข้อมูลดิจิทัลอย่างเป็นระบบ
- (2) นอกจากนี้ หน่วยงานทวนสอบภายในประเทศยังไม่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของสหภาพยุโรป หรือสหราชอาณาจักร ประเด็นนี้มีความสำคัญเนื่องจากการสำแดงข้อมูลภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่อ้างอิงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจริง จะต้องผ่านการทวนสอบโดยผู้ทวนสอบที่ได้รับการรับรองตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป ในกรณีที่ประเทศไทยยังไม่มีผู้ทวนสอบที่ได้รับการรับรองหรือได้รับการรับรองในระดับที่เทียบเท่า ผู้ส่งออกอาจประสบกับความล่าช้าในการทวนสอบต้นทุนการทวนสอบที่สูงขึ้น หรือจำเป็นต้องใช้ค่าตั้งต้นของสหภาพยุโรป ซึ่งอาจเพิ่มความเสี่ยงและภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว

- (ค) กระบวนการรายงานข้อมูลที่ยังอาศัยการดำเนินงานด้วยตนเองส่งผลกระทบต่อความถูกต้องของข้อมูล ความโปร่งใส และความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไปกวนั้น จุดอ่อนเหล่านี้ยังเพิ่มความเสี่ยงในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน เนื่องจากผู้ส่งออกอาจจำเป็นต้องใช้ค่าตั้งต้นที่สหภาพยุโรปกำหนดซึ่งก็มีลักษณะอนุรักษนิยม ส่งผลให้ต้นทุนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 15-35 นอกจากนี้ การเข้าถึงข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขอบเขตที่ 3 ที่ยังมีข้อจำกัดและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่ยังไม่เพียงพอในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ยังเพิ่มความเสี่ยงดังกล่าว และอาจจำกัดความสามารถในการเข้าถึงตลาดสหภาพยุโรปต่อไปในอนาคต
- (ง) การเปลี่ยนผ่านสู่การผลิตคาร์บอนต่ำต้องอาศัยการลงทุนจำนวนมากในเทคโนโลยีสะอาดและระบบการติดตามการรายงาน และการทวนสอบ อย่างไรก็ตาม ภาคธุรกิจยังเผชิญต้นทุนเริ่มต้นในระดับสูง การเข้าถึงแหล่งเงินทุนสีเขียวที่จำกัด และความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับกรอบเวลาการบังคับใช้ภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนระยะยาว ขณะเดียวกัน การขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินเพื่อสภาพภูมิอากาศยังทำให้การลงทุนดำเนินไปได้ช้าลง
- (จ) อุตสาหกรรมไทยจำนวนมากยังพึ่งพากระบวนการผลิตที่มีความเข้มข้นของการปล่อยคาร์บอนสูงและใช้เครื่องจักรที่ล้าสมัย ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน นอกจากนี้ การขาดเทคโนโลยีการดักจับ การใช้ประโยชน์ และการกักเก็บคาร์บอน รวมถึงการเข้าถึงและการบูรณาการพลังงานหมุนเวียนที่ยังไม่เพียงพอ ยังคงเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการลดการปล่อยคาร์บอน อีกทั้งห่วงโซ่อุปทานยังไม่มีความพร้อมเพียงพอสำหรับการจัดเก็บข้อมูลตามข้อกำหนดของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบต่อการปฏิบัติตามข้อกำหนด
- (ฉ) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระบุว่าช่องว่างด้านการกำกับดูแลเป็นสาเหตุสำคัญของความไม่แน่นอนเชิงระบบ โดยประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึง ได้แก่ การไม่มีโครงสร้างเฉพาะสำหรับบริหารจัดการกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบ ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างทะเบียนและแพลตฟอร์มรายงานข้อมูลที่ยังมีข้อจำกัด ตลอดจนความไม่แน่นอนเกี่ยวกับเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายและกลไกการอุทธรณ์ ผู้มีส่วนร่วมในตลาดแสดงความกังวลว่าหากไม่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่และกระบวนการบังคับใช้อย่างชัดเจน ภาระในการปฏิบัติตามข้อกำหนดอาจเพิ่มขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของประเทศไทยที่อยู่ระหว่างการพัฒนา

8.3 ข้อกังวลของภาคประชาสังคมเกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- (ก) ธรรมเนียมปฏิบัติและการมีส่วนร่วม

องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับกรณีมีตัวแทนจากภาคส่วนที่ไม่ใช่ภาครัฐในโครงสร้างการกำกับดูแลตามร่างพระราชบัญญัติที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด โดยคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีสมาชิกจากภาคประชาสังคมเพียงเล็กน้อย และร่างพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับช่องทางที่มีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่ในการจัดทำแผนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างชัดเจน ผู้แทนจากชุมชนหลายแห่งเห็นว่ากระบวนการวางแผนยังคงมีลักษณะจากส่วนกลางสู่พื้นที่เป็นหลัก และยังขาดกลไกที่เพียงพอในการสะท้อนมุมมองจากระดับจังหวัดและระดับชุมชนเข้าสู่การออกแบบนโยบาย การเพิ่มความหลากหลายขององค์ประกอบในคณะกรรมการสำคัญและการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมให้ชัดเจนในกฎหมายลำดับรองอาจช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมและความครอบคลุมของกรอบการกำหนดกติกาการคาร์บอน

- (ข) การเข้าถึงกองทุนภูมิอากาศ

กลไกการสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเงินเพื่อสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายงานว่า การเข้าถึงแหล่งเงินทุนดังกล่าวยังเผชิญข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เช่น ระยะเวลาการเบิกจ่ายที่สั้น วงเงินสนับสนุนที่จำกัด และหลักเกณฑ์คุณสมบัติที่ไม่ยืดหยุ่นต่อการขยายผลและโครงการริเริ่มในระดับชุมชน แม้ว่าจะทรงพระราชบัญญัติจะจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศขึ้น แต่การออกแบบในปัจจุบันให้ความสำคัญกับค่าใช้จ่ายด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นหลัก โดยไม่ได้กำหนดการสนับสนุนด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้อย่างชัดเจน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่า การกันทรัพยากรส่วนหนึ่งของกองทุนไว้สำหรับโครงการที่ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ และการขยายขอบเขตค่าใช้จ่ายที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนให้ครอบคลุมการปรับตัวและการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือ จะช่วยให้รายได้อาการกำหนดตลาดโรคาการรับบองส่ง ประโยชน์แก่ชุมชนที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควบคู่ไปกับผู้มีส่วนร่วมในตลาด

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รายได้จากภาษีคาร์บอนจะนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ไม่ได้เข้าสู่กองทุนภูมิอากาศโดยตรง ซึ่งอาจจำกัดทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้สนับสนุนโครงการด้านสภาพภูมิอากาศและสังคม และลดโอกาสในการนำรายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนกลับมาใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชนกลุ่มเปราะบาง

- (ก) คุณภาพของคาร์บอนเครดิตและความเชื่อมโยงกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ทำงานด้านป่าชุมชนและการพัฒนาโครงการคาร์บอนได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ด้านคุณภาพของคาร์บอนเครดิตที่สามารถนำมาแปลงเป็นสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อใช้ชดเชยภายใต้ร่างพระราชบัญญัติได้ ความเชื่อมโยงระหว่างตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจกับระบบภาคบังคับผ่านกลไกการแปลงคาร์บอนเครดิตดังกล่าว อาจทำให้โครงการคาร์บอนในระดับชุมชนตอบสนองทั้งความต้องการของตลาดภาคสมัครใจและระบบภาคบังคับมากขึ้น องค์การภาคประชาสังคมชี้ให้เห็นว่าชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ T-VER มักมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลทางเทคนิคและมีอำนาจต่อรองค่อนข้างน้อยในการเจรจาสัญญากับผู้พัฒนาโครงการ ขณะเดียวกัน กระบวนการให้ความยินยอมยังไม่มีมาตรฐานเดียวกัน และรูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างมากในแต่ละโครงการ โดยยังมีความโปร่งใสจำกัดเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ระหว่างผู้พัฒนาโครงการ หน่วยงานภาครัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น

- (ง) ความเป็นธรรมและการพิจารณาด้านการกระจายภาระ

กลุ่มเปราะบาง เช่น ชนกลุ่มน้อย แรงงานนอกระบบ และครัวเรือนรายได้น้อย มีแนวโน้มได้รับผลกระทบจากการผลักภาระต้นทุนอันเกิดจากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมากกว่ากลุ่มอื่น แต่กลับมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือด้านนโยบายสภาพภูมิอากาศอย่างจำกัด องค์การภาคประชาสังคมจึงเรียกร้องให้มีการบูรณาการกลไกการจัดสรรที่มุ่งเป้าหมาย มาตรการชดเชย และมาตรการกระจายผลประโยชน์กลับคืนเข้าสู่การออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มดังกล่าว

- (จ) การสื่อสารและความรู้ความเข้าใจด้านสภาพภูมิอากาศ

ความเข้าใจของสาธารณชนเกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน และเครื่องมือในตลาดคาร์บอนยังมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมอย่างมีข้อมูลและการยอมรับการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในวงกว้าง องค์การภาคประชาสังคมตั้งข้อสังเกตว่าความซับซ้อนทางเทคนิคของเครื่องมือเหล่านี้ ประกอบกับการขาดข้อมูลสาธารณะที่เข้าถึงได้ง่าย อาจทำให้สาธารณชนมองการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนเป็นเพียงภาระด้านกฎระเบียบ มากกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของโอกาสด้านสภาพภูมิอากาศและเศรษฐกิจในระยะยาว การจัดทำแคมเปญสื่อสารที่เข้าถึงได้ง่าย ใช้ภาษาที่ประชาชนเข้าใจ และพัฒนาร่วมกับบุคคลหรือองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือในระดับชุมชน อาจช่วยสร้างฐานการสนับสนุนจากสาธารณชนที่จำเป็นต่อการดำเนินมาตรการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

9 บทเรียนที่ได้รับจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร

9.1 เรียนรู้จากการลงมือทำ: แนวทางแบบเป็นขั้นเป็นตอน

- (ก) เมื่อสหภาพยุโรปเปิดตัวระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปีพ.ศ. 2548 สหภาพยุโรปจึงใจหลักเล็งระบบ "สมบูรณ์แบบตั้งแต่วันแรก"
- (ข) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปเริ่มต้นในปีพ.ศ. 2548 ในฐานะระบบซื้อขายก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่ระบบแรกของโลก โดยออกแบบมาเพื่อช่วยรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปในการบรรลุภาระหน้าที่การลดการปล่อยก๊าซภายใต้พิธีสารเกียวโต และภายใต้ความตกลงปารีสในเวลาต่อมา
- (ค) ในระยะแรกระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปครอบคลุมการผลิตไฟฟ้าและภาคอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานเข้มข้น รวมถึงเหล็ก ปูนซีเมนต์ และ โรงกลั่น การเข้าร่วมเป็นภาคบังคับสำหรับสถานประกอบการที่เกินเกณฑ์การปล่อยก๊าซที่กำหนดไว้
- (ง) วิกฤตการเงินโลกในปีพ.ศ. 2551/52 ส่งผลให้ราคาสหภาพยุโรปลดลง เนื่องจากผู้ปล่อยก๊าซต่าง ๆ ได้ย้ายออกไปนอกสหภาพยุโรปเพื่อลดต้นทุน ผลที่ตามมาคือ สหภาพยุโรปได้พัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อปกป้องระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปจากความผันผวนของราคาคาตลาด และเพื่อให้มั่นใจถึงสัญญาณราคาคาร์บอนที่แข็งแกร่ง เช่น การชะลอการประมูลสิทธิการปล่อยก๊าซและการพัฒนากลไกสำรองเพื่อเสถียรภาพของตลาด (MSR)
- (จ) รายได้ที่เกิดจากการจำหน่ายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนใหญ่จะเข้าสู่งบประมาณของประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกมีหน้าที่นำรายได้ดังกล่าวไปใช้เพื่อสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ
- (ฉ) กรอบกฎหมายของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยการปรับปรุงล่าสุดเกิดขึ้นภายใต้การแก้ไขคำสั่งว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS Directive) ในปีพ.ศ. 2566 และชุดมาตรการ "Fit for 55" ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ดังนี้
- (1) ปรับลดเพดานการปล่อยก๊าซให้เข้มงวดยิ่งขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซร้อยละ 62 ภายในปีพ.ศ. 2573 เมื่อเทียบกับระดับปีพ.ศ. 2548
 - (2) ลดการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าลงและเชื่อมโยงกับผลการลดคาร์บอนของบริษัท โดยสิทธิแบบให้เปล่าสำหรับภาคการบินจะสิ้นสุดภายในปีพ.ศ. 2569

- (3) เสริมความเข้มแข็งให้กับกลไกสำรองเพื่อเสถียรภาพของตลาด (MSR) เพื่อรักษาสถิติของอุปทานสิทธิการปล่อยก๊าซ
- (4) จัดสรรรายได้เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม รวมถึง กองทุนภูมิอากาศทางสังคม (Social Climate Fund: SCF) ซึ่งระดมเงินทุนได้ 86.7 พันล้านยูโร สำหรับช่วงปี พ.ศ. 2569–2575 เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมจากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน
- (5) จัดตั้งระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคส่วนที่ 2 (ETS2) สำหรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากอาคาร การขนส่งทางถนน และสถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยมีกำหนดเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2570
- (6) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปยังคงเป็นกลไกหลักของนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศของสหภาพยุโรป และเป็นกรอบอ้างอิงสำคัญสำหรับการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในระดับระหว่างประเทศ รวมถึงกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป

แนวคิดของระบบเพดานและซื้อขาย

- (ข) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดำเนินการภายใต้ระบบเพดานและซื้อขาย ซึ่งเป็นกลไกกำกับดูแลที่อาศัยกลไกตลาด โดยกำหนดเพดานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมสำหรับกลุ่มนิติบุคคลที่กำหนดไว้ ผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต้องส่งคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เทียบเท่ากับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านการทวนสอบแล้วซึ่งอยู่ภายใต้การปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบ ส่วนผู้ที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าเพดานที่กำหนดสามารถจำหน่ายสิทธิส่วนที่เหลืออยู่ได้
- (ข) ลักษณะสำคัญรวมถึง:
 - (1) เพดาน

การกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซรวม ซึ่งจะลดลงในแต่ละปีเพื่อให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซอย่างต่อเนื่อง
 - (2) การจัดสรร

อาจเป็นการจัดสรรแบบให้เปล่า ซึ่งมักใช้เพื่อปกป้องภาคที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคาร์บอน หรือการประมูล ซึ่งสร้างรายได้สาธารณะ
 - (3) การซื้อขาย

สิทธิการปล่อยก๊าซสามารถซื้อขายระหว่างนิติบุคคลในตลาดรอง ทั้งโดยตรงหรือผ่านบุคคลที่สาม ซึ่งทำให้เกิดราคาตลาดที่มีสภาพคล่อง โดยส่งสัญญาณต้นทุนส่วนเพิ่มของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- (4) การปฏิบัติตามข้อกำหนด:
 - (ก) นิติบุคคลต้องส่งคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นประจำทุกปี และมีโทษในกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด
 - (ข) ระบบจำกัดและซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกช่วยให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นไปอย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยเปิดโอกาสให้มีการลดการปล่อยก๊าซในส่วนที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้านต้นทุนมากที่สุด ขณะเดียวกันก็สร้างความแน่นอนเกี่ยวกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวม

เป้าหมายและความสำเร็จในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- (ฉ) นับตั้งแต่เริ่มดำเนินการ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปได้พัฒนาผ่านมาแล้วสี่ระยะ โดยแต่ละระยะมีการปรับปรุงการออกแบบระบบอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของตลาด เสริมสร้างความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อม และยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
 - (1) ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2548–2550)

ระยะนำร่องที่มุ่งทดสอบการดำเนินงานของระบบ และสร้างสัญญาณด้านราคาในตลาด โดยมีการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้มีการจัดสรรสิทธิมากเกินไปจนทำให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับจำกัด
 - (2) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2551–2555)

กำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เข้มงวดยิ่งขึ้นให้สอดคล้องกับพันธกรณีของสหภาพยุโรปภายใต้พิธีสารเกียวโต พร้อมทั้งปรับปรุงกระบวนการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูล และเริ่มครอบคลุมภาคการบินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555
 - (3) ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2556–2563):

เป็นช่วงที่มีการปฏิรูประบบในเชิงโครงสร้างอย่างสำคัญ โดยเฉพาะภายหลังวิกฤตการเงินโลก การประมุลกลายเป็นวิธีการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลักที่ใช้ร่วมกันในประเทศสมาชิก ขอบเขตการครอบคลุมภาคส่วนต่าง ๆ ได้รับการขยายออกไป และมีการปรับลดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประจำปีลงร้อยละ 1.74 มาตรการเหล่านี้มีส่วนช่วยให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลงอย่างเป็นรูปธรรมในภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบ
 - (4) ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2564–2573)

เป็นระยะที่ปรับระบบให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศของสหภาพยุโรปในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิลงร้อยละ 55

ภายในปี พ.ศ. 2573 เมื่อเทียบกับระดับในปี พ.ศ. 2533 โดยมีการปรับเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เข้มงวดยิ่งขึ้น และนำกลไกสำรองเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดมาใช้เพื่อจัดการกับปริมาณสิทธิส่วนเกินและความผันผวนของราคา (ญ) การปรับปรุงกฎหมายในแต่ละระยะได้ช่วยแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นของระบบ เช่น การจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเกินไป ความจำเป็น ความไม่สมดุลของตลาด และแรงจูงใจในการลงทุนที่ยังไม่เพียงพอ ขอบเขตการครอบคลุมของระบบได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ขณะที่มาตรการเสริมต่าง ๆ มีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาสหภาพในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายในปี พ.ศ. 2566 การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านการทวนสอบแล้วจากภาคการผลิตไฟฟ้าและภาคอุตสาหกรรมลดลงประมาณร้อยละ 47 เมื่อเทียบกับระดับในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในฐานะกลไกหลักของนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศของสหภาพยุโรป	(1) เพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดลง กำหนดการปรับลดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นรายปี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี พ.ศ. 2573 และ พ.ศ. 2593 (2) การประมูลและการจัดสรรแบบให้เปล่า ใช้การประมูลเป็นวิธีการจัดสรรหลัก และจัดสรรแบบให้เปล่าในวงจำกัดสำหรับภาคส่วนที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคาร์บอน (3) การติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่เข้มงวดยิ่งขึ้น กำหนดข้อกำหนดด้านการรายงาน การทวนสอบ และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดมากขึ้น เพื่อเพิ่มความถูกต้องของข้อมูลและประสิทธิภาพในการกำกับดูแล (4) การบูรณาการนโยบาย เชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้ากับมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ เช่น ข้อกำหนดด้านพลังงานหมุนเวียนและนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน เพื่อเสริมผลลัพธ์ด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
การปฏิรูประบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป 1 (ฎ) การปฏิรูปสำคัญที่ดำเนินการในช่วงระยะแรก ได้แก่ (1) กลไกสำรองเพื่อเสถียรภาพของตลาด (MSR) ปรับปริมาณสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในตลาดตามภาวะสิทธิส่วนเกินหรือขาดแคลน เพื่อลดความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสหภาพในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะยาว (2) การประมูล เปลี่ยนจากการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายมาเป็นการประมูลในฐานะวิธีการจัดสรรหลัก โดยยังคงมีข้อยกเว้นสำหรับภาคส่วนที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคาร์บอน (3) การขยายภาคส่วน ขยายระบบให้ครอบคลุมภาคการบินและภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ เพิ่มเติม การปฏิรูปเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการคาดการณ์ด้านกฎระเบียบ สร้างสัญญาณด้านราคาที่สะท้อนต้นทุนได้แม่นยำยิ่งขึ้น และเสริมสร้างความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อมของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป	ระยะการปฏิรูปดังกล่าวได้รับการใช้เป็นต้นแบบอ้างอิงสำหรับระบบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในประเทศต่าง ๆ และมีอิทธิพลต่อการออกแบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ภาพรวมของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหราชอาณาจักรและความสัมพันธ์ระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (ในบริบทเชิงเปรียบเทียบ) (๓) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหราชอาณาจักร ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2564 ภายหลังการออกจากสหภาพยุโรป มีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับระบบของสหภาพยุโรป แม้ว่าจะดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ ได้แก่: (1) ครอบคลุมภาคพลังงานไฟฟ้า ภาคอุตสาหกรรม และภาคการบิน (2) เพดานลดลงร้อยละ 4-5 ต่อปี ซึ่งเข้มงวดกว่าระยะที่ 4 ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป (3) กลไกการจัดการราคารวมถึงราคาขั้นต่ำและราคาขั้นสูง และ (4) เป็นแหล่งอ้างอิงราคาคาร์บอนภายในประเทศ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประกอบการดำเนินกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหราชอาณาจักรในอนาคต
การจัดตั้งระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป 2 (ฎ) การปฏิรูปในระยะที่ 3 และระยะที่ 4 มีขึ้นเพื่อให้ระบบสอดคล้องกับเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศของสหภาพยุโรปในระยะยาว	

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหราชอาณาจักรได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศของประเทศ พร้อมทั้งคงไว้ซึ่งความยืดหยุ่นด้านกฎระเบียบ

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

(๓) กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีประสิทธิภาพ โดย:

- (1) กำหนดต้นทุนคาร์บอนสำหรับสินค้านำเข้าบางประเภทตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ฝังอยู่ในสินค้า
- (2) ใช้ราคาคาร์บอนจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นราคาอ้างอิงในการคำนวณภาระภาษีมาตรการดังกล่าว
- (3) กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนช่วยลดความเสี่ยงจากการรั่วไหลของคาร์บอนจากสหภาพยุโรป โดยทำให้ผู้นำเข้าต้องรับภาระต้นทุนในระดับที่ใกล้เคียงกับผู้ผลิตภายในสหภาพยุโรป
- (4) เมื่อดำเนินการร่วมกัน ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนจะก่อให้เกิดกรอบการดำเนินงานที่มีความสอดคล้อง โดยเชื่อมโยงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศเข้ากับการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการค้าระหว่างประเทศ การดำเนินกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนอาศัยข้อมูลราคาจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ถูกต้องสำหรับผู้ส่งออก ความน่าเชื่อถือของระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ รวมถึงความพร้อมของผู้ทวนสอบ มักเป็นปัจจัยที่กำหนดว่าสามารถใช้ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจริงได้ หรือจำเป็นต้องใช้ค่าตั้งต้นแบบอนุรักษ์นิยมที่กำหนดไว้แทน

การดำเนินกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนอาศัยข้อมูลราคาจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ถูกต้อง เพื่อกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวข้องกับสินค้านำเข้า

9.2 แนวทางที่สหภาพยุโรปจัดการกับประเด็นต่าง ๆ เมื่อนำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้ามา

เมื่อสหภาพยุโรปนำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้ามาในปี พ.ศ. 2548 สหภาพยุโรปต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่นเดียวกับที่ภาคอุตสาหกรรมของไทยเผชิญขึ้น: ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับต้นทุนการปฏิบัติตาม การขาดข้อมูลการปล่อยก๊าซที่น่าเชื่อถือ ศักยภาพของผู้ทวนสอบที่จำกัด และข้อกังวลเกี่ยวกับศักยภาพในการแข่งขันของภาคที่ใช้พลังงานเข้มข้น สหภาพยุโรปนำแนวทางแบบเป็นลำดับขั้นและสอดคล้องกับศักยภาพมาใช้เพื่อจัดการกับประเด็นเหล่านี้

ประเด็นที่ 1: การขาดข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่น่าเชื่อถือ ศักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ยังมีจำกัด และการคัดค้านอย่างมากจากภาคอุตสาหกรรมต่อการรับภาระต้นทุนคาร์บอนในทันที

เมื่อสหภาพยุโรปนำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้ามาในปี พ.ศ. 2548 สหภาพยุโรปแทบไม่มีข้อมูลการปล่อยก๊าซที่ได้รับการทวนสอบเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดเพดานรายภาคส่วนหรือระดับการจัดสรร ขั้นตอนการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ยังไม่ได้รับการทำให้เป็นมาตรฐาน และหน่วยงานทวนสอบแห่งชาติยังอยู่ในระหว่างการจัดตั้ง ภาคอุตสาหกรรมได้แสดงความกังวลอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการเผชิญกับภาระต้นทุนจากราคาคาร์บอนก่อนการที่โครงสร้างข้อมูลพื้นฐานและระบบการปฏิบัติตามที่อยู่เบื้องหลังจะดำเนินงานได้อย่างเต็มที่

การตอบสนองของสหภาพยุโรป:

เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว สหภาพยุโรปได้ตั้งใจออกแบบระยะที่ 1 (พ.ศ. 2548–2550) ให้เป็นช่วงนำร่องที่มุ่งเน้นแนวคิด “เรียนรู้จากการปฏิบัติจริง” ขอบเขตของระบบในระยะนี้ค่อนข้างจำกัด ครอบคลุมเฉพาะการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และผู้ผลิตไฟฟ้าเท่านั้น มีการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมด เพื่อให้สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่ต้องรับภาระต้นทุนคาร์บอนในทันทีระหว่างการปรับตัวเข้าสู่ข้อกำหนดด้านการรายงานรูปแบบใหม่ ขณะเดียวกัน กำหนดค่าปรับกรณีปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินสิทธิไว้ในอัตราค่อนข้างต่ำที่ 40 ยูโรต่อตันใน ระยะที่ 1 ก่อนจะปรับเพิ่มเป็น 100 ยูโรต่อตันตั้งแต่ระยะที่ 2 เป็นต้นไป นอกจากนี้ เพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงนำร่องยังอาศัยการประมาณการ เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีข้อมูลฐานที่ผ่านการทวนสอบแล้ว การออกแบบในลักษณะเปลี่ยนผ่านนี้เปิดโอกาสให้ทั้งหน่วยงานกำกับดูแลและภาคอุตสาหกรรมมีเวลาและความพร้อมในการพัฒนาระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ทดสอบการดำเนินงานของระบบทะเบียน พัฒนาศักยภาพผู้ทวนสอบ และสร้างความคุ้นเคยกับภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดยิ่งขึ้นและการรับภาระต้นทุนคาร์บอนอย่างแท้จริงในระยะต่อมา

⁹ Practical Law Environment. (2016). การจัดสรรสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปโดยไม่ได้ค่าใช้จ่ยสำหรับระยะที่ 3 (พ.ศ. 2556–2563) ของคณะกรรมการวิชาการยุโรปเป็นโมฆะ (ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป). Practical Law (Thomson Reuters).

สืบค้นจาก European Commission's allocation of free EU ETS allowances for Phase III (2013–20) invalid (ECJ) | Practical Law.

ประเด็นที่ 2: ความกังวลเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขัน ความเสี่ยงจากการรั่วไหลของคาร์บอน และการขาดข้อมูลฐานที่ น่าเชื่อถือสำหรับใช้เป็นกา

อุตสาหกรรมจำนวนมากที่ใช้พลังงานเข้มข้นและต้องแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศเห็นว่า การกำหนดกลไกการคาร์บอนเร็วเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของตน โดยเฉพาะในช่วงที่สหภาพยุโรปดำเนินมาตรการดังกล่าวก่อนประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่อื่น ๆ ความกังวลเกี่ยวกับ “การรั่วไหลของคาร์บอน” ซึ่งหมายถึงการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่ไม่มีข้อจำกัดด้านคาร์บอน จึงเป็นประเด็นสำคัญในขณะนั้น ขณะเดียวกัน ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ยังไม่สมบูรณ์ก็ทำให้ไม่สามารถกำหนดเกณฑ์เปรียบเทียบรายสาขาที่มีความถูกต้องเพียงพอสำหรับการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายได้

การตอบสนองของสหภาพยุโรป:

- (ก) สหภาพยุโรปจัดการประเด็นนี้โดยพึ่งพาการจัดสรรแบบให้เปล่าอย่างมากในระยะสองช่วงแรก ในระยะที่ 1 และ 2 (พ.ศ. 2548–2555) สิทธิการปล่อยก๊าซเกือบทั้งหมดถูกจัดสรรโดยไม่มีค่าใช้จ่ายให้กับสถานประกอบการที่ครอบคลุม¹⁰ ซึ่งทำหน้าที่เป็นโล่ป้องกันในช่วงเปลี่ยนผ่าน ในขณะที่ข้อมูลการปล่อยก๊าซที่แข็งแกร่ง เส้นฐานรายภาคส่วน และวิธีการกำหนดเกณฑ์เปรียบเทียบกำลังได้รับการพัฒนา การจัดสรรแบบให้เปล่าทำให้มั่นใจว่าสถานประกอบการถูกนำเข้าสู่ระบบตั้งแต่ระยะแรก แต่ไม่มีการกำหนดผลกระทบต่อต้นทุนทันทีที่อาจบิดเบือนศักยภาพในการแข่งขัน
- (ข) เมื่อมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เพียงพอ และภาคอุตสาหกรรมได้ปรับตัวเข้ากับการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ สหภาพยุโรปได้นำเสนอเกณฑ์ที่สอดคล้องกันทั่วสหภาพยุโรป และเริ่มเปลี่ยนผ่านไปสู่การประมูลอย่างค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนผ่านนี้ได้รับการกำหนดอย่างเป็นทางการในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2556–2563) ภายใต้คำตัดสินคณะกรรมาธิการ 2011/278/EU ซึ่งจัดตั้งกฎเกณฑ์ทั่วสหภาพสำหรับการจัดสรรแบบให้เปล่าที่สอดคล้องกัน ตามมาตรา 10a ของระเบียบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตั้งแต่จุดนั้นเป็นต้นมา การประมูลกลายเป็นวิธีการจัดสรรตั้งต้น โดยการจัดสรรแบบให้เปล่าส่วนไว้สำหรับภาคเฉพาะที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคาร์บอนที่สามารถพิสูจน์ได้

ประเด็นที่ 3: สถานประกอบการขนาดเล็กขาดศักยภาพในการบรรลุข้อกำหนดการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบทั้งหมด

สถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมมักขาดทรัพยากรทางการเงินและศักยภาพทางเทคนิคที่จำเป็นในการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ในระดับเดียวกับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่ การกำหนดให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในระดับรายละเอียดเดียวกันอาจก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่สูงเกินสมควร และสร้างภาระต่อระบบการทวนสอบในช่วงเริ่มต้นของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

การตอบสนองของสหภาพยุโรป:

สหภาพยุโรปแก้ไขปัญหาดังกล่าวผ่านมาตรา 27 ของคำสั่งว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถยกเว้นสถานประกอบการขนาดเล็กจากการเข้าร่วมระบบได้ หากสถานประกอบการเหล่านั้นอยู่ภายใต้มาตรการในระดับประเทศที่ให้ผลเทียบเท่ากัน มาตรการดังกล่าวโดยทั่วไปเป็นข้อกำหนดด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงานหรือการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แนวทางนี้ก่อให้เกิดผลสำคัญสองประการ ได้แก่ การลดความแออัดของตลาดผู้ทวนสอบในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินระบบ และการผ่อนคลายภาระด้านกฎระเบียบสำหรับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดเล็กโดยไม่กระทบต่อความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อมของระบบ ทั้งยังช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถมุ่งใช้ทรัพยากรด้านการบริหารจัดการกับแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีสัดส่วนการปล่อยสูง และมีความพร้อมในการปฏิบัติตามข้อกำหนดมากกว่า

ประเด็นที่ 4: ผู้ปล่อยก๊าซรายเล็กในภาคการบินต้องเผชิญกับภาระทางบริหารที่ไม่เป็นสัดส่วน

เมื่อมีการนำภาคการบินเข้าสู่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี พ.ศ. 2555 นิติบุคคลอากาศขนาดเล็กจำนวนมาก เช่น บริษัทให้บริการเที่ยวบินเช่าเหมาลำและผู้ให้บริการการบินเพื่อธุรกิจ ยังไม่มีระบบหรือทรัพยากรเพียงพอสำหรับการติดตามการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างละเอียด การกำหนดให้นิติบุคคลขนาดเล็กจำนวนมากหลายร้อยรายต้องวัดปริมาณการใช้เชื้อเพลิงและรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับเที่ยวบินจึงเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดภาระด้านการบริหารจัดการอย่างมาก

¹⁰ European Commission (2554). คำตัดสินคณะกรรมาธิการ 2011/278/EU ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2554 ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ช่วงเปลี่ยนผ่านระดับสหภาพยุโรปสำหรับการจัดสรรสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายในรูปแบบที่สอดคล้องกัน ตามมาตรา 10a ของ Directive 2003/87/EC. OJ L

130/1 สืบค้นได้จาก: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011D0278>.

การตอบสนองของสหภาพยุโรป:

เพื่อให้การปฏิบัติตามง่ายขึ้น สหภาพยุโรปได้นำเสนอ EUROCONTROL Small Emitters Tool (SET) ซึ่งอนุญาตให้ผู้ดำเนินงานอากาศยานขนาดเล็กประเมินการปล่อยก๊าซของตนโดยใช้การสร้างแบบจำลองที่เป็นมาตรฐาน แทนที่จะเป็นระบบการติดตามที่กำหนดเอง ซึ่งลดภาระทางบริหาร หลีกเลี่ยงการเกินกำลังของผู้ทวนสอบ และทำให้ภาคการบินสามารถถูกบูรณาการเข้าสู่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้โดยไม่ทำให้ผู้ดำเนินงานต้องประสบกับข้อกำหนดการปฏิบัติตามที่ไม่เป็นสัดส่วน แนวทางนี้เป็นแบบอย่างที่ดีชัดเจนสำหรับประเทศไทย หากการบินได้รับเลือกเป็นภาคนำร่อง โดยแสดงให้เห็นว่าเครื่องมือการลดความซับซ้อนของการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ สามารถลดอุปสรรคในด้านการเข้าถึงได้อย่างมีนัยสำคัญ

ประเด็นที่ 5: การยอมรับที่จำกัดและความเข้าใจที่ไม่ดีในภาระหน้าที่

ก่อนการนำเสนอระเบียบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายขาดความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการที่ระบบจะดำเนินงาน ภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดคืออะไร และการกำหนดกลไกการคาร์บอนจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางการค้าอย่างไร นอกจากนี้ยังมีความสงสัยว่าการซื้อขายการปล่อยก๊าซจะสามารถส่งผลให้เกิดการบรรเทาที่แท้จริงได้หรือไม่

การตอบสนองของสหภาพยุโรป:

เพื่อสร้างความชอบธรรมและได้รับการยอมรับ คณะกรรมาธิการยุโรปได้เปิดตัวกรีนเปเปอร์ (Green Paper) ในปีพ.ศ. 2543¹¹ และจัดกระบวนการปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปีกับภาคอุตสาหกรรม ประเทศสมาชิก องค์การภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบของกฎหมายฉบับสุดท้ายและช่วยแก้ไขข้อกังวลที่เกิดขึ้นในระยะแรก กระบวนการดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทำความเข้าใจการออกแบบระบบ ระบุช่องว่างด้านศักยภาพ และเสนอแนวทางการดำเนินงานที่สามารถปฏิบัติได้จริง สำหรับประเทศไทย กระบวนการที่คล้ายกัน เช่น การจัดทำ “กรีนเปเปอร์ว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทย” ควบคู่กับการปรึกษาหารือเฉพาะรายสาขา อาจช่วยสร้างความเชื่อมั่นและแรงจูงใจจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และช่วยให้หลักเกณฑ์ที่ออกผ่านกฎกระทรวงสอดคล้องกับศักยภาพและความพร้อมที่แท้จริงของแต่ละภาคส่วน

ประเด็นที่ 6: ภาคอุตสาหกรรมต้องการการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการลดคาร์บอน แต่ระยะเริ่มต้นของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะแทบไม่สร้างรายได้

เนื่องจากในระยะที่ 1 และส่วนใหญ่ของระยะที่ 2 มีการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมด ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจึงแทบไม่ก่อให้เกิดรายได้จากการประมูลในช่วงแรก ส่งผลให้สหภาพยุโรปมีทรัพยากรทางการเงินอย่างจำกัดในการสนับสนุนการลดการปล่อยคาร์บอนของภาคอุตสาหกรรม การพัฒนาระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ตลอดจนการเปลี่ยนผ่านด้านเทคโนโลยีในระยะเริ่มต้นของการดำเนินระบบ

การตอบสนองของสหภาพยุโรป:

เมื่อการประมูลขายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2556–2563) สหภาพยุโรปสามารถจัดตั้งกลไกการเงินเฉพาะเพื่อสร้างรายได้ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปยังการลดคาร์บอนได้¹² ที่สำคัญในกลไกเหล่านี้คือกองทุนนวัตกรรมและกองทุนโมเดิร์นไนเซชัน ซึ่งทั้งสองกองทุนได้รับการออกแบบเพื่อสนับสนุนการลงทุนในเทคโนโลยีสะอาด การเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรม และโครงการการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานในรัฐสมาชิกที่มีรายได้ต่ำ ที่น่าสังเกตคือกองทุนนวัตกรรมไม่ได้ใช้รายได้จากการประมูลเป็นแหล่งเงินทุน แต่ได้รับการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวน 300 ล้านหน่วยจากกองสำรองสำหรับผู้เข้าร่วมรายใหม่ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งหมายความว่ากองทุนดังกล่าวได้รับการสนับสนุนผ่านสิทธิการจัดสรรมากกว่ารายได้เงินสด แนวทางนี้แสดงให้เห็นว่าการนำรายได้กลับมาใช้ประโยชน์และการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมสามารถค่อย ๆ พัฒนาและขยายตัวตามความพร้อมของตลาดได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบตั้งแต่เริ่มต้นระบบ

9.3 กองทุนการนำรายได้กลับมาใช้ของสหภาพยุโรป บทเรียนสำหรับกองทุนภูมิอากาศของประเทศไทย

(ก) บทเรียนสำคัญประการหนึ่งจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปคือ ในที่สุดการกำหนดกลไกการคาร์บอนได้รับการสนับสนุนควบคู่ไปกับการจัดตั้งกองทุนเฉพาะเพื่อช่วยเหลือทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือน ในระยะแรก สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกือบทั้งหมดได้รับการจัดสรรโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ส่งผลให้ระบบมีรายได้จากการประมูลเพียงเล็กน้อย และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เพียงพอสำหรับการสนับสนุนการลดการปล่อยคาร์บอน จนกระทั่งมีการขาย

¹¹ วิวัฒนาการของระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหภาพยุโรป: บทบาทของเครือข่ายนโยบาย องค์ความรู้ และผู้ผลักดันนโยบาย (The evolution of emissions trading in the European Union – The role of policy networks, knowledge and policy entrepreneurs). ScienceDirect.

¹² EUR-Lex (2553). คำตัดสินคณะกรรมการธิการ 2010/670/EU ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2553 ว่าด้วยการจัดสรรสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายตาม Directive 2003/87/EC (Commission Decision 2010/670/EU of 22

October 2010 on the allocation of free allowances in accordance with Directive 2003/87/EC). วารสารทางการของสหภาพยุโรป (Official Journal of the EU). สืบค้นได้จาก: Decision - 2010/670 - EN - EUR-Lex.

การใช้การประมูลเป็นวิธีการจัดสรรหลักตั้งแต่ระยะที่ 3 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปจึงมีรายได้เพียงพอสำหรับจัดตั้งกลไกการสนับสนุนทางการเงินที่มุ่งเป้าหมายเฉพาะด้าน

- (ข) สำหรับภาคอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน สหภาพยุโรปในปัจจุบันพึ่งพากองทุนที่หมุนหลังด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสองกองทุนเป็นหลัก:

- (1) กองทุนนวัตกรรม

ได้รับเงินทุนจากการประมูลสิทธิการปล่อยก๊าซของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปในปริมาณเฉพาะ กองทุนนี้สนับสนุนโครงการคาร์บอนต่ำขนาดใหญ่และโครงการริเริ่มแห่งแรกในลักษณะดังกล่าวในภาคต่าง ๆ เช่น ไฮโดรเจน CCUS เชื้อเพลิงหมุนเวียน และการลดคาร์บอนของกระบวนการอุตสาหกรรม ผลที่ตามมาคือ กองทุนนี้ส่งรายได้ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกลับไปยังภาคเดียวกันที่เผชิญกับราคาคาร์บอน ซึ่งช่วยให้ภาคเหล่านั้นลงทุนในเทคโนโลยีใหม่แทนที่จะแค่รับภาระต้นทุน

- (2) กองทุน โมเดอร์ไนเซชัน

ได้รับเงินทุนจากสิทธิการปล่อยก๊าซของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่กันไว้สำหรับรัฐสมาชิกที่มีรายได้ต่ำกว่า กองทุนนี้สนับสนุนการปรับปรุงระบบพลังงานและโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานให้ทันสมัย รวมถึงการพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้า การลงทุนในพลังงานหมุนเวียนและประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ซึ่งสร้างกลไกที่เป็นหนึ่งเดียวกันที่มีโครงสร้างภายในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยมุ่งเป้าไปยังภูมิภาคที่มีพื้นที่ทางการคลังที่จำกัดกว่า

- (ค) สำหรับครัวเรือนและกลุ่มเปราะบาง สหภาพยุโรปได้จัดตั้งกองทุนภูมิอากาศทางสังคม (SCF) โดยใช้รายได้จาก ETS2 (ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับอาคาร การขนส่งทางถนน และสถานประกอบการขนาดเล็ก) เป็นแหล่งสนับสนุน กองทุนดังกล่าวได้รับการออกแบบขึ้น โดยเฉพาะเพื่อบรรเทาผลกระทบด้านการกระจายภาระที่เกิดจากการขยายการกำหนดกลไกการคาร์บอนไปสู่เชื้อเพลิงที่ครัวเรือนและวิสาหกิจรายย่อยใช้ในชีวิตประจำวัน กองทุนจะร่วมสนับสนุนมาตรการต่าง ๆ เช่น การปรับปรุงอาคาร การติดตั้งระบบปั๊มความร้อน (ฮีทปั๊ม) การส่งเสริมการเดินทางที่ปล่อยมลพิษต่ำ และการให้ความช่วยเหลือด้านรายได้โดยตรงแก่ครัวเรือนกลุ่มเปราะบางในช่วงเปลี่ยนผ่าน

- (ง) โดยรวมแล้ว กองทุนเหล่านี้หมายความว่าโครงสร้างการกำหนดกลไกการคาร์บอนของสหภาพยุโรปในปัจจุบันมี:

- (1) กองทุนหลักสองกองทุนสำหรับภาคอุตสาหกรรม/โครงสร้างพื้นฐาน (กองทุนนวัตกรรม กองทุนโมเดอร์ไนเซชัน) และ
- (2) กองทุนเฉพาะสำหรับครัวเรือนและวิสาหกิจรายย่อยหนึ่งกองทุน (กองทุนภูมิอากาศทางสังคม (SCF) ซึ่งเชื่อมโยงกับ ETS2)

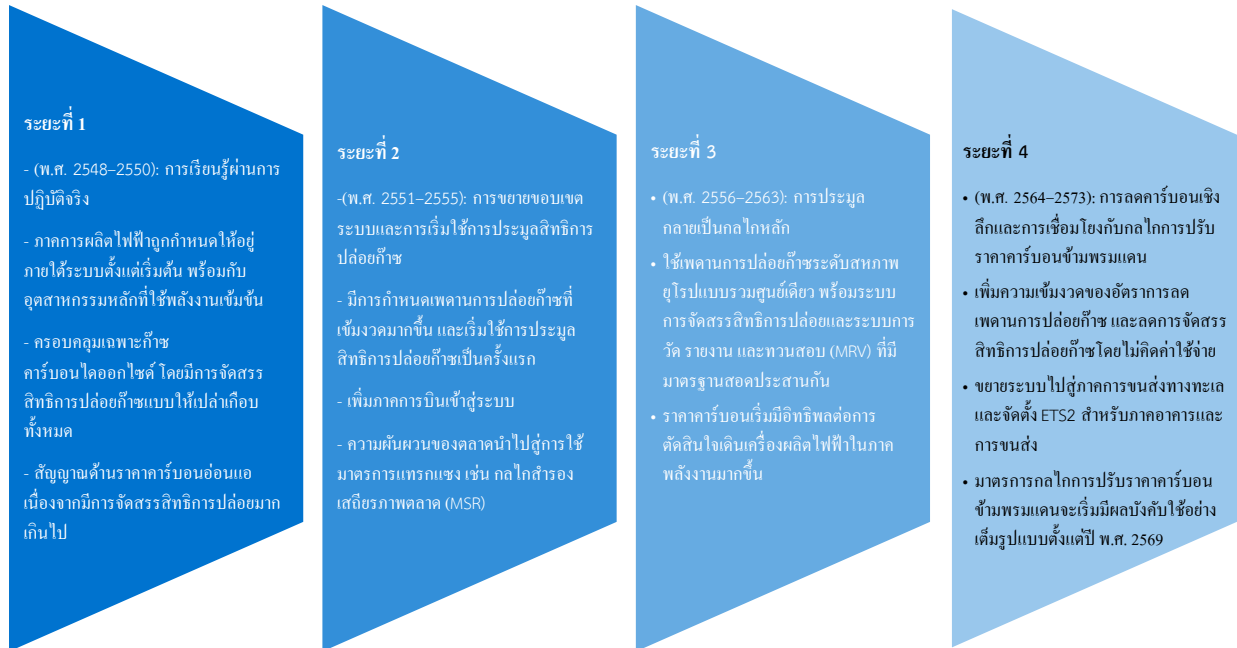
- (จ) โครงสร้างดังกล่าวเป็นการตอบสนองโดยตรงต่อข้อกังวลของภาคอุตสาหกรรมไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหา “ใกล้กับไข่” กล่าวคือ ภาคธุรกิจถูกคาดหวังให้ลดการปล่อยคาร์บอน แต่การสนับสนุนทางการเงินที่จำเป็นต่อการดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกำหนดกลไกการคาร์บอนแล้วเท่านั้น ประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็นว่าปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขตั้งแต่เริ่มต้นระบบ แต่มีการจัดตั้งและขยายกองทุนต่าง ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไปตามการเติบโตของรายได้จากการประมูลและการพัฒนาของระบบที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น

- (ฉ) สำหรับประเทศไทย กองทุนภูมิอากาศภายใต้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในลักษณะเดียวกันได้ หากมีการจัดสรรรายได้จากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเข้าสู่กองทุนดังกล่าวอย่างโปร่งใส เพื่อใช้สนับสนุน:

- (1) ช่องทางการสนับสนุนสำหรับภาคอุตสาหกรรม (เช่น การยกระดับเทคโนโลยี การสนับสนุนด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และโครงการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านในแต่ละภาคส่วน)
- (2) ช่องทางการสนับสนุนสำหรับภาคครัวเรือนและสังคม (เช่น การให้เงินช่วยเหลือโดยตรง การส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงานในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย การยกระดับทักษะแรงงาน และการช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม)

กองทุนภูมิอากาศสามารถพัฒนาให้ทำหน้าที่เทียบเคียงได้กับระบบกองทุนของสหภาพยุโรป ซึ่งประกอบด้วย กองทุนนวัตกรรม กองทุนโมเดอร์ไนเซชัน และกองทุนภูมิอากาศทางสังคม การส่งสัญญาณเชิงนโยบายในเรื่องนี้ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น แม้ก่อนที่รายได้จากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเกิดขึ้นจริง จะช่วยบรรเทาข้อกังวลของภาคอุตสาหกรรมและแสดงให้เห็นว่าการกำหนดกลไกการคาร์บอนเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่ช่วยสนับสนุนการลงทุนและการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม ไม่ใช่เพียงการสร้างภาระต้นทุนใหม่เท่านั้น

แผนภาพด้านล่างแสดงให้เห็นว่าการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้พัฒนาผ่านสี่ระยะอย่างไร:



10 กรณีศึกษาตลาดไฟฟ้าของสหราชอาณาจักร

10.1 เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การลดการปล่อยคาร์บอนของประเทศไทยในภาพรวม ส่วนนี้จึงพิจารณาประสบการณ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดไฟฟ้า โดยกรณีศึกษาของสหราชอาณาจักรแสดงให้เห็นว่าประสิทธิผลของเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนทั้งในด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการสร้างรายได้จากการประมูล มักเพิ่มขึ้นเมื่อโครงสร้างของภาคไฟฟ้าเปิดโอกาสให้ต้นทุนคาร์บอนสะท้อนอยู่ในการตัดสินใจเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าและการวางแผนการลงทุน

10.2 ภูมิหลัง: ระบบไฟฟ้าที่รวมศูนย์ในเชิงประวัติศาสตร์

(ก) จนถึงช่วงปลายทศวรรษ 1980 สหราชอาณาจักรมีระบบไฟฟ้าที่รวมศูนย์และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก กิจการผลิตไฟฟ้า การส่งไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้าดำเนินการแบบบูรณาการภายใต้การถือครองของภาครัฐ ราคาค่าไฟฟ้าอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และมีการแข่งขันในตลาดอยู่ในระดับจำกัด ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวแรงจูงใจในการลงทุนมีอยู่อย่างจำกัด และการตัดสินใจเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าไม่ได้อาศัยต้นทุนส่วนเพิ่มระยะสั้นเป็นเกณฑ์หลัก

(ข) เนื่องจากโครงสร้างดังกล่าว เครื่องมือด้านสิ่งแวดล้อมที่อาศัยกลไกตลาดในระยะเริ่มต้น เช่น การกำหนดราคการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ย่อมมีผลกระทบในทางปฏิบัติค่อนข้างจำกัด ผู้ผลิตไฟฟ้าไม่ได้เผชิญแรงกดดันจากการแข่งขันในตลาดขณะที่ราคาค่าไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคใช้ไฟฟ้าก็ไม่ได้สะท้อนต้นทุนการผลิตที่แท้จริง และยังไม่ต้องกล่าวถึงต้นทุนคาร์บอนที่อาจนำมารวมอยู่ในราคาไฟฟ้า

10.3 ความเกี่ยวข้องกับประเทศไทย

(ก) ระบบผู้ซื้อรายเดียวของประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำหน้าที่จัดหาและสั่งการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ มีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับโครงสร้างของสหราชอาณาจักรในอดีต ซึ่งเคยจำกัดประสิทธิภาพของสัญญาณที่เกิดจากกลไกตลาด

(ข)	ผู้ผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่มีค่านิยามงานภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ระยะยาวที่กำหนดผลตอบแทนไว้ล่วงหน้าหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแล ส่งผลให้การตัดสินใจเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าและการวางแผนการลงทุนตั้งอยู่บนภาระผูกพันตามสัญญาและข้อกำหนดทางกฎระเบียบเป็นหลักมากกว่าการแข่งขันด้านต้นทุนในระยะสั้น ในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ ความสามารถของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือกลไกการกำหนดคกลไกราคาคาร์บอนอื่น ๆ ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการค้าเงินงานย่อมมีข้อจำกัดโดยธรรมชาติ แม้ว่าผู้ผลิตไฟฟ้าจะต้องจัดหาและส่งคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ก็อาจมีความเกี่ยวข้องกับต้นทุนคาร์บอนในเชิงพาณิชย์เพียงจำกัด และอาจไม่สามารถสะท้อนต้นทุนดังกล่าวในไฟฟ้าที่จำหน่ายเข้าสู่ระบบได้ ดังนั้น สัญญาณด้านราคาคาร์บอนอาจไม่ส่งผลต่อการเลือกแหล่งผลิตไฟฟ้า การส่งการเดินเครื่องของระบบ หรือการตัดสินใจลงทุนในระยะยาวได้ตามที่มุ่งหมาย	เพิ่มประสิทธิภาพของเครื่องมือการกำหนดคกลไกราคาคาร์บอนต่อไป
10.4		แนวทางการเปิดเสรีตลาดไฟฟ้า: จากระบบผูกขาดสู่ตลาดไฟฟ้าที่ขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาด
		สหราชอาณาจักรเริ่มดำเนินการเปิดเสรีและแยกโครงสร้างกิจการไฟฟ้าเป็นขั้นตอนตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวใช้เวลามากกว่าหนึ่งทศวรรษจึงจะแล้วเสร็จ และเป็นการวางรากฐานของโครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญให้การกำหนดคกลไกราคาคาร์บอนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
(ก)		การแยกธุรกิจเชิงโครงสร้างและการแปรรูป สหราชอาณาจักรได้แยกกิจการผลิตไฟฟ้า การส่งไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้าออกจากกัน พร้อมทั้งปรับโครงสร้างสินทรัพย์ด้านการผลิตไฟฟ้าของรัฐบาลใหญ่ให้ดำเนินการ โดยบริษัทที่แข่งขันกันหลายราย นอกจากนี้ ยังทยอยเปิดเสรีตลาดจำหน่ายไฟฟ้า ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกผู้จำหน่ายไฟฟ้าได้จากหลายบริษัท การปฏิรูปดังกล่าวส่งผลให้เกิดทั้งตลาดไฟฟ้าขายส่งและตลาดไฟฟ้าขายปลีก ซึ่งราคาไฟฟ้าสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของระบบมากขึ้น แทนการกำหนดราคาผ่านการกำกับดูแลของรัฐ
(ข)		การนำการแข่งขันในตลาดไฟฟ้าขายส่งมาใช้ ระบบส่งการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ถูกแทนที่ด้วยตลาดไฟฟ้าขายส่งที่มีการแข่งขัน เมื่อราคาไฟฟ้าเริ่มสะท้อนต้นทุนส่วนเพิ่มของการผลิต ประสิทธิภาพการดำเนินงาน และการเลือกใช้เชื้อเพลิง ระบบจึงสามารถส่งผ่านสัญญาณด้านราคา รวมถึงต้นทุนคาร์บอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อราคาขายในตลาดไฟฟ้าขายส่งถูกกำหนดโดยกลไกตลาด ผู้ผลิตไฟฟ้าจึงมีทั้งแรงจูงใจและโอกาสในการปรับตัวตามสัญญาณจากการกำหนดคกลไกราคาคาร์บอน
(ค)		การบูรณาการเข้าับตลาดคาร์บอน สหราชอาณาจักรเข้าร่วมระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2548 ภายหลังจากออกจากสหภาพยุโรป ประเทศได้จัดตั้งระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเอง โดยเริ่มระยะที่ 1 ในปี พ.ศ. 2564 เนื่องจากผู้ผลิตไฟฟ้าดำเนินงานอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันอยู่แล้ว ราคาคาร์บอนจึงส่งผลต่อการตัดสินใจดำเนินงานได้ทันที โดยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีส่วนสนับสนุนใน:
(1)		การเปลี่ยนเชื้อเพลิงจากถ่านหินเป็นก๊าซ
(2)		การลงทุนที่เพิ่มขึ้นในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน
(ง)	แม้ว่าระบบผู้ซื้อรายเดียวของประเทศไทยจะช่วยสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบไฟฟ้า แต่รูปแบบดังกล่าวอาจทำให้สัญญาณด้านราคาจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่งผลกระทบต่อภาคไฟฟ้าได้ไม่เต็มที่ในระยะยาว ในระยะกลางถึงระยะยาว ประเทศไทยอาจพิจารณาแนวทางปรับเปลี่ยนโครงสร้างตลาดไฟฟ้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเป็นลำดับขั้น เพื่อ	

- (3) การเร่งปิดโรงงานที่ใช้คาร์บอนเข้มข้นและ
- (4) การตัดสินใจในการจ่ายไฟฟ้าที่มีการคำนึงถึงต้นทุนคาร์บอนที่แท้จริง
- 10.5 เหตุใดการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนจึงทำงานได้ดียิ่งขึ้นในตลาดที่เปิดเสรี**
- (ก) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรอาศัยการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การกำหนดราคาผ่านกลไกตลาดและระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบประจำปีที่มีความเข้มแข็ง ในส่วนของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการผลิตไฟฟ้า องค์ประกอบเหล่านี้จะสามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้า
- (1) เผชิญกับการแข่งขันที่แท้จริง
- (2) ต้องได้รับสิทธิการปล่อยก๊าซผ่านการประมูลหรือตลาดรอง และ
- (3) สามารถสะท้อนต้นทุนคาร์บอนในราคาไฟฟ้าค่าส่งได้
- (ข) ในตลาดที่เปิดเสรี
- (1) ต้นทุนคาร์บอนกลายเป็นต้นทุนทางการเงินที่แท้จริงสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้า แทนที่จะเป็นเพียงภาระทางบริหาร
- (2) รายได้จากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้น เนื่องจากการซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแทนการจัดสรรแบบให้เปล่า
- (3) สัญญาราคาคาร์บอนมีอิทธิพลต่อการวางแผนการลงทุน การจ่ายไฟ และการพัฒนาระบบในระยะยาว
- (ค) ต้นทุนเพิ่มเติมดังกล่าวมักถูกส่งผ่านไปยังผู้ใช้บริการไฟฟ้า และผู้ใช้ไฟฟ้าปลายทางในฐานะส่วนหนึ่งของต้นทุนค่าไฟฟ้า ซึ่งเป็นกระบวนการที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การกระจายภาระต้นทุน”
- (ง) ในทางตรงกันข้าม ภายใต้ระบบผู้ซื้อรายเคาะเช่นที่ใช้ในประเทศไทย
- (1) ราคาไฟฟ้ามักถูกกำหนดแบบคงที่ภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ระยะยาว
- (2) ผู้ผลิตไฟฟ้าอาจไม่ได้เผชิญกับต้นทุนคาร์บอนที่กำหนดโดยกลไกตลาดโดยตรง
- (3) การส่งผ่านต้นทุนคาร์บอนอาจมีข้อจำกัด
- (4) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพน้อยลงในภาคพลังงานไฟฟ้า เนื่องจากสัญญาตามราคาคาร์บอนอ่อนตัวลง และการตัดสินใจเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าหรือการลงทุนตอบสนองต่อต้นทุนคาร์บอนส่วนเพิ่มได้ไม่มากนัก ซึ่งอาจลดทอนประสิทธิภาพของระบบในการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- (5) ในกรณีที่สามารถนำต้นทุนคาร์บอนไปรวมคำนวณผ่านอัตราค่าไฟฟ้าหรือกลไกการปรับค่าไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ต้นทุนของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจถูกส่งผ่านไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าในท้ายที่สุด แทนที่ผู้ผลิตไฟฟ้าจะเป็นผู้รับภาระดังกล่าว ส่งผลให้แรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านการปรับปรุงการดำเนินงานหรือการลงทุนลดลง

- (6) ความต้องการซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้รายได้ที่ได้รับจากการประมูลลดลง

- (จ) ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทั้งสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 1 หน่วยแสดงถึงสิทธิในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า 1 ตัน นิติบุคคลสามารถได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวผ่านการประมูลหรือการซื้อขายในตลาดรอง โดยการประมูลดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มที่มีความโปร่งใส เช่น European Energy Exchange (EEX) นิติบุคคลต้องติดตามและรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นประจำทุกปี จัดให้มีการทวนสอบโดยหน่วยงานที่ได้รับการรับรอง และส่งคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในกำหนดเวลาประจำปีที่กำหนดไว้ กลไกเหล่านี้ต้องอาศัยสภาพแวดล้อมด้านราคาที่มีการแข่งขันจึงจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10.6 ประสิทธิภาพของสหราชอาณาจักร: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูปตลาดไฟฟ้าและการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน

วิวัฒนาการของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรแสดงให้เห็นว่าการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อโครงสร้างตลาดเบื้องหลังเติบโตเต็มที่ เมื่อตลาดเปิดเสรีและการแข่งขันเพิ่มขึ้น ราคาคาร์บอนกลายเป็นข้อพิจารณาที่มีนัยสำคัญสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้า (ทั้งที่เป็นของกิจการสาธารณูปโภคและผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ) ต้นทุนคาร์บอนได้รับการนำมาคำนวณเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างต้นทุนการผลิตไฟฟ้า ส่งผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้ามุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานและนำเทคโนโลยีลดการปล่อยคาร์บอนมาใช้ นอกจากนี้ การนำต้นทุนคาร์บอนมาสะท้อนในต้นทุนการผลิตยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าคาร์บอนต่ำอีกด้วย

10.7 ข้อสังเกตสำคัญ

การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนได้รับแรงผลักดันที่แท้จริงก็ต่อเมื่อตลาดไฟฟ้าของสหราชอาณาจักรกลายเป็นตลาดที่มีการแข่งขัน หากไม่มีการเปิดเสรี ความสามารถในการผลักภาระต้นทุนคาร์บอนผ่าน การสร้างรายได้จากการประมูล และการกระตุ้นการเปลี่ยนเชื้อเพลิง ก็จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

10.8 บทเรียนสำหรับประเทศไทย

- (ก) ประสิทธิภาพของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้างตลาดไฟฟ้าเบื้องหลังเป็น

ระบบผู้ซื้อรายเดียวอาจจำกัด:

- (1) การส่งผ่านต้นทุนคาร์บอนไปยังราคาไฟฟ้า
- (2) ระดับความต้องการสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผู้ผลิตไฟฟ้า
- (3) ขนาดของรายได้จากการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (4) อิทธิพลของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนต่อการตัดสินใจเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าและการตัดสินใจลงทุน

- (ข) หากไม่มีการพัฒนาเชิงโครงสร้างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจดำเนินงานต่ำกว่าศักยภาพ

ในกรณีที่ไม่มีกรกฎาปฏิรูป ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจทำหน้าที่เป็นกลไกทางบริหารมากกว่าสัญญาตลาดที่แท้จริง

- (ค) การปฏิรูปไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นทันทีหรือครอบคลุมทั้งหมด

แนวทางที่ค่อยเป็นค่อยไปและจัดลำดับอย่างรอบคอบ คล้ายคลึงกับแนวทางของสหราชอาณาจักรอาจรวมถึง:

- (1) การแยกโครงสร้างกิจการบางส่วนหรือการแยกตามหน้าที่
- (2) การเพิ่มการแข่งขันในภาคการผลิตไฟฟ้า
- (3) การลดการพึ่งพาสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ระยะยาวที่กำหนดเงื่อนไขคงที่
- (4) การเปิดโอกาสให้ระบบไฟฟ้าบางส่วนสามารถส่งการเดินเครื่องตามกลไกตลาดได้

- (ง) เหตุใดประเด็นนี้จึงสำคัญต่อการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพจะมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อสหภาพยุโรปทยอยบังคับใช้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนอย่างเต็มรูปแบบ หากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคไฟฟ้ายังคงอยู่ในระดับสูงเนื่องจากไม่สามารถกำหนดหรือส่งผ่านต้นทุนคาร์บอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ส่งออกไทยโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเหล็กและอะลูมิเนียม อาจมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงอยู่ในสินค้าในระดับสูง ส่งผลให้มีภาระภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเพิ่มขึ้น

- (ก) ประสิทธิภาพระหว่างประเทศ รวมถึงกรณีของสหราชอาณาจักร บ่งชี้ว่าประสิทธิภาพของเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน ทั้งในการลดการปล่อยก๊าซและการสร้างรายได้ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อโครงสร้างตลาดเปิดทางให้ต้นทุนคาร์บอนมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในโลกแห่งความเป็นจริง ในประเทศไทย ระบบผู้ซื้อรายเดียวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจทำให้สัญญาณด้านราคาจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีอิทธิพลต่อการส่งการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าและการวางแผนการลงทุนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

- (ข) ในระยะกลางถึงระยะยาว การพิจารณาปฏิรูปตลาดไฟฟ้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปและจัดลำดับอย่างดีสามารถเพิ่มผลกระทบของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเสริมการส่งผ่านราคา และลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนสำหรับภาคการส่งออกที่ใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น ตัวอย่างของสหราชอาณาจักรแสดงให้เห็นว่าวิวัฒนาการของตลาดและกรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนสามารถเสริมซึ่งกันและกันได้ อย่างไรก็ตาม และอาจให้ข้อสังเกตที่มีคุณค่าสำหรับประเทศไทยในขณะที่พัฒนาโครงสร้างตลาดคาร์บอนของตน

10.10

ข้อพิจารณาเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

โดยอ้างอิงจากพัฒนาการแบบเป็นขั้นตอนของสหภาพยุโรป กรอบร่างพระราชบัญญัติของไทยหลายประเด็นจำเป็นต้องได้รับการปรับให้เหมาะสมอย่างรอบคอบ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความมุ่งมั่นด้านสิ่งแวดล้อมกับความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการ ความสามารถในการแข่งขัน และการยอมรับทางการเมืองในช่วงปีแรกของการบังคับใช้

- (ก) ความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้การกำหนดกลไกราคาคาร์บอน

- (1) บทเรียนที่ชัดเจนจากแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ รวมถึงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร คือนิยามที่ครอบคลุมที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบต้องทราบตั้งแต่ระยะแรก และด้วยความแน่นอนว่ากิจกรรม เชื้อเพลิง ก๊าซ และสถานประกอบการใดบ้างที่จะอยู่ภายใต้เครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนใด

- (2) ร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทยในปัจจุบันได้สร้างเครื่องมือหลายอย่าง (ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอน กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน การชดเชยภาคสมัครใจ) แต่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้ของแต่ละกลไก หากไม่มีการกำหนดขอบเขตของแต่ละภาคส่วนอย่างชัดเจน ความเสี่ยงจากการรับภาระซ้ำซ้อน การแสวงหาประโยชน์จากความแตกต่างของกฎเกณฑ์ หรือการเกิด

10.9 ข้อความนโยบายสำคัญ

สัญญาณด้านราคาที่ไม่สอดคล้องกันย่อมเพิ่มสูงขึ้น การกำหนดล่วงหน้าให้ชัดเจนว่าภาคส่วนใดอยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาคส่วนใดยังคงอยู่ภายใต้ภาษีคาร์บอน และกลไกการชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเชื่อมโยงกับทั้งสองระบบอย่างไร จะช่วยลดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และสนับสนุนการวางแผนการลงทุนในระยะยาว¹³

- (3) ประสิทธิภาพจากต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าการกำหนดความชัดเจนดังกล่าวล่วงหน้าก่อนเริ่มมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ แม้ว่าจะมีการทยอยนำการกำหนดกลไกการคาร์บอนมาใช้ก็ตาม การประกาศขอบเขตภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างกลไกต่าง ๆ ตั้งแต่ระยะแรกจะช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถเริ่มจัดเก็บข้อมูลภายในองค์กร พัฒนาระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ รวมทั้งวางแผนการลงทุนได้ล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยลดแรงต้านและความเสี่ยงในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เมื่อเริ่มบังคับใช้ระบบ

(ข) ขอบเขตและลำดับการดำเนินการของภาคต่าง ๆ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดกรอบกฎหมายในระดับหลักการสำหรับเครื่องมือด้านตลาดคาร์บอนของประเทศไทย โดยรายละเอียดการดำเนินงานทั้งหมดจะกำหนดผ่านกฎหมายลำดับรอง ประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการเริ่มต้นด้วยการครอบคลุมเฉพาะผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายใหญ่และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก่อนที่จะขยายขอบเขตในระยะต่อมา สำหรับประเทศไทย การเริ่มต้นด้วยแนวทางที่ “ครอบคลุมภาคส่วนอย่างจำกัดแต่ดำเนินการอย่างเข้มข้น” (เช่น ภาคอุตสาหกรรมบางสาขาและ/หรือภาคการบิน) จะช่วยบริหารจัดการความซับซ้อนของระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ รวมถึงลดความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินงาน
- (2) การเริ่มต้นดำเนินการเป็นระยะจะช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถทดสอบระบบรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ศักยภาพของระบบการทวนสอบ และการดำเนินงาน

ของระบบทะเบียนภายใต้สภาพการใช้งานจริง ก่อนขยายขอบเขตไปยังก๊าซชนิดอื่น สถานประกอบการขนาดเล็ก หรือภาคส่วนที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงด้านความน่าเชื่อถือของระบบในระยะเริ่มต้นที่อาจเกิดจากข้อมูลที่ไม่มีความน่าเชื่อถือหรือการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่ไม่สม่ำเสมอ

- (ค) การบินในฐานะภาคนำร่อง ประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปและบทเรียนสำหรับประเทศไทย

- (1) สหภาพยุโรปได้นำภาคการบินเข้าสู่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยอาศัยการกำหนดขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนและระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่มีความเข้มแข็ง ภายใต้การปฏิรูประบบสำหรับภาคการบินภายหลังปี พ.ศ. 2566 สหภาพยุโรปยังคงบังคับใช้ระบบกับเที่ยวบินภายในเขตเศรษฐกิจยุโรป และขยายการส่งคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับเที่ยวบินระหว่างเขตเศรษฐกิจยุโรปกับสวิตเซอร์แลนด์และสหราชอาณาจักรจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2569 ขณะเดียวกันก็ทยอยยกเลิกการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบให้เปล่า และมุ่งสู่การใช้การประมูลเต็มรูปแบบภายในปี พ.ศ. 2569¹⁴
- (2) ปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการดำเนินงานคือหลักความได้สัดส่วนทางการบริหาร โดยกฎเกณฑ์ด้านการติดตามของสหภาพยุโรปกำหนดนิยามของ “ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดเล็ก” ซึ่งรวมถึงนิติบุคคลที่มีจำนวนเที่ยวบินหรือปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และอนุญาตให้ใช้วิธีประมาณการปริมาณการใช้เชื้อเพลิงที่ลดความซับซ้อนผ่านเครื่องมือในลักษณะเดียวกับ Eurocontrol ซึ่งช่วยลดภาระด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และลดความเสี่ยงจากการขาดแคลนผู้ทวนสอบ
- (3) ภาคการบินอาจเป็นภาคส่วนนำร่องที่เหมาะสมสำหรับระยะแรกของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทย เนื่องจากมีจำนวนนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลค่อนข้างจำกัด ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความพร้อมจากข้อมูลการใช้เชื้อเพลิงและข้อมูลเที่ยวบิน และสามารถสนับสนุนการ

¹³ สำหรับการวิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับความซับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นและความเสี่ยงด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบ ETS ภาษีคาร์บอน และกลไกการคาร์บอนเครดิตภายใต้ร่างพระราชบัญญัติ โปรดดูหัวข้อ “ความเชื่อมโยงระหว่างภาษีคาร์บอน ระบบ ETS และตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ”

¹⁴ EUR-Lex (2566). Directive (EU) 2023/958 ของรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ว่าด้วยการแก้ไข Directive 2003/87/EC ซึ่งจัดตั้งระบบการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Directive (EU) 2023/958 of the European

Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading). วารสารทางการของสหภาพยุโรป (Official Journal of the EU). สืบค้นได้จาก: Directive - 2023/958 - EN - EUR-Lex.

- ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ผ่านเครื่องมือด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบที่ลดความซับซ้อนสำหรับนิติบุคคลรายเล็กได้ ประเทศไทยอาจใช้แนวทางดำเนินการเป็นระยะ เช่น เริ่มต้นด้วยการครอบคลุมเที่ยวบินภายในประเทศหรือเที่ยวบินขาออกจากประเทศไทย กำหนดมาตรการผ่อนปรนสำหรับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดเล็ก และค่อย ๆ ขยายขอบเขตหรือปรับหลักเกณฑ์การจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เข้มงวดยิ่งขึ้นเมื่อศึกษาภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ รวมถึงระบบทะเบียนมีความพร้อมมากขึ้น
- (4) ในภาพรวม กรณีศึกษาภาคการบินแสดงให้เห็นว่าการนำภาคส่วนหนึ่งเข้าสู่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะเริ่มต้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาศักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ระบบทะเบียน และการบังคับใช้กฎหมาย ก่อนขยายระบบไปยังภาคส่วนที่มีความซับซ้อนมากขึ้นหรือมีความอ่อนไหวทางนโยบายมากกว่า
- (ง) การปรับการปฏิรูปภาคไฟฟ้าให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน
- ประเทศไทยควรพิจารณาปรับโครงสร้างตลาดไฟฟ้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเป็นลำดับขั้นในระยะกลางถึงระยะยาว เพื่อเสริมประสิทธิภาพการส่งผ่านสัญญาณด้านราคาคาร์บอนภายใต้ระบบผู้ซื้อรายเดียว ประสิทธิภาพจากต่างประเทศ รวมถึงสหราชอาณาจักร แสดงให้เห็นว่าการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนจะมีประสิทธิผลสูงสุดเมื่อโครงสร้างตลาดเอื้อให้ต้นทุนคาร์บอนมีผลต่อการส่งการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าและการตัดสินใจลงทุน การเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งผ่านต้นทุนคาร์บอนในภาคไฟฟ้าของประเทศไทยจะช่วยเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระบบโดยรวม และลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนสำหรับภาคการส่งออกที่ใช้ไฟฟ้าเข้มข้น
- (จ) ความสมดุลระหว่างการจัดสรรแบบให้เปล่าและการประมูล
- (1) ร่างพระราชบัญญัติยังไม่ได้กำหนดสัดส่วนระหว่างการประมูลและการจัดสรรแบบให้เปล่าไว้ล่วงหน้า โดยบทเรียนจากสหภาพยุโรปชี้ให้เห็นว่า:
- (ก) การจัดสรรแบบให้เปล่าในสัดส่วนสูงในระยะเริ่มต้นช่วยสร้างการยอมรับจากภาคอุตสาหกรรม
- (ข) การเปลี่ยนผ่านไปสู่การจัดสรรตามเกณฑ์เปรียบเทียบและการประมูลมีความจำเป็นต่อการรักษาแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (ค) รายได้จากการประมูลสามารถนำกลับมาใช้เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของภาคอุตสาหกรรมและการคุ้มครองทางสังคมได้ (เช่น กองทุนนวัตกรรม กองทุนโมเดิร์นไนเซชัน และกองทุนภูมิอากาศทางสังคมของสหภาพยุโรป)
- (2) แผนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยอาจกำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเป็นลำดับขั้น
- (3) การให้ข้อมูลล่วงหน้าเกี่ยวกับแนวทางและช่วงเวลาที่การจัดสรรแบบให้เปล่าจะค่อย ๆ ลดลงอาจมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการจัดสรรในระยะเริ่มต้น เนื่องจากมีผลต่อการคาดการณ์การลงทุนและการวางแผนรับมือกับต้นทุนคาร์บอนในอนาคตของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล
- (ด) การกำหนดแนวทางสำหรับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดเล็ก
- (1) กลไกการยกเว้นสำหรับสถานประกอบการขนาดเล็กตามมาตรา 27 ของสหภาพยุโรป และการใช้เครื่องมือที่ลดความซับซ้อนสำหรับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดเล็กในภาคการบิน มีบทบาทสำคัญในการป้องกันปัญหาการขูดฉาด การทวนสอบ ประเทศไทยอาจพิจารณานำแนวทางดังต่อไปนี้มาใช้:
- (ก) การกำหนดระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ลดความซับซ้อน หรือการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดบางประการสำหรับสถานประกอบการขนาดเล็ก
- (ข) การกำหนดมาตรการทางเลือกในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (เช่น ข้อกำหนดด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงาน) สำหรับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดเล็กมาก
- (2) การกำหนดแนวทางที่แตกต่างกันตามขนาดของผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานทวนสอบสามารถมุ่งใช้ทรัพยากรกับแหล่งกำเนิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาหลักความได้สัดส่วนและลดภาระในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์สำหรับหน่วยงานขนาดเล็ก

(ข) การรักษาเสถียรภาพของตลาดและการบริหารจัดการ สิทธิส่วนเกิน

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติของไทยจะกำหนดให้มีระบบทะเบียนและแพลตฟอร์มการซื้อขาย แต่ยังไม่ได้กำหนดกลไกเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดไว้อย่างชัดเจน ประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปซึ่งเคยเผชิญปัญหาสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนเกินจำนวนมากและการปรับตัวลดลงของราคาในช่วงแรก ได้นำไปสู่การปฏิรูปเชิงโครงสร้าง เช่น การเลื่อนการประมูลและการจัดตั้งกลไกสำรองเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาด ประเทศไทยอาจพิจารณา:

- (1) ติดตามสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตั้งแต่เริ่มต้นระบบ
- (2) กำหนดบทบัญญัติที่เปิดทางให้สามารถนำกลไกสำรอง ช่วงราคาขั้นต่ำ-ขั้นสูง หรือเครื่องมือรักษาเสถียรภาพอื่นมาใช้ในอนาคตได้ โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

(ข) ระบบบทลงโทษแบบปรับระดับ

บทลงโทษควรเริ่มต้นในระดับที่ไม่สูงมากในช่วงแรกของการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ เพื่อสะท้อนข้อจำกัดด้านข้อมูลและความพร้อมของระบบที่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา การกำหนดแนวทางการปรับระดับบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนจะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ในช่วงแรก ขณะเดียวกันก็ช่วยเสริมความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมายเมื่อศักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ มีความพร้อมมากขึ้น ทั้งนี้ คณะทำงานเสนอให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมแก้ไขบทบัญญัติในหมวด 14 ของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว

(ฅ) ความพร้อมด้านข้อมูล ศักยภาพการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ

- (1) ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เชื่อถือได้และศักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้มักยังไม่มีความพร้อมในวงกว้างก่อนเริ่มดำเนินระบบ ปัจจุบันระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ของประเทศไทยยังมีลักษณะกระจัดกระจาย โดยยังมีช่องว่างในฐานข้อมูลค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจก ข้อจำกัดด้านจำนวนและศักยภาพของผู้ทวนสอบ และแนวปฏิบัติด้านการรายงานที่แตกต่างกันในแต่ละภาคส่วน

- (2) ดังนั้น มาตรการเสริมสร้างศักยภาพอย่างเฉพาะเจาะจงจึงมีความจำเป็นในช่วงก่อนเริ่มมีภาระการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินระบบ มาตรการดังกล่าวอาจรวมถึงการลงทุนในฐานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ การรับรองและพัฒนาศักยภาพผู้ทวนสอบ การพัฒนาแพลตฟอร์มรายงานข้อมูลในรูปแบบดิจิทัล และการสนับสนุนที่เหมาะสมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงผู้เข้าร่วมระบบรายใหม่ การลงทุนภาครัฐในด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ตั้งแต่ระยะแรกสามารถช่วยลดต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และความเสี่ยงของระบบในระยะยาวได้อย่างมีนัยสำคัญ

(ญ) การใช้รายได้และการยอมรับทางการเมือง

- (1) ร่างพระราชบัญญัติรับรองเครื่องมือการกำหนดกลไกการคาร์บอน 4 ประเภท และกำหนดให้มีกองทุนภูมิอากาศ พร้อมทั้งระบุแหล่งที่มาของรายได้และวัตถุประสงค์การใช้จ่ายในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ยังไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่ารายได้จากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะได้รับการจัดสรรหรือให้ความสำคัญอย่างไรภายใต้กรอบดังกล่าว ประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปชี้ให้เห็นว่า:

(ก) การจัดสรรรายได้สำหรับมาตรการด้านสภาพภูมิอากาศและการเปลี่ยนผ่านของภาคอุตสาหกรรมอาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อการได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(ข) การนำรายได้กลับมาใช้ประโยชน์อย่างโปร่งใส (เช่น เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ สนับสนุนการลดการปล่อยคาร์บอนของภาคอุตสาหกรรม และมาตรการเพื่อการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม) สามารถช่วยลดข้อกังวลเกี่ยวกับปัญหา “ได้กับใจ” ที่ภาคอุตสาหกรรมไทยหวั่นยกขึ้นมาเกี่ยวกับเงินลงทุนเริ่มต้นที่จำเป็นต่อการลดการปล่อยคาร์บอน

- (2) สำหรับประเทศไทย การส่งสัญญาณตั้งแต่ระยะเริ่มต้นว่ารายได้จากการประมูลจะถูกนำกลับไปลงทุนเพื่อสนับสนุนการลดการปล่อยคาร์บอน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และการช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อาจช่วยเพิ่มการยอมรับและการสนับสนุนจากผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ได้อย่างมีนัยสำคัญ

(ก) การมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย

- (1) ประสบการณ์จากต่างประเทศบอกชี้ถึงความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีโครงสร้างชัดเจนและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ก่อนการนำระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปมาใช้ มีการจัดกระบวนการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวาง รวมถึงการเผยแพร่กรีนเปเปอร์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้าใจ ระบุงบประมาณด้านศักยภาพ และปรับปรุงการออกแบบระบบให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

- (2) สำหรับประเทศไทย การดำเนินกระบวนการในลักษณะเดียวกัน เช่น การเผยแพร่ “กรีนเปเปอร์ว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ ไทย” ควบคู่กับการปรึกษาหารือเฉพาะรายภาคส่วน อาจช่วยจัดการความคาดหวัง ปรับปรุงการออกแบบกฎระเบียบ และเสริมสร้างความชอบธรรมของระบบ ทั้งนี้ การปรึกษาหารือควรดำเนินการต่อเนื่องภายหลังการเริ่มใช้ระบบด้วย เนื่องจากการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกย่อมพัฒนาและปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์ที่ได้รับจากการดำเนินงานจริง



ส่วนที่ 2 การรับมือกับกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน: ข้อกำหนดการปฏิบัติตามของสหภาพยุโรปและแนวทางสู่กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต

11 กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน

11.1 บทนำ

- (ก) พัฒนาการจากภายนอก โดยเฉพาะกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปที่เริ่มมีการปฏิบัติตามเต็มรูปแบบเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ทางกฎระเบียบใหม่สำหรับผู้ส่งออกของไทยในสินค้าที่ครอบคลุม เช่น เหล็กและเหล็กกล้า อะลูมิเนียม ปูนซีเมนต์ ไฟฟ้าไฮโดรเจน และสินค้าอนุพันธ์ที่กำหนด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2569 เป็นต้นไป ผู้นำเข้าของสหภาพยุโรปต้องจดทะเบียนเป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาต และซื้อและคืนใบรับรองกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนที่สะท้อนราคารับรองที่จะต้องจ่ายภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป
- (ข) ในบริบทนี้ ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านสองด้าน ได้แก่ การปฏิบัติตามกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปในฐานะผู้ส่งออก ในขณะที่เดียวกันก็เตรียมความพร้อมสำหรับการนำเสนอบริการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ พัฒนาการคู่ขนานเหล่านี้จะกำหนดภาระหน้าที่ใหม่ ๆ ทางกฎระเบียบ เทคนิค และการเงินให้กับอุตสาหกรรมของไทย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปและการกำกับดูแลก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ

การปฏิบัติตามกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป

- (ค) แม้ว่าผลกระทบรวมในระดับเศรษฐกิจมหภาคของกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปต่อประเทศไทยคาดว่าจะไม่สูงนัก แต่ผลกระทบจะกระจุกตัวอยู่ในบางภาคส่วน ตามข้อมูลการค้าและความเสี่ยงที่มีอยู่ ไทยส่งออกสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนไปยังสหภาพยุโรปเป็นหลักในสองภาคส่วน คือ เหล็กและเหล็กกล้า และอะลูมิเนียม ในปีพ.ศ. 2565 มูลค่าการส่งออกสินค้าดังกล่าวไปยังสหภาพยุโรปของไทยอยู่ที่ประมาณ 212.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 0.7 ของการส่งออกเหล็กและเหล็กกล้าทั้งหมด และร้อยละ 0.4 ของการส่งออกอะลูมิเนียม ดังนั้น

ภาคส่วนเหล่านี้จึงเผชิญค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนอย่างไม่สมส่วนตั้งแต่ปีพ.ศ. 2569 เป็นต้นไป โดยประมาณต้นทุนการปล่อยระหว่าง 1,338–1,545 บาทต่อหนึ่งตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับราคารับรองและความเข้มข้นของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝง¹⁵

- (ง) การปฏิบัติตามกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนไม่ใช่เพียงประเด็นทางการเงิน แต่ยังเป็นความท้าทายทางเทคนิคและทางการบริหารจัดการด้วย อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความไม่แน่นอนอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญของกรอบกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป รวมถึง:
- (1) กระบวนการขึ้นทะเบียนและภาระหน้าที่อย่างต่อเนื่องของ “ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาต” ในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่นำเข้าจากประเทศไทยซึ่งอยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน
 - (2) วิธีการสิ้นสุดท้ายในการคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝง
 - (3) การจัดการการปล่อยก๊าซทางอ้อม
 - (4) ค่ามาตรฐานอ้างอิงและค่าตั้งต้นในการคำนวณ
 - (5) การกำหนดราคาและความพร้อมในการจัดหาใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน
 - (6) วิธีการรับรู้หรือหักค่าราคารับรองที่ชำระภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือภาษีคาร์บอนของต่างประเทศ
- (จ) ผู้ส่งออกจากประเทศไทยเผชิญความเสี่ยงเพิ่มขึ้นภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป เนื่องจากข้อมูลการปล่อยก๊าซและก๊าซเรือนกระจกแฝง (EF/LCI) ของไทยไม่ได้รับการยอมรับ ทำให้ต้องพึ่งพาค่ามาตรฐานเริ่มต้นที่สูงของสหภาพยุโรป ซึ่งอาจทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 15–35 การขาดข้อมูลการปล่อยก๊าซขอบเขตที่ 3 ในห่วงโซ่อุปทานยังซับซ้อนต่อการปฏิบัติตาม

¹⁵ Yieh Corp. (2566). ผู้ส่งออกเหล็กและอะลูมิเนียมของไทยจะเผชิญภาษีใหม่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน (Thailand's steel & aluminum exporters to face new tariffs from CBAM).

กฎระเบียบอีกด้วย วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงผู้ส่งออกในห่วงโซ่ปลายน้ำ มักขาดความรู้เกี่ยวกับกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการติดตาม รายงาน และตรวจสอบ ส่งผลให้เสี่ยงต่อค่าใช้จ่ายสูงในการปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือการถูกปรับกรณีส่งข้อมูลไม่ครบหรือส่งล่าช้า ตลอดจนสร้างอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงตลาด

- (ฉ) ความไม่แน่นอนเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความซับซ้อนต่อการวางแผนล่วงหน้าของผู้ส่งออกไทยและลดความสามารถในการคาดการณ์ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
- (ซ) นอกเหนือจากความท้าทายทางเทคนิคแล้ว กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนยังอยู่ในบริบทของความตึงเครียดระหว่างการค้าและภูมิอากาศระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ในการประชุม COP30 ณ เมืองเบเลม ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2568 มาตรการการค้าฝ่ายเดียว โดยเฉพาะกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน กลายเป็นประเด็นถกเถียงสำคัญ ประเทศกำลังพัฒนากำลังว่ามาตรการในลักษณะกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนอาจทำหน้าที่เป็นเครื่องมือปกป้องตลาดและขัดแย้งกับหลักการของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ที่ระบุว่ามาตรการด้านภูมิอากาศไม่ควรเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือเป็นข้อจำกัดทางการค้าระหว่างประเทศที่ซ่อนเร้น การตัดสินใจของ COP30 ยืนยันหลักการนี้และกำหนดให้มีการเจรจาในปีเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าและภูมิอากาศ รวมทั้งมีส่วนร่วมของสถาบัน เช่น องค์การการค้าโลก (WTO)
- (ซ) สำหรับประเทศไทย กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนต้องได้รับการพิจารณาไม่เพียงในฐานะเครื่องมือทางการค้าเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของบริบททางภูมิรัฐศาสตร์และกฎหมายที่กำลังพัฒนา โดยการออกแบบมาตรการดังกล่าว ทั้งในมิติภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป และในมิติภายในที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทย จะมีผลต่อสถานะของประเทศไทยในตลาดคาร์บอนโลก ความสัมพันธ์ทางการค้า และการทูตด้านสภาพภูมิอากาศ

กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต

- (ณ) การทบทวนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศชี้ให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวสร้างโครงสร้างที่ชัดเจนสำหรับกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทย โดยรายละเอียดการดำเนินการจะพัฒนาผ่านกฎหมายลำดับรอง อย่างไรก็ตาม ยังมีจุดที่สามารถปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความชัดเจนทางกฎหมาย ความโปร่งใส และความสามารถในการบังคับใช้ เช่น การชี้แจงเกี่ยวกับการจดทะเบียนผู้นำเข้า การบริหารจัดการทะเบียน การเปิดเผยข้อมูล ความรับผิดชอบในการตรวจสอบ และกลไกการแก้ไขข้อผิดพลาดและการระงับข้อพิพาท ข้อเสนอเหล่านี้เสนอไว้ในอนุมาตราที่ 10
- (ญ) โดยรวมแล้ว คณะทำงานเห็นว่าประเทศไทยอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมในการสร้างกรอบการกำหนดกลไกการปรับราคารับรองที่สอดคล้องและสนับสนุนความสามารถในการแข่งขัน ดึงดูดการลงทุน และสอดคล้องกับแนวโน้มของนโยบายสภาพภูมิอากาศระดับโลก ด้วยการปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน ในร่างพระราชบัญญัติ การพัฒนา และเสริมสร้างความสามารถด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ อย่างต่อเนื่อง และการวางแผนเชิงกลยุทธ์สำหรับการพัฒนาตลาดไฟฟ้า ประเทศไทยสามารถดำเนินระบบกำหนดราคารับรองได้ที่สร้างประโยชน์ทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ ควบคู่กับความเชื่อมโยงสำคัญระหว่างภาคคาร์บอน ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน และตลาดสมัครใจได้รับการจัดการอย่างรอบคอบ
- (อ) อนุมาตราที่ 8 ได้สรุปภาระหน้าที่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปสำหรับผู้นำเข้าของไทย และความไม่แน่นอนทางเทคนิคที่ยังคงมีอยู่ในกรอบของสหภาพยุโรป ความตึงเครียดระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น และผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้กำหนดนโยบายและอุตสาหกรรมไทยในการเตรียมความพร้อม
- (ก) อนุมาตราที่ 9 ให้คำอธิบายโดยละเอียดเกี่ยวกับกรอบกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทยตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติ พร้อมข้อเสนอแนะและคำแนะนำในการแก้ไข

12 สรุปกลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปและข้อพิจารณาสำหรับผู้นำเข้าของไทย

- 12.1 กฎหมายหลักที่จัดตั้งกลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปคือ ระเบียบ (EU) 2023/956 ว่าด้วยกลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดน ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 โดยกำหนดการดำเนินการมาตรการดังกล่าวออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะเปลี่ยนผ่านตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2566 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2568 และระยะบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 เป็นต้นไป
- 12.2 ระยะเปลี่ยนผ่านได้รับการออกแบบให้เป็นช่วงเตรียมความพร้อมที่มีภาระหน้าที่จำกัด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำความเข้าใจกับกรอบการรายงานรูปแบบใหม่ วิธีการบัญชีก๊าซเรือนกระจกกระบวนการในห่วงโซ่อุปทาน และข้อกำหนดด้านการตรวจสอบ ในระยะนี้ ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตมีหน้าที่ขึ้นทะเบียนและยื่นรายงานต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่จำเป็นต้องซื้อหรือส่งคืนใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดน ทั้งนี้ ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน คณะกรรมาธิการยุโรปได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ทางเทคนิคและแนวปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยได้เผยแพร่ชุดกฎหมายและแนวปฏิบัติฉบับล่าสุดในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2568
- กรอบกฎหมาย**
- 12.3 นอกเหนือจากระเบียบกลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดนแล้ว การดำเนินงานของกลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปยังอาศัยชุดระเบียบและแนวทางที่เกี่ยวข้องซึ่งเผยแพร่โดยคณะกรรมาธิการยุโรป โดยชุดระเบียบล่าสุดได้การประกาศใช้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2568 ก่อนเข้าสู่ระยะบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ
- 12.4 ในมุมมองทางกฎหมายของสหภาพยุโรป ระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดนได้รับการตรารขึ้นโดยผู้ใช้อำนาจอินบัญญัติร่วมของสหภาพยุโรป ได้แก่ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรป อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการยุโรปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบการดำเนินงานและการบริหารมาตรการดังกล่าวผ่านเครื่องมือหลักสองประเภท ได้แก่ Commission Implementing Regulations ซึ่งใช้ในกรณีที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นเอกภาพสำหรับการบังคับใช้ระเบียบ และ Commission Delegated Regulations ซึ่งใช้เพิ่มเติมหรือขยายรายละเอียดของระเบียบเฉพาะในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญของมาตรการ
- 12.5 สรุปย่อของระเบียบสำคัญที่มีผลบังคับใช้สำหรับการเริ่มต้นมีดังนี้

- (ก) Regulation (EU) 2025/2083 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบกลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปสามารถนำมาปฏิบัติและทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น
- (ข) Commission Implementing Regulation (EU) 2023/1773 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับระยะเปลี่ยนผ่าน
- (ค) Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2546 ซึ่งกำหนดหลักการตรวจสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงที่มีการสำแดง
- (ง) Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2547 ซึ่งกำหนดวิธีการคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในสินค้าที่อยูภายใต้กลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดน
- (จ) Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2548 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคำนวณและการเผยแพร่ราคาใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดน
- (ฉ) Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2619 ซึ่งกำหนดข้อมูลที่หน่วยงานศุลกากรของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปต้องส่งต่อ
- (ช) Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2620 ซึ่งกำหนดวิธีการคำนวณการปรับลดจำนวนใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดนที่ต้องส่งคืน อันเป็นผลจากการจัดสรรแบบให้เปล่า
- (ซ) Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2621 ซึ่งกำหนดชุดค่าตั้งต้นชุดแรกที่ใช้บังคับในระยะบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ
- (ณ) Commission Implementing Regulation (EU) 2025/486 ซึ่งกำหนดกระบวนการยื่นคำขอ สถานะภาระหน้าที่ต่อเนื่อง และการเพิกถอนสถานะผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตตามกลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดน (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2549)
- (ญ) Commission Implementing Regulation (EU) 2024/3210 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของระบบทะเบียนภายใต้กลไกการปรับราคารับบอณาข้ามพรมแดน (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2550)
- (ฎ) Commission Delegated Regulation (EU) 2025/2551 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการให้การรับรองแก่ผู้ตรวจสอบ หลักเกณฑ์การควบคุมและกำกับดูแลผู้ตรวจสอบที่ได้รับการรับรอง การเพิกถอนการรับรอง และการยอมรับร่วมกันรวมถึงการประเมินโดยองค์กรรับรองระหว่างกัน

		ภาระหน้าที่ในช่วงระยะบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ	
12.6		ในระยะบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ ภาระหน้าที่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนสามารถสรุปได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ภาระหน้าที่ด้านการได้รับอนุญาต ภาระหน้าที่ด้านการรายงาน และภาระหน้าที่ในการส่งคืนใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน โดยรายละเอียดของแต่ละภาระหน้าที่จะกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปดังกล่าวเป็นเพียงการสรุปสาระสำคัญของมาตรการเท่านั้น และควรอ่านควบคู่กับระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน	
		ภาระหน้าที่ในการขออนุญาต	
12.7		ภาคผนวกที่ 1 และ 2 กำหนดรายการสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 เป็นต้นไป มาตรา 4 ของระเบียบดังกล่าวห้ามนำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนเข้าสู่ดินแดนศุลกากรของสหภาพยุโรป เว้นแต่จะดำเนินการโดย “ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตตามกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน” ทั้งนี้ ในมุมมองของประเทศไทย สินค้าไฟฟ้าซึ่งเป็นหนึ่งในสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าวไม่มีความเกี่ยวข้องในทางปฏิบัติ จึงจะไม่มีการกล่าวถึงเพิ่มเติม	
12.8		มาตรา 5 ของระเบียบกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนกำหนดกระบวนการยื่นคำขอเพื่อให้ผู้นำเข้าได้รับสถานะเป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาต ผู้สำแดงคำขออาจเป็นผู้นำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนโดยตรง หรือเป็น “ตัวแทนทางศุลกากรทางอ้อม” ก็ได้ ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่ได้จัดตั้งอยู่ในรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ผู้นำเข้าจะต้องดำเนินการผ่านตัวแทนทางศุลกากรทางอ้อม ซึ่งต้องจัดตั้งอยู่ในดินแดนศุลกากรของสหภาพยุโรป หากเลือกใช้แนวทางดังกล่าว ตัวแทนทางศุลกากรทางอ้อมจะได้รับการปฏิบัติให้เป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตสำหรับวัตถุประสงค์ของกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน ทั้งนี้ ต้องได้รับสถานะเป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตก่อนการนำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าวเข้าสู่สหภาพยุโรป	
		ภาระหน้าที่ในการรายงาน	
12.9		ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 เป็นต้นไป ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตต้องคำนวณและจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนซึ่งนำเข้าในแต่ละปีปฏิทิน (ต่อไปนี้เรียกว่า “ปรัายงาน”) ตามมาตรา 7 ของระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน โดยภาคผนวกที่ IV กำหนดวิธีการคำนวณโดยละเอียด ซึ่งแบ่งสินค้าออกเป็น “สินค้าประเภทไม่ซับซ้อน” (หมายถึงสินค้าที่ผลิตโดยใช้เฉพาะวัตถุดิบและเชื้อเพลิงที่มีการ	
		ปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงเป็นศูนย์) และ “สินค้าประเภทซับซ้อน” (หมายถึงสินค้าที่ไม่เข้าลักษณะดังกล่าว)	
12.10		การปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในสินค้าที่ไม่ใช่ไฟฟ้าต้องคำนวณจากข้อมูลการปล่อยก๊าซจริง หรือในกรณีที่ไม่มีข้อมูลดังกล่าว ให้ใช้ค่าตั้งต้นแทน โดยคณะกรรมการยุโรปจะกำหนดค่าตั้งต้นตามมาตรา 7(7) ผ่านกฎหมายลำดับรอง ซึ่งคำนวณจากค่าความเข้มข้นการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเฉลี่ยของแต่ละประเทศผู้ส่งออกและสินค้าแต่ละประเภท โดยอาศัยข้อมูลที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ ค่าตั้งต้นดังกล่าวจะได้รับการปรับปรุงเป็นระยะ และหากไม่สามารถใช้ข้อมูลที่เชื่อถือได้ของประเทศผู้ส่งออกสำหรับสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งได้ จะใช้ค่าความเข้มข้นการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเฉลี่ยของประเทศผู้ส่งออก 10 ประเทศที่มีค่าความเข้มข้นการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงที่สุดสำหรับสินค้าประเภทนั้นแทน	
12.11		สินค้าที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 ต้องพิจารณาเฉพาะการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางตรง ขณะที่สินค้าที่เหลือในภาคผนวกที่ 1 ต้องพิจารณาทั้งการปล่อยก๊าซทางตรงและทางอ้อม ¹⁶ โดยในภาพรวม สินค้าประเภทปุ๋ยและปูนซีเมนต์เป็นกลุ่มหลักที่ต้องคำนวณทั้งการปล่อยก๊าซทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ สินค้าส่งออกของไทยที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปมากที่สุด ได้แก่ อะลูมิเนียม เหล็ก และเหล็กกล้า มากกว่าปุ๋ยและปูนซีเมนต์ ดังนั้น การคำนวณการปล่อยก๊าซทางอ้อมจึงยังมีความสำคัญในทางปฏิบัติต่อประเทศไทยค่อนข้างจำกัดในปัจจุบัน	
12.12		ภายในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดจากปรัายงาน ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตต้องยื่นคำสำแดงภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนสำหรับปรัายงานดังกล่าว ผ่านระบบทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ โดยคำสำแดงต้องระบุปริมาณและประเภทของสินค้าที่นำเข้าในปีปฏิทิน (หน่วยเป็นตัน) ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงรวม (หน่วยเป็นตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า) จำนวนใบรับรองที่ต้องส่งคืนทั้งหมด และสำเนารายงานการตรวจสอบ (หากมี)	
12.13		ในกรณีที่ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตยื่นคำสำแดงโดยอ้างอิงข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจริง จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงรวมโดยผู้ตรวจสอบที่ได้รับการรับรอง ตามมาตรา 8 ของระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 6	
12.14		ตามภาคผนวกที่ 6 ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตสามารถใช้ค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจริงแทนค่าเริ่มต้นสำหรับการคำนวณการปล่อยก๊าซทางอ้อมได้ ในกรณีที่มีการเชื่อมโยงทางเทคนิคโดยตรงระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้ากับโรงงานผลิตสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน หรือในกรณีที่มีการใช้สัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ในส่วน	

¹⁶ การปล่อยก๊าซทางอ้อมถูกนิยามไว้ในข้อ 3(34) ว่า หมายถึง “การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตไฟฟ้าที่ถูกใช้ในกระบวนการผลิตสินค้า โดยไม่คำนึงว่าไฟฟ้าที่ใช้ดังกล่าวจะถูกผลิตขึ้น ณ สถานที่ใด

	ของการใช้ไฟฟ้าในโรงงานผลิต รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเชื่อมโยงทางเทคนิคโดยตรงและสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) กำหนดไว้ในส่วน ง.4.3 ของภาคผนวกที่ 2 ข อ ง Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2547 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการคำนวณการปล่อยก๊าซทางอ้อมยังมีความสำคัญต่อประเทศไทยในทางปฏิบัติค่อนข้างจำกัด จึงจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้ ทั้งนี้ คณะกรรมการยุโรปมีอำนาจออกและปรับปรุงกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หลักเกณฑ์การตรวจสอบ ภาระหน้าที่ในการรายงาน และรูปแบบการรายงาน	
12.15	ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตสามารถมอบหมายให้บุคคลภายนอกดำเนินการยื่นคำสงวนภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนแทนได้ตามมาตรา 5(7a) อย่างไรก็ตาม ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตยังคงต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ของตนภายใต้ระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนต่อไป ภาระหน้าที่ในการซื้อและส่งคืนใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน	12.18 สังเกตได้ว่าในช่วง 2 ปีแรกของระยะบังคับใช้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน จะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างออกไปเล็กน้อย ดังนี้ (ก) ในปีพ.ศ. 2569 ไม่มีใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนให้ซื้อ อย่างไรก็ตามก็ต้องกำหนดและทวนสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงเพื่อขึ้นภายในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2570 และ (ข) ในปี พ.ศ. 2570 ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2570 เป็นต้นไป จะสามารถซื้อใบรับรองตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนได้ ดังนั้น ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตจะต้องซื้อใบรับรองดังกล่าวสำหรับปริมาณการปล่อยของปี พ.ศ. 2569 (เพื่อคืนภายในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2570) และสำหรับปริมาณการปล่อยของปี พ.ศ. 2570 (เพื่อคืนภายในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2571)
12.16	จากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงที่กำหนดไว้ในการประกาศของผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาต ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตต้องซื้อใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนในจำนวนที่เทียบเท่า โดยต้องมีใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนหนึ่งใบสำหรับก๊าซเรือนกระจกที่เทียบเท่าคาร์บอนไดออกไซด์ 1 ตัน ใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนจะสามารถซื้อได้จากหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปที่ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตได้จดทะเบียนไว้ ใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนดังกล่าวจะถูกขายในราคาที่กำหนดทุกสัปดาห์ โดยเป็นค่าเฉลี่ยของราคาปิดของสิทธิการปล่อยก๊าซของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปสำหรับสัปดาห์ปฏิทินดังกล่าวตามมาตรา 21 สำหรับสัปดาห์ปฏิทินที่ไม่มีการประมูล ราคาจะเป็นราคาปิดเฉลี่ยของสัปดาห์ปฏิทินก่อนหน้าที่มีการจัดประมูล	12.19 ใบรับรองตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนจะต้องสามารถขายคืนให้แก่หน่วยงานผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกได้ เพื่อให้ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตซึ่งซื้อใบรับรองเกินกว่าจำนวนที่ต้องใช้สามารถขายคืนได้ในราคาเดียวกับที่ซื้อมา ทั้งนี้ ณ เวลาที่จัดทำเอกสารฉบับนี้ ระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนยังไม่ได้กำหนดให้มีตลาดรองสำหรับการซื้อขายใบรับรองดังกล่าว ดังนั้น ราคาของใบรับรองจึงยังคงเชื่อมโยงกับราคาสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้อง
12.17	ภายในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดจากปีรายงาน ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตต้องคืนใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนในจำนวนที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศ (กล่าวคือ พร้อมกับการประกาศ CBAM) อย่างไรก็ตาม ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตจะต้องซื้อใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนจำนวนหนึ่งในระหว่างปีรายงานเอง ตามมาตรา 22(2) ซึ่งภายในสิ้นแต่ละไตรมาสของปีรายงาน ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตต้องทำให้มั่นใจว่าจำนวนใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่ถืออยู่ในบัญชีของตนสอดคล้องกับอย่างน้อยร้อยละ 50 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงที่นำเข้าในช่วงต้นของปีปฏิทิน ดังนั้น ในเก้าเดือนหลังจากสิ้นปีรายงาน ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตต้องซื้อใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่เหลือ	12.20 ใบรับรองตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่อยู่ในบัญชีของผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตจะถูกยกเลิกโดยคณะกรรมการยุโรปในวันที่ 1 พฤศจิกายนของปีที่สองถัดจากปีรายงาน ตัวอย่างเช่น ใบรับรองที่ซื้อในปีรายงาน พ.ศ. 2571 จะถูกยกเลิกในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2573 สำหรับกรณีพิเศษของใบรับรองที่ซื้อในปี พ.ศ. 2570 เพื่อรองรับปริมาณการปล่อยของปี พ.ศ. 2569 ใบรับรองดังกล่าวจะถูกยกเลิกในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2570 โดยคำนึงถึงกำหนดเวลาคืนใบรับรองในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2570 12.21 ตามมาตรา 9 ของระเบียบ ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตอาจขอลดจำนวนใบรับรองตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่ต้องคืนได้ สำหรับปริมาณการปล่อยจริงที่มีการอ้างสิทธิแทนการใช้ตามมาตรฐาน ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตต้องแสดงให้เห็นว่าราคาคาร์บอนสำหรับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงที่สำแดงนั้นได้มีการชำระจริงแล้วในประเทศที่ผลิตสินค้า ในประเด็นนี้ยังมีแนวทางเพิ่มเติมค่อนข้างจำกัด อย่างไรก็ตาม หากประสงค์จะใช้สิทธิดังกล่าว ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตต้องเก็บรักษาหลักฐานเกี่ยวกับการคืนเงินหรือการชดเชยในรูปแบบอื่น การอ้างถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหลักฐานการชำระเงิน โดยเอกสารดังกล่าวต้องเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 4 ปีนับจากกำหนดเวลา

	ยื่นข้อมูลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การชำระราคาคาร์บอนดังกล่าวต้องได้รับการรับรองโดยบุคคลภายนอกที่เป็นอิสระจากผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตและหน่วยงานของประเทศที่เกี่ยวข้อง	
12.22	สำหรับประเทศไทย ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีการชำระราคาคาร์บอนที่อาจนำมาพิจารณาได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทย ภาษีคาร์บอน และเครื่องมือในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ ทั้งนี้ ภายใต้แนวปฏิบัติเพิ่มเติมที่คณะกรรมการยุโรปอาจกำหนดในอนาคต และโดยยังไม่ได้มีการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับเครื่องมือดังกล่าว อาจโต้แย้งได้ว่า ด้วยลักษณะทางกฎหมาย วัตถุประสงค์ และโครงสร้างของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาษีคาร์บอน การใช้สิทธิดังกล่าวหรือการชำระภาษีคาร์บอนอาจถือได้ว่าเป็นการชำระราคาคาร์บอนแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเครื่องมือในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจของไทย ดำเนินการบนพื้นฐานความสมัครใจ มิใช่การปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้โดยเคร่งครัดว่าเป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมว่าเครื่องมือดังกล่าวจะได้รับการยอมรับเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 หรือไม่	
	ข้อยกเว้นตามเกณฑ์ยกเว้นขั้นต่ำ	
12.23	ภาระหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้เกณฑ์ยกเว้นขั้นต่ำ ซึ่งมาตรา 2ก เรียกว่า “เกณฑ์น้ำหนักสะสม” โดยตามมาตรา 2ก ประกอบภาคผนวกที่ 8(1) หากผู้นำเข้านำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนมีน้ำหนักสุทธิรวมไม่เกิน 50 ตันภายในหนึ่งปีปฏิทิน ผู้นำเข้าดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับสถานะเป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาต	
12.24	ในกรณีที่ผู้นำเข้าได้รับสถานะเป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตแล้ว แต่ในปีปฏิทินใดมีการนำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนไม่เกินเกณฑ์น้ำหนักสะสม ผู้นำเข้าดังกล่าวจะได้รับยกเว้นทั้งภาระ หน้าที่ในการรายงานและภาระหน้าที่ในการส่งคืนใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน	
12.25	เกณฑ์น้ำหนักสะสมดังกล่าวกำหนดไว้สำหรับปี พ.ศ. 2569 และคณะกรรมการยุโรปมีหน้าที่ทบทวนเกณฑ์ดังกล่าวเป็นประจำทุกปีตามมาตรา 2ก(3) ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนเกณฑ์ใด ๆ จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของปีถัดจากปีที่คณะกรรมการยุโรปมีมติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนนั้น	
	บทลงโทษ	
12.26	เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนจึงกำหนดระบบบทลงโทษไว้ในมาตรา 26	
12.27	ในกรณีที่ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตไม่ส่งคืนใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนตามจำนวนที่กำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนด จะต้องชำระค่าปรับจำนวน 100 ยูโรต่อใบรับรองที่ส่งคืนไม่ครบถ้วน 1 ใบ โดยอัตราค่าปรับดังกล่าวจะปรับเพิ่มขึ้นทุกปีตามดัชนีราคาผู้บริโภคของยุโรปที่ใช้บังคับในปีที่มีการนำเข้าสินค้า ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้กับบทลงโทษจากการปล่อยก๊าซเกิน (EEP)¹⁷ มาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2556 อย่างไรก็ตาม การชำระค่าปรับดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ผู้สำแดงพ้นจากหน้าที่ในการซื้อและส่งคืนใบรับรองตามจำนวนที่ต้องส่งคืน	
12.28	การนำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเข้าสู่ดินแดนศุลกากรของสหภาพยุโรปโดยบุคคลที่มีใช้ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาต มิใช่เป็นค่าปรับทางการเงิน แม้ระเบียบจะไม่ได้กำหนดจำนวนค่าปรับไว้ โดยเฉพาะ แต่กำหนดให้ค่าปรับต้องอยู่ในช่วง 3 ถึง 5 เท่าของบทลงโทษจากการปล่อยก๊าซเกิน (EEP) สำหรับใบรับรองแต่ละหน่วยที่ควรต้องส่งคืน โดยระดับค่าปรับต้องมีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และมีผลยับยั้งอย่างเพียงพอ บทลงโทษดังกล่าวยังใช้บังคับกับผู้นำเข้าที่ไม่ได้รับสถานะเป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตและมีปริมาณการนำเข้าสินค้าเกินเกณฑ์น้ำหนักสะสมในปีปฏิทินนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม หากปริมาณการนำเข้าที่เกินเกณฑ์ดังกล่าวไม่เกินร้อยละ 10 ของเกณฑ์ที่กำหนด ค่าปรับอาจได้รับการลดหย่อน ทั้งนี้ เมื่อผู้นำเข้าชำระค่าปรับดังกล่าวแล้ว จะไม่มีหน้าที่ต้องยื่นคำสำแดงหรือส่งคืนใบรับรองที่เกี่ยวข้องอีก	
12.29	สังเกตได้ว่าค่าปรับดังกล่าวเป็นค่าปรับที่กำหนดและเรียกเก็บโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้อง มิใช่โดยคณะกรรมการยุโรป	
12.30	ในภาพรวม มาตรา 27 ให้อำนาจคณะกรรมการยุโรปในการติดตาม ตรวจสอบ และดำเนินการต่อการผิดกรหลักเลื่องกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน โดยเฉพาะ โดย “การหลักเลื่อง” หมายถึง “การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าของสินค้าอันเกิดจากการดำเนินการ กระบวนการ หรือวิธีการใด ๆ ที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือเหตุผลทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ นอกเหนือจากวัตถุประสงค์เพื่อหลักเลื่องภาระหน้าที่ตามระเบียบนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน” หากคณะกรรมการยุโรปพบหรือรับทราบถึงพฤติกรรมดังกล่าว คณะกรรมการยุโรปมีอำนาจออกกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขรายการสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนได้	

¹⁷ บทลงโทษจากการปล่อยก๊าซเกิน (Excess Emissions Penalty) เป็นบทลงโทษที่เชื่อมโยงกับการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ของผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของยุโรปตาม ETS Directive (Directive 2003/87/EC)

ข้อกังวลที่อาจเกิดขึ้นของผู้นำเข้าของไทยเข้าสู่สหภาพยุโรป

- 12.31 กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปจะเพิ่มภาระด้านการบริหารจัดการและต้นทุนให้แก่ผู้ผลิตสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าวในประเทศนอกสหภาพยุโรปอย่างแน่นอน โดยหัวข้อต่อไปนี้เป็นสรุปประเด็นข้อกังวลสำคัญบางประการที่อาจเกิดขึ้นกับผู้นำเข้าของไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมีความซับซ้อนทั้งในเชิงเศรษฐศาสตร์ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และผลกระทบในวงกว้าง รายการดังกล่าวจึงไม่ได้มุ่งหมายให้ครอบคลุมประเด็นทั้งหมด
- 12.32 ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตของไทยจะต้องจัดให้มีกระบวนการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตและห่วงโซ่อุปทานของตน ซึ่งรวมถึงการจัดทำระบบการติดตาม การรายงาน และการตรวจสอบในสถานประกอบการของตน และของผู้จัดหาวัตถุดิบ และหากมีระบบดังกล่าวอยู่แล้วจะต้องตรวจสอบให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของสหภาพยุโรป ในกรณีที่ระบบดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์หรือไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดของสหภาพยุโรป ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตของไทยจะต้องจัดทำสำแดงโดยใช้ค่าเริ่มต้นที่คณะกรรมการยุโรปกำหนด ทั้งนี้ ค่าเริ่มต้นดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นโดยใช้แนวทางที่ระมัดระวังและได้รับการทบทวนเป็นประจำทุกปี ซึ่งอาจส่งผลให้ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์สูงขึ้น
- 12.33 ค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจริงที่ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตของไทยนำมาใช้ในการจัดทำสำแดงจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายนอกก่อนยื่นต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป ผู้ตรวจสอบดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากสหภาพยุโรปและผ่านข้อกำหนดต่าง ๆ รวมถึงการมีความเชี่ยวชาญด้านหลักการตรวจสอบที่เพียงพอ ทั้งนี้ มีความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญว่าในช่วงปีแรก ๆ ของระยะบังคับใช้ของเดิมรูปแบบ อาจมีผู้ตรวจสอบที่ได้รับการรับรองในประเทศไทยไม่เพียงพอ ซึ่งอาจทำให้กระบวนการตรวจสอบล่าช้าและส่งผลต่อความสามารถของผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตในการยื่นคำสำแดงภายในกำหนดเวลา
- 12.34 ราคาของใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนและบทลงโทษจากการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เชื่อมโยงกับราคาประมูลภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป สำหรับผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตของไทย ความเชื่อมโยงดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงสองประการ ได้แก่ ประการแรก ความแตกต่างของอำนาจซื้อระหว่างเงินบาทและเงินยูโร และประการที่สอง ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงประการแรกอาจส่งผลให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจของผู้ผลิตไทยที่ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรปเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ส่วนความเสี่ยงประการที่สองอาจเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมตามสมควรของผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตของไทย อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการซื้อใบรับรอง

ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน ย่อมมีแนวโน้มที่จะเกิดการพัฒนากลยุทธ์ในการจัดซื้อใบรับรองดังกล่าวเพื่อบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนตลอดรอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

- 12.35 ส่วนหนึ่งเนื่องจากระยะบังคับใช้ของเดิมรูปแบบของกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น จึงยังไม่มี ความชัดเจนว่าหน่วยงานผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปที่รับผิดชอบมาตรการดังกล่าวจะยอมรับราคารับรองที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทยจากการผลิตสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนมากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจรวมถึงภาษีคาร์บอนที่อาจมีการจัดเก็บในอนาคต ตลอดจนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้มาและส่งผลถึงภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยในอนาคต ทั้งนี้ ความชัดเจนอาจเพิ่มขึ้นเมื่อคณะกรรมการยุโรปออกกฎหมายและแนวปฏิบัติฉบับปรับปรุงเพิ่มเติมในอนาคต สำหรับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ความเสี่ยงดังกล่าวอาจลดลงได้ในกรณีที่สหภาพยุโรปและประเทศไทยสามารถบรรลุข้อตกลงในการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทั้งสองฝ่ายและยอมรับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของกันและกัน
- 12.36 ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตในประเทศไทยแต่ละรายจะได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวแตกต่างกันไป สำหรับผู้ที่มีการนำเข้าสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ วิชาทกิจขนาดกลางและขนาดย่อมคาดว่าจะได้รับผลกระทบมากกว่าบริษัทขนาดใหญ่ โดยนอกจากข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูลรวมถึงข้อจำกัดด้านเทคนิค กฎหมาย และการเงินในการบริหารจัดการความเสี่ยงดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังอาจต้องเผชิญต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่อหน่วยที่สูงกว่า มีข้อจำกัดด้านความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการติดตาม การรายงาน และการตรวจสอบ และอาจมีอำนาจต่อรองด้านราคากับผู้ซื้อที่ตั้งอยู่ในสหภาพยุโรปต่ำกว่าอีกด้วย

13 กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทยภายใต้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

13.1 บริบทและข้อพิจารณาทั่วไป

- (ก) ภายใต้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้มีการกำหนดหลักการและบทบัญญัติพื้นฐานสำหรับการดำเนินกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทยขึ้นใหม่ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เสนอขึ้น โดยช่วยป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอน และทำให้สินค้านำเข้าที่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในลักษณะเดียวกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศไทย

- (ข) ทั้งนี้ ณ วันที่จัดทำเอกสารฉบับนี้ ยังไม่มีความชัดเจนว่าสินค้านำเข้าประเภทใดจะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ภาระหน้าที่ในการรายงานและการส่งคืนใบรับรองภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทย
- (ค) จากประสบการณ์ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป ควรสังเกตว่า แม้ว่าทั้งสองระบบจะมุ่งจัดการกับประเด็นที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับความเข้มการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ทั้งสองระบบจัดการกับคนละด้านของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว ภาระหน้าที่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปตกอยู่กับ “สถานประกอบการ” แต่ละแห่ง ซึ่งนิยามว่าเป็น “หน่วยทางเทคนิคประจำที่ซึ่งมีการดำเนินงานกิจกรรม [ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล] อย่างน้อยหนึ่งประเภท [...]” ภาระหน้าที่ในการรายงานและการส่งคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสถานประกอบการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมทางธุรกิจของสถานประกอบการในแต่ละปีปฏิทิน
- (ง) ในทางกลับกัน กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปกำหนดภาระหน้าที่แก่ “ผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน” ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงผู้นำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าวเข้าสู่สหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ภาระหน้าที่ในการรายงานของผู้สำแดงดังกล่าวเชื่อมโยงกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวข้องกับปริมาณสินค้าที่นำเข้าในแต่ละปีปฏิทิน โดยในการคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว อาจต้องพิจารณาข้อมูลจากสถานประกอบการผลิตหนึ่งแห่งหรือหลายแห่งที่อยู่ต้นน้ำของห่วงโซ่อุปทานก่อนที่สินค้าจะถูกนำเข้าสู่สหภาพยุโรป
- (จ) ดังนั้น ในการเปรียบเทียบและปรับให้ขอบเขตการบังคับใช้ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยมีความสอดคล้องกัน ตลอดจนในการกำหนดสถานประกอบการของไทยและสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ควรตระหนักว่ามีข้อจำกัดบางประการเนื่องจากลักษณะของภาระหน้าที่ด้านการรายงานและการปฏิบัติตามกฎหมายในแต่ละระบบที่แตกต่างกัน
- (ฉ) ในการใช้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปเป็นคำตั้งต้นสำหรับการเปรียบเทียบ ยังควรตระหนักว่า ณ วันที่เผยแพร่กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนยังคงอยู่ในปีแรกของระยะบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ และคาดว่าคณะกรรมการจะออกกฎหมายลำดับรอง แนวปฏิบัติ และการแก้ไขเพิ่มเติมอื่น ๆ อีก ตามที่มักเกิดขึ้นกับระบบที่เพิ่งเริ่มดำเนินการในระยะเริ่มต้น ดังนั้น ในการพัฒนากลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทย รัฐบาลไทยควรติดตามพัฒนาการของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปอย่างใกล้ชิด เนื่องจากปัจจุบันเป็นระบบลักษณะดังกล่าวเพียงระบบเดียวที่มีผลใช้บังคับอยู่
- (ช) ในบริบทที่กว้างขึ้นของการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศไทยในอนาคต อาจคาดหมายได้ว่าคณะกรรมการยุโรปจะกำหนดให้มีความสอดคล้องกันไม่เพียงแต่ในส่วนของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น แต่รวมถึงกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนด้วย ปัจจุบันยังมีแนวทางเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากในอดีตระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปเคยเชื่อมโยงกับระบบของประเทศที่สามเพียงประเทศเดียว คือ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2563 ณ เวลาที่จัดทำเอกสารฉบับนี้ คณะกรรมการยุโรปกำลังเจรจาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร ซึ่งคาดว่าจะนำไปสู่การเชื่อมโยงกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของทั้งสองฝ่ายด้วย หากมาตรการของสหราชอาณาจักรมีผลใช้บังคับก่อนวันที่การเชื่อมโยงดังกล่าวมีผล
- (ซ) อาจคาดหมายได้ว่า นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่กล่าวไว้ในส่วนที่ 1 ข้อ 11.10 (ฎ) การเชื่อมโยงกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนอาจต้องอาศัยความสอดคล้องกันทั้งในด้านขอบเขตของสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าวและวิธีการติดตาม การรายงาน และการตรวจสอบ
- (ฌ) ในการดำเนินกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทย การบริหารจัดการอาจมีความเรียบง่ายกว่ามาตรการของสหภาพยุโรปอยู่พอสมควร เนื่องจากคณะกรรมการยุโรป

	ต้องทำหน้าที่ประสานแนวทางปฏิบัติของรัฐสมาชิกทั้ง 27 ประเทศ ขณะที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องของไทยสามารถกำกับดูแลผู้ส่งออกที่ได้รับอนุญาตได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ควรตระหนักว่าข้อมูลหรือเอกสารที่อื่นจากประเทศผู้นำเข้าอาจจัดทำขึ้นตามมาตรฐานที่แตกต่างกัน และอาจใช้ภาษาที่แตกต่างกันด้วย (รวมถึงเอกสารประกอบ)	(1) ข้อกำหนดในร่างพระราชบัญญัติปัจจุบัน (2) ประเด็นเดียวกันได้รับการจัดการอย่างไรภายใต้ระบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (3) เหตุใดการปรับปรุงหรือชี้แจงที่เสนอแนะจึงมีความสำคัญต่อประเทศไทยในมิติด้านนโยบาย กฎหมาย และการบริหารจัดการ
13.2	ภาพรวมและวัตถุประสงค์ของการแก้ไขที่นำเสนอ (ก) ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยจัดตั้งกรอบงานที่เปิดทางและมีโครงสร้างที่ดีสำหรับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนภายในประเทศ บทบัญญัติกำหนดองค์ประกอบหลักของระบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน รวมถึงการจดทะเบียนผู้นำเข้า การรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแก่ฝ่ายภาระหน้าที่เกี่ยวกับใบรับรองการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน และการกำกับดูแลทางการบริหาร โดยกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม โดยรายละเอียดการปฏิบัติส่วนใหญ่จะถูกกำหนดผ่านกฎหมายลำดับรอง ทำให้ระบบสามารถพัฒนาและปรับปรุงไปตามเวลา เช่นเดียวกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (ข) ในการพิจารณาพระราชบัญญัติ คณะทำงานพบว่ามีหลายประเด็นที่หากมีการชี้แจงหรือปรับปรุงอย่างเฉพาะเจาะจง จะช่วยเสริมสร้างความชัดเจนทางกฎหมาย ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และเพิ่มความน่าเชื่อถือในระดับสากล ข้อเสนอในการปรับปรุงดังกล่าวอ้างอิงจากประสบการณ์ของกรอบกฎหมายว่าด้วยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นระบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดในโลก สิ่งสำคัญคือ กรอบกฎหมายของสหภาพยุโรปได้กำหนดกลไกเพื่อสร้างความโปร่งใส ลดความคลุมเครือด้านการบริหาร ปกป้องความสมบูรณ์ของสัญญาณราคาคาร์บอน และรักษาความสอดคล้องกับหลักการขององค์การการค้าโลก (WTO) การนำกลไกในลักษณะเดียวกันมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทด้านกฎระเบียบของไทย อาจช่วยให้ประเทศไทยสามารถดำเนินระบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืนได้ (ค) ส่วนนี้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนในร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยอธิบายในเรื่องดังต่อไปนี้:	13.3 ส่วนที่ 1 – การกำกับดูแลกลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (ก) บทบัญญัติปัจจุบัน มาตรา 102 จัดตั้งกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนภายในประเทศ และกำหนดให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้: (1) การจัดตั้งทะเบียนและระบบบัญชีสำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (2) การตรวจสอบว่าผู้นำเข้ายื่นรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและชำระเงินสำหรับใบรับรองการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน (3) การเสริมสร้างศักยภาพสำหรับผู้มีส่วนได้เสียในภาครัฐและเอกชน (4) การประเมินปัจจัยความเสี่ยงและการรายงานผลให้แก่คณะกรรมการ และ (5) ดำเนินการตามคำตัดสินของคณะกรรมการ (ข) เหตุผลในการปรับปรุง (1) หน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 102 สร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่ง แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ระบุชัดเจนถึงการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ประสบการณ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจากกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป แสดงให้เห็นว่าเครื่องมือเหล่านี้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามวิธีการตรวจวัด การปฏิบัติการตรวจสอบ และกฎระเบียบระหว่างประเทศ การกำหนดให้มีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นระยะ (รวมถึงภาคอุตสาหกรรม หน่วยงานศุลกากร ผู้ตรวจสอบ และผู้ส่งออกต่างประเทศ) จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและช่วยให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระบุปัญหาเชิงปฏิบัติได้ตั้งแต่ระยะแรก อีกทั้งยังทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาความสอดคล้องด้านกฎระเบียบกับประเทศคู่ค้าสำคัญได้ ขณะที่

วิธีการดำเนินการภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

(2) ทะเบียนและระบบบัญชีเป็นแกนหลักของความน่าเชื่อถือและความเป็นเอกภาพของกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน ทะเบียนจะถือข้อมูลเชิงพาณิชย์ที่อ่อนไหวและบันทึกความรับผิดชอบทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการซื้อใบรับรองการกำหนดดอกเบี้ยราคารับรอง ในระบบระหว่างประเทศที่เปรียบเทียบได้ เช่น ทะเบียนกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป กรอบกฎหมายเน้นย้ำถึงความเป็นอิสระ ความโปร่งใส และการออกแบบระบบที่แข็งแกร่งเพื่อหลีกเลี่ยงความล้มเหลวทางเทคนิคหรือความคลาดเคลื่อนของข้อมูล การชี้แจงในพระราชบัญญัติว่าทะเบียน "ต้องดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ โปร่งใส และมีมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับความน่าเชื่อถือของข้อมูล" จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในกลุ่มผู้เข้าร่วม ลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน และส่งเสริมความน่าเชื่อถือของประเทศไทยในฐานะประเทศที่มีกรอบกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนที่น่าเชื่อถือ

13.4 ส่วนที่ 2 - การจดทะเบียนและการรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า

มาตรา 104: การจดทะเบียนผู้นำเข้า

(ก) บทบัญญัติปัจจุบัน

มาตรา 104 กำหนดให้ผู้นำเข้าจดทะเบียนกับกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม โดยการจดทะเบียนอาจถูกเพิกถอนได้ในสองกรณี หากการดำเนินงานสิ้นสุดลง หรือหากใบรับรองยังไม่ได้รับการชำระเงิน

(ข) เหตุผลในการปรับปรุง

- (1) บทบัญญัติปัจจุบันสร้างภาระหน้าที่เชิงบวกให้ผู้นำเข้าจดทะเบียน แต่ไม่ได้ห้ามอย่างชัดเจน ซึ่งการนำเข้าสินค้าที่ครอบคลุมโดยกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดน โดยนิติบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียน ภายใต้กรอบกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป สินค้ากลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนไม่อาจนำเข้าได้ เว้นแต่ผู้นำเข้าจะเป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาต และการฝ่าฝืนถือเป็นความผิด โครงสร้างดังกล่าวกำหนดกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับการนำเข้าเข้าสู่เขตการค้ากับดูแล และลดโอกาสในการหลีกเลี่ยง

กฎหมาย การกำหนดข้อห้ามในลักษณะเดียวกันในระบบของไทยจะช่วยให้ขอบเขตของการนำเข้าสินค้าที่สามารถดำเนินการได้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และลดความเสี่ยงที่ภาระหน้าที่ภายใต้กลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนอาจถูกหลีกเลี่ยงผ่านตัวกลางที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน

- (2) พระราชบัญญัติกำหนดเหตุในการเพิกถอนการจดทะเบียนเพียงสองเหตุ ระบบกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ รวมถึงของสหภาพยุโรป คาดการณ์สถานการณ์ที่หลากหลายกว่า เช่น การฉ้อโกง การไม่ปฏิบัติตามซ้ำ ๆ การรายงานผิดโดยจงใจ การขัดขวางการทวนสอบ หรือพฤติกรรมอื่น ๆ ที่บั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบ การอนุญาตให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจที่กว้างขึ้นหรือให้อำนาจผ่านกฎหมายลำดับรองในการระงับหรือเพิกถอนการขึ้นทะเบียนในกรณีดังกล่าว จะช่วยให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายในอนาคต
- (3) การกำหนดเกณฑ์ยกเว้นขึ้นต้นจะช่วยให้ระบบยังคงมีประสิทธิภาพในทางบริหารและมีความเหมาะสมตามสัดส่วน ปัจจุบันกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปยกเว้นการนำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าวซึ่งมีปริมาณไม่เกิน 50 ตันต่อปีปฏิทิน การกำหนดเกณฑ์ในลักษณะเดียวกันในประเทศไทยจะช่วยหลีกเลี่ยงการกำหนดภาระหน้าที่ด้านการรายงานและการตรวจสอบแก่ผู้นำเข้ารายเล็ก ลดภาระด้านการบริหารทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจ และทำให้ทรัพยากรด้านการกำกับดูแลมุ่งเน้นไปยังนิติบุคคลที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับที่มีนัยสำคัญ

มาตรา 107: การรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝง

(ค) บทบัญญัติปัจจุบัน

- (1) ผู้นำเข้าต้องยื่นรายงานการปล่อยก๊าซประจำปีภายในห้าเดือนนับจากสิ้นปี โดยใช้วิธีการขอบเขต ค่าการปล่อยก๊าซ และข้อกำหนดการทวนสอบที่กำหนดไว้
- (2) ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่ได้ยื่นรายงาน หรือในกรณีที่ใบรับรองการกำหนดดอกเบี้ยราคารับรองที่ระบุไว้ในรายงานไม่ครบถ้วน กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมอาจตรวจสอบและกำหนดจำนวนใบรับรองทั้งหมดที่ต้องชำระ

- (3) กรมอาจกำหนดให้ผู้ตรวจสอบแก้ไขหรือขอเอกสารเพิ่มเติม และต้องแจ้งผู้ส่งออกถึงจำนวนใบรับรองเพิ่มเติมที่ต้องชำระ การพิจารณาต้องดำเนินการภายในสองปีนับจากวันครบกำหนดส่งรายงาน หรือภายในสี่ปีนับจากวันที่ส่งรายงานที่ไม่ถูกต้อง
- (จ) เหตุผลในการปรับปรุง
- (1) แม้ว่ามาตรา 107 จะกำหนดภาระหน้าที่ในการรายงานและอำนาจของกรมในกรณีที่ข้อมูลไม่ครบถ้วน แต่บทบัญญัติไม่ได้กล่าวถึงสถานการณ์การดำเนินงานหลายอย่างที่พบได้บ่อยในระบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ได้แก่ การขึ้นค่าซ้ำ ข้อมูลไม่สมบูรณ์ การคำนวณผิด หรือความผิดพลาดโดยสุจริตที่กระทำโดยผู้นำเข้าหรือผู้ทวนสอบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปจัดการความท้าทายเหล่านี้ผ่านขั้นตอนที่เป็นระบบสำหรับการแก้ไข การทบทวน และการอุทธรณ์ โดยตระหนักว่าการบัญชีการปล่อยก๊าซมีความซับซ้อนและความผิดพลาดมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะแรกของการดำเนินการ การกำหนดกลไกอย่างเป็นทางการสำหรับการแก้ไขข้อผิดพลาด และการระงับข้อพิพาทไว้ในระบบของไทย จะช่วยสร้างความชัดเจนทางกฎหมาย เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขข้อผิดพลาดได้อย่างทันที่ และไม่หลีกเลี่ยงการกำหนดบทลงโทษที่ไม่จำเป็นในกรณีที่ข้อผิดพลาดดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนา
- (2) ร่างพระราชบัญญัติปัจจุบันเน้นไปที่ผู้ตรวจสอบให้แก้ไขรายงานที่ไม่ถูกต้อง แต่ผู้ตรวจสอบจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ผู้นำเข้าจัดส่งให้ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศชี้ชัดว่าความรับผิดชอบต่อความถูกต้องอยู่ที่ผู้นำเข้า ไม่ใช่ผู้ตรวจสอบ เพราะผู้นำเข้าถือข้อมูลการผลิตและห่วงโซ่อุปทานที่แท้จริง การชี้แจงเรื่องนี้ในพระราชบัญญัติของไทยจะสอดคล้องกับแนวทางของสหภาพยุโรปและลดความคลุมเครือเกี่ยวกับความรับผิดชอบกรณีรายงานต่ำกว่าความเป็นจริงหรือรายงานผิดพลาด ในขณะเดียวกัน ผู้ตรวจสอบมีบทบาทสำคัญในการให้ความเชื่อมั่นต่อความถูกต้องของข้อมูล และควรกำหนดให้บทบาทดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบ ซึ่งรวมถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดบทลงโทษหรือการเพิกถอนการรับรอง หากเกิดความบกพร่องในการตรวจสอบซ้ำหลายครั้งหรือเกิดจากความประมาท
- (3) บทบัญญัติปัจจุบันอนุญาตให้กรมกำหนดจำนวนใบรับรองที่ขาด แต่ไม่ได้ระบุวิธีการคัดค้านหรืออุทธรณ์ การนำกระบวนการอุทธรณ์แบบมีโครงสร้างจำกัดเข้ามา จะช่วยสร้างความเป็นธรรมทางกระบวนการในขณะที่ยังคงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ กลไกเช่นนี้เป็นเรื่องปกติในระบบปฏิบัติการตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม และจะช่วยให้การกำหนดของกรมขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้อง
- (4) ประการสุดท้าย ความสามารถในการแก้ไขรายงานมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะวิธีการคำนวณการปล่อยก๊าซ ค่าเริ่มต้น และเทคนิคการตรวจสอบยังคงพัฒนาอย่างต่อเนื่องในระดับสากล การมีขั้นตอนแก้ไขและทบทวนที่ชัดเจนและชัดเจน จะช่วยให้ไทยสามารถปรับปรุงข้อกำหนดให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในโลกโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายหลัก พร้อมทั้งสนับสนุนให้ผู้นำเข้าปฏิบัติตามข้อกำหนดได้ราบรื่นในช่วงการเปลี่ยนผ่าน
- มาตรา 107 (ส่วนที่สอง): การกำหนดจำนวนใบรับรองที่ไม่ครบถ้วน**
- (จ) บทบัญญัติปัจจุบัน
- (1) มาตรา 107 ให้อำนาจกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมในการกำหนดจำนวนใบรับรองการกำหนดกลไกการคาร์บอนที่ต้องชำระ ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่ได้ยื่นรายงานการปล่อยก๊าซ หรือยื่นรายงานที่ใบรับรองที่กำหนดไม่ครบถ้วน
- (2) กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมอาจสั่งให้ผู้ตรวจสอบแก้ไขหรือเพิ่มเติมเอกสาร และยื่นเอกสารดังกล่าวอีกครั้งพร้อมค่าใช้จ่าย
- (3) เมื่อกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมได้ทำการกำหนดแล้ว ผู้นำเข้าต้องชำระค่าใบรับรองเพิ่มเติมใด ๆ ภายในหนึ่งเดือนหลังจากได้รับการแจ้ง
- (ฉ) เหตุผลในการปรับปรุง
- (1) ต้องมีการชี้แจงความรับผิดชอบระหว่างผู้นำเข้าและผู้ตรวจสอบเพื่อความแน่นอนทางกฎหมาย
- ตามร่างฉบับปัจจุบัน ผู้ตรวจสอบต้องแก้ไขรายงานที่ขาดข้อมูล แต่ผู้ตรวจสอบพึ่งพาข้อมูลจากผู้นำเข้าเพียงอย่างเดียวและไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลปฏิบัติการ ข้อมูลกิจกรรมการปล่อยก๊าซ หรือพารามิเตอร์การผลิตเองได้

กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปกำหนดให้ผู้นำเข้าซึ่งถือข้อมูลหลักมีความรับผิดชอบทางกฎหมายต่อความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงาน ผู้ตรวจสอบมีบทบาทเป็นผู้สร้างความเชื่อมั่น ไม่ใช่เจ้าของข้อมูล การชี้แจงลำดับความรับผิดชอบนี้ในร่างพระราชบัญญัติไทยจะช่วยหลีกเลี่ยงข้อพิพาท ความรับผิดชอบที่ถูกกำหนดผิดพลาด และสถานการณ์ที่ผู้ตรวจสอบถูกสั่งให้ “แก้ไข” ข้อมูลที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้

- (2) การนำเสนอกลไกที่ชัดเจนสำหรับการแก้ไข การทบทวน โดยสุจริต และการระงับข้อพิพาท จะส่งเสริมความสามารถในการบังคับใช้

ข้อความปัจจุบันไม่ได้ระบุชัดเจนว่า หากผู้นำเข้าส่งข้อมูลล่าช้า ไม่สมบูรณ์ หรือมีความคลาดเคลื่อนบางส่วน จะดำเนินการอย่างไร หรือกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดโดยสุจริตจะสามารถแก้ไขได้อย่างไร กรอบการปฏิบัติของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป รวมถึงกระบวนการ ที่มีโครงสร้างสำหรับการปรับปรุง แก้ไข และอุทธรณ์ เพื่อสะท้อนถึงความซับซ้อนทางเทคนิคของการบัญชีการปล่อยก๊าซ การบรรจุกลไกคล้ายกันในระบบไทยจะช่วยสร้างความแน่นอนทางกฎหมาย ลดความขัดข้องด้านการบริหาร และสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อกำหนดตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการดำเนินงาน

- (3) ควรกำหนดความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบให้ชัดเจนเพื่อความสมบูรณ์ของระบบ

แม้ว่าความรับผิดชอบสูงสุดควรอยู่ที่ผู้นำเข้าก็ตาม แต่ผู้ตรวจสอบยังคงต้องรักษามาตรฐานวิชาชีพระดับสูง การจัดตั้งระบบบทลงโทษหรือเพิกถอนการรับรองสำหรับผู้ตรวจสอบที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ซ้ำ ๆ ดังที่พบในกรอบการติดตาม การรายงาน และการตรวจสอบ รวมถึงระบบข้อหาสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป จะช่วยเสริมการกำกับดูแลและสร้างความเชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบ

- (4) การชี้แจงการบังคับใช้ระยะเวลาสองปีและสี่ปีจะช่วยหลีกเลี่ยงความคลุมเครือในการบังคับใช้กฎหมาย

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า การกำหนดจำนวนอาจกระทำได้ “ภายในสองปีนับแต่วันครบกำหนดส่งรายงาน หรือภายในสี่ปีนับแต่วันที่มีการยื่นรายงานที่ไม่ถูกต้อง” อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่าระยะเวลาดังกล่าวเริ่มนับจากวันที่มีการยื่นรายงาน วันที่ตรวจพบความไม่ถูกต้อง หรือจุดอ้างอิงอื่นใด การ

กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจะช่วยลดความไม่แน่นอนในทางกระบวนการ และทำให้ทั้งหน่วยงานกำกับดูแลและผู้นำเข้าสามารถคาดการณ์ผลทางกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น

มาตรา 108: การจดทะเบียนและการรายงานทางอิเล็กทรอนิกส์

(ข) บทบัญญัติปัจจุบัน

มาตรา 108 กำหนดว่าการจดทะเบียนผู้นำเข้า การยื่นรายงานการปล่อยก๊าซ และกิจกรรมการทวนสอบสามารถดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ และการยื่นทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ถือว่ามีผลทางกฎหมาย

(ข) เหตุผลในการปรับปรุง

- (1) ร่างฉบับปัจจุบันดูพิจารณาว่าการยื่นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นเพียงทางเลือกหนึ่ง ไม่ใช่วิธีการหลักในการดำเนินงานตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าการยื่นข้อมูลในรูปแบบเอกสารกระดาษจะยังคงเป็นวิธีการหลักต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาว่าการรายงานภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนมีลักษณะเป็นการดำเนินงานระหว่างประเทศ โดยข้อมูลที่ใช้ประกอบการรายงาน การคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเอกสารการทวนสอบ มักจัดทำและจัดเก็บในรูปแบบดิจิทัลอยู่แล้ว จึงมีเหตุผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าการยื่นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ควรเป็นช่องทางหลักในการดำเนินการดังกล่าว

- (2) แนวปฏิบัติในต่างประเทศสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว โดยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปดำเนินงานผ่านระบบทะเบียนดิจิทัลและแพลตฟอร์มการรายงานแบบรวมศูนย์เพียงช่องทางเดียว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดการข้อมูลจำนวนมาก การประสานงานกับผู้ส่งออกจากต่างประเทศ และการรักษาความน่าเชื่อถือของระบบผ่านกลไกการตรวจสอบอัตโนมัติในตนเองเดียวกัน การกำหนดให้การยื่นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางหลักภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานลดการะด้านการบริหารจัดการ และรองรับผู้ส่งออกต่างประเทศที่อาจไม่คุ้นเคยกับกระบวนการยื่นเอกสารในรูปแบบกระดาษของไทย

- (3) การกำหนดให้การยื่นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นมาตรฐานอย่างชัดเจนจะช่วยลดความเสี่ยงในการดำเนินงานได้ด้วย เนื่องจากระบบดิจิทัลสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในการตรวจสอบ

ความถูกต้องของข้อมูล จัดเก็บประวัติการดำเนินการ และส่งการแจ้งเตือนอัตโนมัติ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อกำหนดได้อย่างทันทั่วทั้งที่และลดโอกาสเกิดข้อผิดพลาด นอกจากนี้ ยังเอื้อต่อการเชื่อมโยงกับระบบทะเบียนซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยในอนาคต หากมีการเชื่อมต่อระบบทั้งสองเข้าด้วยกัน (4) การชี้แจงประเด็นนี้ในพระราชบัญญัติ หรืออย่างน้อยแสดงสัญญาณว่ากฎระเบียบรายละเอียดจะออกตามกฎหมายรอง จะช่วยจัดการความคาดหวังของผู้นำเข้า ผู้ตรวจสอบ และหน่วยงานกำกับดูแล และทำให้แน่ใจว่าการออกแบบมาตรการสอดคล้องกับความเป็นจริงของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข้ามพรมแดน		หรือสามารถจัดเก็บไว้ในต่างประเทศได้ราบเท่าที่กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมได้รับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้อย่างทันทั่วทั้งที่เมื่อร้องขอ แนวทางดังกล่าวจะช่วยให้ผู้นำเข้าสามารถดำเนินงานได้อย่างยืดหยุ่น ขณะเดียวกันก็ยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถตรวจสอบและสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (4) การระบุประเด็นเหล่านี้ไว้ในกฎหมายหลักหรืออนุบัญญัติอย่างชัดเจนให้สามารถกำหนดรายละเอียดตามกฎหมายลำดับรอง จะช่วยเพิ่มความชัดเจนทางกฎหมายและลดความเสี่ยงในการปฏิบัติตามข้อกำหนด โดยเฉพาะสำหรับผู้นำเข้าระดับหลายประเทศที่ไม่คุ้นเคยกับข้อกำหนดการจัดการข้อมูลของไทย
มาตรา 110: การจัดเก็บข้อมูล (ณ) บทบัญญัติปัจจุบัน ผู้นำเข้าต้องเก็บรักษารายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รายงานการทวนสอบ และบันทึกทั้งหมดที่จำเป็นในการคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงเป็นเวลาอย่างน้อยเจ็ดปีนับจากวันที่นำเข้า (ญ) เหตุผลในการปรับปรุง (1) พระราชบัญญัติไม่ได้ระบุรูปแบบหรือสถานที่ที่ยอมรับได้สำหรับการเก็บรักษานบันทึก ซึ่งสร้างความไม่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับธุรกิจที่ระบบจัดการข้อมูลเป็นแบบบันทึกบนระบบคลาวด์ หรือตั้งอยู่นอกประเทศไทยเนื่องจากการรายงานภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนขึ้นอยู่กับข้อมูลที่จัดทำโดยผู้จัดหาสินค้าในต่างประเทศและหน่วยงานทวนสอบระหว่างประเทศ เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องจึงอาจถูกจัดเก็บอยู่ในหลายประเทศหรือหลายแพลตฟอร์มดิจิทัล (2) ประสพการณ์ระหว่างประเทศ รวมถึงกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป ยอมรับการเก็บรักษานบันทึกทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีเงื่อนไขว่าบันทึกต้องเข้าถึงได้ ตรวจสอบได้ และทนทานต่อการแก้ไข การชี้แจงว่าการจัดเก็บทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นที่ยอมรับภายใต้ระบบของไทยจะสอดคล้องกับแนวปฏิบัติทั่วไปของอุตสาหกรรมและลดภาระทางการจัดการที่ไม่จำเป็น (3) อาจเป็นประโยชน์ในการชี้แจงเพิ่มเติมว่าบันทึกข้อมูลจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้ในภายในประเทศไทยในทางกายภาพหรือไม่	13.5	ส่วนที่ 3 – การชำระเงินค่าใบรับรองการ กำหนดราคาคาร์บอน มาตรา 113: การชำระเงินค่าใบรับรอง (ก) บทบัญญัติปัจจุบัน (1) ภายใต้มาตรา 113 ผู้นำเข้าต้องซื้อใบรับรองการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่เทียบเท่ากับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงที่รายงานไว้ภายใต้มาตรา 106(3) ราคาใบรับรองต้องเป็นไปตามราคาประมูลโดยเฉลี่ยของสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยพิจารณาถึงระดับของการจัดสรรแบบให้เปล่ากรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบในการเผยแพร่ราคาที่นำมาใช้ในแต่ละช่วง (2) กรอบงานยังกำหนดการหักกลบในกรณีที่ราคาคาร์บอนได้ถูกชำระในประเทศผู้ส่งออกภายใต้ข้อกำหนดด้านหลักฐาน (มาตรา 114) และสรุปภาระหน้าที่ในการเก็บรักษาเอกสารและขั้นตอนการคืนเงิน (ข) เหตุผลในการปรับปรุง (1) การไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการหมดอายุของใบรับรองอาจทำให้สัญญาธนาคารคาร์บอนอ่อนแรงลง พระราชบัญญัติในปัจจุบันไม่ได้ระบุว่าใบรับรองการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนมีวันหมดอายุหรือไม่ ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปใบรับรองจะหมดอายุสองปีหลังจากการซื้อ ซึ่งได้รับการออกแบบเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของสัญญาธนาคาร โดยทำให้มั่นใจว่าใบรับรองสะท้อนต้นทุนการลดคาร์บอนในเวลาเดียวกัน

หากไม่มีการกำหนดค่าอายุการใช้งานหรือวันหมดอายุของใบรับรอง ผู้นำเข้าอาจสะสมใบรับรองไว้ในช่วงที่ราคาสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ในระดับต่ำ แล้วนำมาใช้ไปอีกหลายปีต่อมา ซึ่งอาจลดทอนแรงจูงใจที่มุ่งให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการคาดการณ์และความแน่นอนของระบบ

(2) การหลีกเลี่ยงการกักตุนและพฤติกรรมเก็งกำไร

ในกลไกการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ใช้ราคาเป็นตัวขับเคลื่อน ความสามารถในการเก็บใบรับรองไว้อย่างไม่มีกำหนดอาจก่อให้เกิดความเบี่ยงเบนได้ ผู้นำเข้าขนาดใหญ่สามารถซื้อใบรับรองในปริมาณมากเมื่อราคาสะดวกและเก็บไว้เป็นระยะเวลานาน ซึ่งจะทำให้ราคาของใบรับรองไม่สัมพันธ์กับปริมาณการปล่อยก๊าซในปีที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด การกำหนดระยะเวลาหมดอายุของใบรับรอง ไม่ว่าจะเทียบเท่ากับระยะเวลา 2 ปีของสหภาพยุโรป หรือปรับให้เหมาะสมกับระบบของไทย จะช่วยรักษาความน่าเชื่อถือของตลาดและทำให้ราคาคาร์บอนยังคงสะท้อนต้นทุนของการปล่อยก๊าซในปัจจุบันอย่างใกล้ชิด

(3) การกำหนดค่าอายุการใช้งานของใบรับรองให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลจะช่วย

เสริมสร้างความน่าเชื่อถือของระบบ และสนับสนุนความสามารถในการปกป้องมาตรการดังกล่าวภายใต้กรอบกฎขององค์การการค้าโลก

แนวทางของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็นว่าการกำหนดวันหมดอายุถือเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เกิดประสิทธิผลด้านสิ่งแวดล้อมและป้องกันการบิดเบือนตลาด การบรรจุกลไกภายในระบบของไทยจะช่วยส่งสัญญาณว่ากรอบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยมีมาตรการป้องกันที่เทียบเท่า เสริมความน่าเชื่อถือกับคู่ค้า และลดความเสี่ยงต่อการถูกท้าทายหรือถูกมองว่าเลือกปฏิบัติตามกฎขององค์การการค้าโลก

(4) การรักษาวินัยในการดำเนินงานและการคาดการณ์ได้

การกำหนดวันหมดอายุของใบรับรองจะช่วยให้หน่วยงานผู้ดูแลระบบบริหารการออกและการปรับยอดใบรับรองประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการกำหนดให้ใบรับรองใช้งานได้เฉพาะในช่วงเวลาที่กำหนด ไทยจะสามารถหลีกเลี่ยงการสะสมภาระที่อาจทำให้การพยากรณ์หรือการจัดการงบประมาณในอนาคตซับซ้อนขึ้น

14 บทสรุป

- 14.1 การมีผลบังคับใช้ในระยะบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบของกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2569 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงเนื้อหาในสภาพแวดล้อมเชิงกฎระเบียบและเชิงพาณิชย์สำหรับผู้ส่งออกของไทย แม้ผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคโดยรวมคาดว่าจะยังคงจำกัด แต่ความเสี่ยงกระจุกตัวอย่างมากในภาคที่ใช้คาร์บอนเข้มข้น โดยเฉพาะเหล็กและเหล็กกล้าและอะลูมิเนียม ซึ่งต้นทุนการปฏิบัติตามเชื่อมโยงโดยตรงกับความเข้มของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงและราคาใบรับรองที่อิงดัชนีระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป
- 14.2 การวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าความเสี่ยงในระยะใกล้ที่สำคัญที่เกิดจากกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนคือทางเทคนิคและเชิงสถาบัน มากกว่าทางการเงินเพียงอย่างเดียว ความสอดคล้องที่ไม่สมบูรณ์ของข้อมูลค่าการปล่อยก๊าซระดับชาติและบัญชีรายการตลอดวัฏจักรชีวิต การมองเห็นขอบเขตที่ 3 ที่จำกัด สักยภาพการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ไม่สม่ำเสมอ และการขาดข้อตกลงการทวนสอบที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เพิ่มความน่าจะเป็นที่ผู้ส่งออกของไทยจะต้องพึ่งพาต้นทุนของสหภาพยุโรปอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งทำให้ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอย่างมาก และบั่นทอนศักยภาพในการแข่งขันด้านการส่งออก ความเสี่ยงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทานกลางและขนาดย่อม รวมถึงผู้ส่งออกในอุตสาหกรรมต่อเนื่องเนื่องจากต้องพึ่งพาข้อมูลจากผู้ผลิตหรือผู้จัดหาต้นน้ำ และมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและศักยภาพภายในองค์กร จึงมีความเสี่ยงสูงต่อการไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดได้ รวมทั้งอาจเผชิญข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาด
- 14.3 ในขณะที่ขบวนการกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนกำลังพัฒนาในมิติของนโยบายการค้าและสภาพภูมิอากาศที่กว้างและท้าทายมากขึ้น การเจรจาระหว่างประเทศที่ดำเนินอยู่และความท้าทายทางกฎหมายและการเมืองที่อาจเกิดขึ้นเน้นย้ำว่ากรอบกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนมีแนวโน้มที่จะพัฒนาอย่างต่อเนื่องในอนาคต ซึ่งอาจส่งผลต่อวิธีการคำนวณ ขอบเขตการบังคับใช้ และแนวทางการกำกับดูแลบังคับใช้
- 14.4 ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นพื้นฐานที่น่าเชื่อถือสำหรับการพัฒนากลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพ ความน่าเชื่อถือ และความสามารถในการรองรับการตรวจสอบหรือการทำลายทางกฎหมายของมาตรการดังกล่าว จะขึ้นอยู่กับความชัดเจนของกลไกทางกฎหมาย ความเข้มแข็งของโครงสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้อง

และความสอดคล้องกับมาตรฐานการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ตลอดจนหลักเกณฑ์ทางเทคนิคของสหภาพยุโรปที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หากไม่มีการปรับปรุงในประเด็นสำคัญอย่างเหมาะสม อาจเกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้ การกำกับดูแลข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ และช่องว่างด้านกระบวนการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทั้งการปฏิบัติตามข้อกำหนดและความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดโลกที่ให้ความสำคัญกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น

- 14.5 หากมีการลงทุนตั้งแต่ระยะเริ่มต้นในด้านระบบข้อมูล การเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการออกแบบกฎระเบียบที่เหมาะสม ประเทศไทยย่อมมีความพร้อมในการรับมือกับผลกระทบจากกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปควบคู่ไปกับการพัฒนารอบการดำเนินงานภายในประเทศที่มีความเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยรักษาความสามารถในการแข่งขัน สนับสนุนการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรม และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลที่กำลังพัฒนา

15 ข้อพิจารณาเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ

- 15.1 การปฏิบัติตามมาตรการปรับราคารับรองก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป
- (ก) ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปในฐานะกลยุทธ์เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขัน
- คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติต่อความพร้อมกลไกการปรับราคารับรองข้ามพรมแดนในฐานะมาตรการศักยภาพในการแข่งขันด้านการส่งออกที่เป็นแกนหลัก โดยการเร่งการพัฒนาชุดข้อมูลค่าการปล่อยก๊าซและบัญชีรายการตลอดวัฏจักรชีวิตที่สอดคล้องในระดับสากล การติดตั้งการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และแพลตฟอร์มการรายงานดิจิทัล และการออกแบบแนวทางทางเทคนิคเฉพาะรายภาคส่วนสำหรับห่วงโซ่มูลค่าที่อยู่ภายใต้ความเสี่ยง โดยเฉพาะเหล็ก อะลูมิเนียม ปูนซีเมนต์ และปุ๋ย
- (ข) ลดความเสี่ยงจากค่าตั้งต้นผ่านการเสริมสร้างศักยภาพแบบมีเป้าหมาย

	(1) คณะทำงานสนับสนุนให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสนับสนุนผู้ส่งออกในการรวบรวมข้อมูลการปล่อยก๊าซในระดับโรงงานที่ตรวจสอบได้ และเสริมการเก็บข้อมูลห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงการปล่อยก๊าซขอบเขตที่ 3 ตามที่เกี่ยวข้อง โครงการเสริมสร้างศักยภาพควรให้ความสำคัญกับ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้จัดหาค่าน้ำหนัก เพื่อบรรเทาการพึ่งพาตลาดดั้งเดิมของสหภาพยุโรปและลดความผันผวนในการปฏิบัติตาม (2) วางกลยุทธ์อย่างรอบคอบในการใช้ค่าจริงเทียบกับค่าตั้งต้น โดยตระหนักว่าค่ามาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้แต่มีการบวกเพิ่มและอาจเพิ่มขึ้นตามเวลา ผู้ส่งออกควรประเมินค่าใช้จ่ายในการทวนสอบเทียบกับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน และหลีกเลี่ยงการพึ่งพาตลาดฐานโดยโครงสร้าง หากข้อมูลจริงสามารถทำให้ภาระผูกพันต่ำกว่า (3) รักษาความสอดคล้องและความโปร่งใสในวิธีการรายงาน ในกรณีที่มีการสลับระหว่างค่าจริงและค่าตั้งต้น ผู้ส่งออกควรเก็บบันทึกโดยละเอียด ในทะเบียนกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน โดยอธิบายเหตุผล (เช่น ช่องว่างของข้อมูล ข้อจำกัดการทวนสอบ ข้อจำกัดของห่วงโซ่อุปทาน) เพื่อบรรเทาความเสี่ยงในการตรวจสอบและการบังคับใช้ (ก) ชี้แจงความรับผิดชอบเชิงสถาบันและเสริมขั้นตอนสำหรับธรรมชาติข้อมูลการปล่อยก๊าซ คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมเสริมสร้างโครงสร้างและกระบวนการภายในโดยชี้ชัดความรับผิดชอบต่อความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (รวมถึงบทบาทของผู้นำเข้า/ผู้ส่งออก และผู้ตรวจสอบ) และจัดตั้งกลไกที่ชัดเจนสำหรับการแก้ไข ปรับปรุง และอุทธรณ์ รวมทั้งในกรณีที่เกิดความผิดพลาดโดยสุจริต โดยไม่กระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย	ความถูกต้องและความครบถ้วนของข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ชัดเจน โดยแยกบทบาทและหน้าที่ของผู้นำเข้า/ผู้ส่งออกออกจากบทบาทในการให้ความเชื่อมั่นของผู้ตรวจสอบอย่างชัดเจน พร้อมทั้งจัดให้มีกลไกที่เป็นระบบสำหรับการแก้ไข ปรับปรุง และอุทธรณ์ รวมถึงกรณีความผิดพลาดที่เกิดขึ้นโดยสุจริต ทั้งนี้ โดยยังคงรักษาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการป้องปรามการฝ่าฝืน (ข) ออกแบบช่องทางทางกฎหมายที่แข็งแกร่งและโครงสร้างการบังคับใช้สำหรับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทย คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดกลไกทางกฎหมายและมาตรการคุ้มครองความน่าเชื่อถือของระบบให้ชัดเจน รวมถึง (ตามความเหมาะสม) การกำหนดให้สินค้าที่อยู่ภายใต้บังคับสามารถนำเข้าได้เฉพาะโดยผู้นำเข้าที่ขึ้นทะเบียนแล้ว การให้อำนาจบังคับใช้กฎหมายตามระดับความเสี่ยง และการกำหนดให้การขึ้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางหลักในการรายงานข้อมูลอย่างชัดเจน (ค) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านการกำกับดูแลระบบทะเบียนและความน่าเชื่อถือของข้อมูล คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดหลักการด้านความโปร่งใส ความสามารถในการตรวจสอบย้อนหลัง การคุ้มครองข้อมูลทางการค้าที่มีความอ่อนไหว และการติดตามการออกและการใช้คืนใบรับรองอย่างน่าเชื่อถือไว้ภายใต้กรอบระบบทะเบียน แม้ว่ารายละเอียดในทางปฏิบัติอาจกำหนดเพิ่มเติมได้อย่างยืดหยุ่นผ่านกฎหมายลำดับรอง แต่มาตรฐานขั้นต่ำด้านความน่าเชื่อถือของระบบควรได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท (ง) ประสานการพัฒนากลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (1) คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยในอนาคตกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ เพื่อรักษาความสอดคล้องของวิธีการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ให้สอดคล้องกัน ส่งสัญญาณราคาที่สอดคล้อง และทำให้การดำเนินงานเข้ากันได้ กรอบงานควรออกแบบให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะ
15.2	กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของไทยในอนาคต (ก) เสริมมาตรการคุ้มครองเชิงขั้นตอนและการ จัดสรรความรับผิดชอบ คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกำหนดความรับผิดชอบทางกฎหมายเกี่ยวกับ	

ปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อการเปลี่ยนแปลงของหลักเกณฑ์ทางเทคนิคของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป แนวทางและพัฒนาการด้านการค้าระหว่างประเทศ

- (2) มาตรการเหล่านี้จะช่วยลดความเสี่ยงในการปฏิบัติตามข้อกำหนด รักษา

ความสามารถในการแข่งขันของภาคการส่งออก และสนับสนุนการพัฒนากรอบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่มีความมั่นคงทางกฎหมาย และได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยสอดคล้องกับแนวนโยบายการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของไทยในภาพรวม



ส่วนที่ 3 โครงสร้างการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแบบผสมผสาน: ช่องว่าง ความเสี่ยง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ

16 ความเชื่อมโยงระหว่างภาษีคาร์บอนระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ

- 16.1 ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยนำเสนอระบบผสมของเครื่องมือกำหนดราคาได้แก่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (หมวด 8) กลไกการปรับราคาราคาร์บอนข้ามพรมแดนสำหรับการนำเข้า (หมวด 9) และภาษีคาร์บอนสำหรับผลิตภัณฑ์ (หมวด 10) เครื่องมือเหล่านี้ยังคงอยู่ควบคู่ไปกับกลไกตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจระดับชาติที่มีอยู่คือ T-VER เครื่องมือแต่ละอย่างได้รับการออกแบบเพื่อกำหนดมูลค่าให้กับกาปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ทั้งพาช่องทางการบริหารที่แตกต่างกัน จุดเสียภาษีที่แตกต่างกัน และกลไกการก่อตัวของราคาที่แตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้ การออกแบบโครงการจะกำหนดผ่านกฎหมายลำดับรองในช่วง 24 เดือนข้างหน้า เมื่อพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับการประกาศใช้
- 16.2 ส่วนนี้จะพิจารณา:
- (ก) วิธีการที่เครื่องมือกำหนดราคาทั้งสามประเภทที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจทำงานร่วมกันในทางปฏิบัติ
 - (ข) วิธีการที่ตลาดสมัครใจที่มีอยู่สามารถบูรณาการเข้ากับการประกอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด
 - (ค) มาตรการคุ้มครองใดที่อาจจำเป็นเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของตลาดในระหว่างการค้าดำเนินการ
- 16.3 การรวมกลไกอิงตลาด (ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและคาร์บอนเครดิต) กับมาตรการทางการคลัง (ภาษีคาร์บอนและกลไกการปรับราคาราคาร์บอนข้ามพรมแดน) การออกแบบบูรณาการในพระราชบัญญัติให้แนวโน้มสำหรับการสร้างรายได้ที่มากขึ้นอย่างไรก็ตาม สิ่งนี้ก็สร้างความท้าทายด้านความสอดคล้องของนโยบายความซับซ้อนในการบริหารจัดการ ภาระหน้าที่ซ้ำซ้อนสำหรับหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนด และเสี่ยงต่อการที่ผู้เล่นในตลาดอาจหาช่องว่างเพื่อเก็งกำไรหรืออาจใช้ระบบต่าง ๆ เพื่อทุจริต
- 16.4 การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือเหล่านี้ เช่น การจัดเก็บภาษีคาร์บอนกับภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการหลีกเลี่ยงการจับเก็บภาระซ้ำซ้อน การบิดเบือนกลไกตลาด ความไม่

ชัดเจนด้านอำนาจกำกับดูแล และความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามข้อกำหนด

17 ความเชื่อมโยงระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาษีคาร์บอนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- 17.1 ประสพการณ์ระหว่างประเทศ: ระบบการกำหนดราคาราคาร์บอนแบบผสม
- (ก) ในประเทศส่วนใหญ่ ภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมักถูกนำมาใช้อย่างเป็นลำดับ (เริ่มจากภาษีก่อน แล้วจึงใช้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายหลัง) หรือแบ่งแยกตามภาคส่วน (ใช้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับแหล่งกำเนิดคงที่ขนาดใหญ่ และใช้ภาษีสำหรับภาคส่วนที่กระจายภาระ) มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ใช้ทั้งสองระบบพร้อมกัน และในกรณีดังกล่าว จะมีการขอบเขตของแต่ละระบบไว้อย่างชัดเจน
 - (ข) ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรปใช้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปควบคู่กับภาษีพลังงานและภาษีคาร์บอนระดับประเทศ แต่สถานประกอบการที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้รับการยกเว้นจากการะภาษีดังกล่าว โดยภาษีจะจัดเก็บในระดับต้นทางจากเชื้อเพลิงที่ใช้ในภาคครัวเรือน ภาคขนส่ง และนิคมอุตสาหกรรมพาณิชย์รายย่อย ในสหราชอาณาจักร กลไกราคาคาร์บอนขั้นต่ำในอดีตถูกใช้เป็นมาตรการเสริมของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มิใช่บังคับใช้ควบคู่กับภาษีคาร์บอนที่ครอบคลุมทั้งระบบเศรษฐกิจ ในทำนองเดียวกัน เนเธอร์แลนด์จัดเก็บภาษีคาร์บอนไดออกไซด์ภายในประเทศจากภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเฉพาะในลักษณะของภาษีส่วนเพิ่มเมื่อราคาก๊าซได้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าระดับขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เครื่องมือทั้งสองทำงานเกื้อหนุนกันโดยไม่ก่อให้เกิดภาระซ้ำซ้อน ในทางตรงกันข้าม ร่างพระราชบัญญัติของไทยยังไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาษีคาร์บอนจะบังคับใช้กับภาคส่วนที่แตกต่างกัน หรือเครื่องมือใดจะมีผลใช้บังคับแทนอีกเครื่องมือหนึ่ง

- (ค) การดำเนินการของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาคีคาร์บอนโดยทั่วไปจะพิจารณาบนพื้นฐานของปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อตัน เมื่อพิจารณาภาคส่วนที่จะอยู่ภายใต้ภาคีคาร์บอนหรือระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยปกติแล้วไม่ค่อยมีการกำหนดให้ภาคส่วนเดียวกันอยู่ภายใต้ทั้งสองกลไก เนื่องจากอาจก่อให้เกิดภาระหรือการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนเกินสมควรเมื่อเทียบกับภาคส่วนอื่นที่อยู่ภายใต้เพียงภาคีคาร์บอนหรือระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่าภาคส่วนใดจะอยู่ภายใต้ภาคีคาร์บอน ภาคส่วนใดจะอยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และภาคส่วนใดหรือไม่ที่จะได้รับการยกเว้นจากทั้งสองกลไกดังกล่าว
- (ง) ในมิติด้านระยะเวลาของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปได้แสดงให้เห็นถึงการขยายขอบเขตของภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ภาระผูกพันอย่างค่อยเป็นค่อยไปตลอดระยะเวลาสี่สิบปี เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านเป็นไปอย่างราบรื่น ภาคส่วนที่อาจถูกกำหนดให้มีการผูกพันในอนาคตทั้งหมดควรได้รับระยะเวลาเตรียมความพร้อมที่เพียงพอในการจัดเตรียมและพัฒนาระบบการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็น รวมถึงศักยภาพด้านการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักความแน่นอนทางกฎหมาย ในกรณีที่ภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ภาคีคาร์บอนมีแผนจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (หรือในทางกลับกัน) นอกจากระยะเวลาเตรียมความพร้อมแล้ว ควรคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบการกำหนดราคาที่แตกต่างกันด้วย โดยแม้ว่าภาคีคาร์บอนอาจจัดเก็บในอัตราคงที่หรือในลักษณะตามสัดส่วน แต่ราคาสิทธิภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะถูกกำหนดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทาน ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ดังนั้น การเปลี่ยนผ่านระหว่างระบบจึงต้องอาศัยการประสานงานอย่างรอบคอบ เพื่อหลีกเลี่ยงความผันผวนของราคาที่ไม่ตั้งใจ ไม่ว่าจะเป็นการปรับตัวสูงขึ้นหรือลดลง
- (จ) สรุปได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทางนโยบายต่างๆ เหล่านี้ควรถูกพิจารณาทั้งในแง่ของขอบเขตและช่วงเวลา โดยมีหลักการสำคัญคือการสร้างสัญญาณราคาคาร์บอนที่ชัดเจน ประสานงานกันและค่อยๆ แข็งแกร่งขึ้นตามเวลา เพื่อสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

18 ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาคีคาร์บอนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

18.1 ขอบเขตการครอบคลุมที่อาจซ้อนทับกัน

- (ก) พระราชบัญญัติไม่สามารถแยกขอบเขตและการบังคับใช้ที่ชัดเจนของเครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้
- (ข) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะดำเนินการภายใต้กรอบระบบเพดานและซื้อขายบริหารโดยกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จะต้องขึ้นสิทธิการปล่อยก๊าซประจำปีเพื่อปฏิบัติตามภาระหน้าที่ โดยจะอยู่ภายใต้การติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ภาคบังคับสำหรับการปล่อยและการกำจัดก๊าซเรือนกระจก ความครอบคลุมรายภาคส่วนจะถูกตัดสินใจในกฎหมายลำดับรอง
- (ค) ภาษีสรรพสามิตของประเทศไทย ซึ่งนำเสนอในปี พ.ศ. 2568 ใน อัตรา 200 บาท ต่อ ตัน คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ปัจจุบันอยู่ในระบบภาษีสรรพสามิตที่มีอยู่สำหรับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เช่น น้ำมันเบนซิน ดีเซล และก๊าซแอลพีจี การบูรณาการนี้ทำให้มั่นใจว่าราคาเชื้อเพลิงขายปลีกยังคงเสถียร เนื่องจากองค์ประกอบคาร์บอนถูกดูดซับเข้าสู่ภาระภาษีที่มีอยู่แทนที่จะเพิ่มเข้าไป เมื่อระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเริ่มดำเนินการ คาดว่าประมาณปี พ.ศ. 2572 ภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงคาดว่าจะเปลี่ยนจากกลไกสรรพสามิตเชิงรับเป็นเครื่องมือกำหนดราคาเชิงรุก ซึ่งอาจใช้เพื่อหักกลบจากสิทธิการปล่อยก๊าซการปล่อยก๊าซภายใต้มาตรา 95 ของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (ง) ผลการวิเคราะห์แบบจำลองที่นำเสนอในการรับฟังความคิดเห็น¹⁹ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในประเทศแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือเหล่านี้ โดยประมาณการเบื้องต้นชี้ว่า สถานประกอบการประมาณ 315 แห่ง ซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณร้อยละ 45 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดของประเทศ จะเข้าข่ายอยู่ภายใต้เกณฑ์เบื้องต้นของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่กำหนดไว้ที่ 25,000 ตัน คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อปี ทั้งนี้ สถานประกอบการดังกล่าวซึ่งอยู่ในภาคอุตสาหกรรม ปูนซีเมนต์ เหล็ก ปิโตรเคมี การกลั่นน้ำมัน และการผลิตไฟฟ้า ยังเป็นผู้ใช้เชื้อเพลิงรายสำคัญที่อาจอยู่

	ภายใต้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและอากรศุลกากรตามกรอบภาษีคาร์บอนอีกด้วย	
	(จ) หากไม่มีการกำหนดขอบเขตภาคส่วนอย่างชัดเจน ต้นคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าจากการเผาถ่านหินเพียงต้นเดียวอาจตกอยู่ภายใต้ทั้งสองเครื่องมือได้ ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดต้องเผชิญกับการเก็บภาษีซ้ำซ้อน	(ก) การชดเชยเต็มจำนวน (อัตราส่วน 1:1) ทุก ๆ 1 บาทที่ชำระภาษีคาร์บอนเท่ากับการลด 1 บาทในราคาประมูลระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งช่วยลดต้นทุนการปฏิบัติตามข้อกำหนดของภาคอุตสาหกรรมได้สูงสุด แต่ก็เป็นการโอนรายได้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมไปยังงบประมาณทั่วไป ซึ่งอาจทำให้กองทุนมีความสามารถในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านสภาพภูมิอากาศลดลง
18.2	กลไกการหักกลบภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	(ข) การชดเชยบางส่วน (อัตราส่วนเศษส่วน 0.5:1) กำหนดอัตราการหักกลบแบบบางส่วน โดยภาษีคาร์บอนทุก ๆ 1 บาทที่ชำระจะก่อให้เกิดการลดภาระภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงบางส่วน วิธีการนี้ช่วยสร้างความสมดุลระหว่างการบรรเทาภาระของภาคอุตสาหกรรมกับการรักษารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่ยังคงทำให้เกิดการรั่วไหลของรายได้ระหว่างทั้งสองระบบ
	(ก) ร่างพระราชบัญญัตินำเสนอกลไกการหักกลบ ซึ่งผู้ที่ถูกควบคุมสามารถยื่นหลักฐานการชำระภาษีคาร์บอนต่อกรมเพื่อลดราคาที่ต้องชำระในสิทธิการปล่อยก๊าซของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก	(ค) แนวทางตามสูตร อัตราการแปลงค่าที่แปรผันตามภาค ประเภทการปล่อยก๊าซ หรือช่วงเวลา แม้จะเป็นธรรมมากกว่า แต่แนวทางนี้ต้องการกฎระเบียบที่ซับซ้อนและสร้างความไม่แน่นอนสำหรับผู้เข้าร่วมในตลาดที่พยายามวางแผนยุทธศาสตร์การปฏิบัติตาม
	(ข) มาตรา 95 บัญญัติว่า "ผู้ที่ถูกควบคุมสามารถยื่นหลักฐานการชำระราคาคาร์บอนภายใต้ระบบภาษีคาร์บอนในหมวด 10 ต่อกรม เพื่อลดราคาที่ต้องชำระในการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการ"	(5) หากไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับกลไกการแปลงค่านี้ นิติบุคคลไม่สามารถประเมินความเสี่ยงด้านการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของตนได้อย่างถูกต้องหรือตัดสินใจการลงทุนในเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำอย่างมีข้อมูลได้ นอกจากนี้ยังมีคำถามเชิงปฏิบัติว่าการชำระเงินนี้ใช้กับสิทธิการปล่อยก๊าซที่จัดซื้อในตลาดรอง (หากจัดตั้งขึ้น) อย่างไร แทนที่จะเป็นการประมูลระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเริ่มต้น
	(ค) คณะทำงานเข้าใจว่าเงื่อนไขคุณสมบัติ วงเงินสูงสุดที่สามารถนำมาหักได้ หรือประเด็นว่าการหักดังกล่าวจะใช้ได้เฉพาะกับกิจกรรมที่ไม่ซ้ำซ้อนกันหรือไม่นั้น จะถูกกำหนดในกฎหมายลำดับรอง อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำกฎกระทรวงหรือกฎหมายลำดับรองดังกล่าว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาประเด็นต่อไปนี้:	18.3 ความเสี่ยง
	(1) นิติบุคคลใดบ้างที่สามารถขอหักกลบนี้ได้ โดยมีเฉพาะสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่านั้นหรือไม่	(ก) การเก็งกำไรระหว่างเครื่องมือต่าง ๆ
	(2) การหักกลบนี้ใช้เฉพาะในระยะเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2570–2573) หรือใช้ต่อไปโดยไม่มีการกำหนด	(1) ในระบบที่มีเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนหลายรูปแบบร่วมกัน ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้เข้าร่วมตลาดจะอยู่ภายใต้ราคาคาร์บอนเพียงรูปแบบเดียว หากขอบเขตเหล่านี้ไม่ชัดเจน นิติบุคคลที่ถูกกำกับดูแลอาจเลือกช่องทางปฏิบัติตามที่มีต้นทุนต่ำที่สุด ไม่ว่าจะ เป็นภาษีระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือกลไกชดเชยคาร์บอน โดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์เชิงนโยบายของแต่ละ
	(3) การชำระภาษีและภาระผูกพันภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเดียวกันหรือไม่ หรือสามารถนำภาษีที่ชำระจากเชื้อเพลิงประเภทใดก็ได้มาหักกลบภาระระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับการปล่อยก๊าซประเภทใดก็ได้	
	(4) การชำระภาษีคาร์บอนจะถูกนำมาแปลงเป็นการลดราคาประมูลภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างไร เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดกลไกการแปลงดังกล่าว กฎหมายลำดับรองจึงอาจกำหนดแนวทางได้ 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้:	

- มาตรการ ซึ่งอาจบ่อนทำลายเป้าหมายโดยรวมของมาตรการดังกล่าวได้
- (2) ตามร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปัจจุบัน เครื่องมือเหล่านี้และความเชื่อมโยงระหว่างกันอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ:
- (ก) *ขอบเขตของภาษีคาร์บอน* ภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงมีโครงสร้างเป็นค่าธรรมเนียมประเภทสรรพสามิตสำหรับเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ที่เลือก โดยฐานภาษีและอัตราจะถูกกำหนดโดยกฎกระทรวง หากไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีที่สินค้าเหล่านี้ตัดกับกิจกรรมที่ครอบคลุม โดยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสถานประกอบการที่ในทางทฤษฎีอยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจปฏิบัติตามภาระหน้าที่บางส่วนโดยพึ่งพาเชื้อเพลิงที่เสียภาษีแทนที่จะซื้อสิทธิการปล่อยก๊าซพฤติกรรมการปฏิบัติตามจะติดตามต้นทุนเปรียบเทียบ และในทางกลับกัน จะต้องการความร่วมมือของกรมรัฐบาลแยกสองกรมเพื่อให้มั่นใจถึงการปฏิบัติตามที่เหมาะสม และ
- (ข) *กลไกการหักกลบ* กลไกการหักกลบเชื่อมโยงราคาคาร์บอนทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน หากอัตราภาษีคาร์บอนต่อแต่ละตันแตกต่างจากราคาประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กิจกรรมอาจมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการปรับกลยุทธ์การปฏิบัติตามข้อกำหนดให้สอดคล้องกับความแตกต่างนี้ กฎหมายลำดับรองจะกำหนดกฎปฏิบัติ เช่น ขอบเขตสูงสุด เงื่อนไขคุณสมบัติ หรืออัตราแลกเปลี่ยน เพื่อบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทั้งสอง หากไม่มีกรอบตัวแปรที่ชัดเจนตั้งแต่แรก กิจกรรมอาจปรับโครงสร้างการดำเนินงานเพื่อหาช่องว่างจากความแตกต่างของต้นทุนระหว่างเครื่องมือทั้งสอง แทนที่จะมุ่งเน้นลดการปล่อยก๊าซ ส่งผลให้ราคาตลาดสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของสิทธิเกิดความบิดเบือน และส่งสัญญาณราคาที่ไม่แม่นยำ
- (3) ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวแตกต่างจากแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ ซึ่งภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมักใช้กับภาคส่วนที่แตกต่างกัน หรือมีการกำหนดลำดับความมีผลบังคับใช้อย่างชัดเจนผ่านข้อยกเว้นทางกฎหมาย จึงก่อให้เกิดคำถามว่ากลไกทั้งสองจะทำงานร่วมกันอย่างไรเมื่อถูกนำมาใช้กับกิจกรรมที่ทับซ้อนกัน
- (ข) การผูกติดระยะยาว
- (1) ประสบการณ์จากหลายประเทศแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการจัดเก็บภาษีคาร์บอนแล้ว มาตรการดังกล่าวมักคงอยู่ต่อไป เนื่องจากสร้างรายได้ที่คาดการณ์ได้และมีกระบวนการปฏิบัติตามที่เป็นระบบ จึงยากต่อการยกเลิกหรือปรับลด หากไม่มีแผนเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจนตั้งแต่ต้น เมื่อรวมกับแนวทางการปฏิบัติตามที่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างเดิม อาจก่อให้เกิด “การผูกติดซ้อน” กล่าวคือ นิติบุคคลจะปรับตัวตามทั้งภาษีและชุดมาตรการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด ขณะเดียวกันตัวภาษีเองก็เปลี่ยนแปลงได้ยากเช่นกัน
- (2) นอกจากนี้ การเปลี่ยนผ่านไปสู่การทดแทนภาษีคาร์บอน (เช่น การบังคับใช้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) จะต้องได้รับการปรับ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการไม่ส่งผลโดยไม่ได้ตั้งใจให้นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้ได้รับระบบที่เอื้อประโยชน์มากกว่า
- (3) ดังนั้น หากเจตนารมณ์ของนโยบายคือให้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยทำหน้าที่เป็นเครื่องมือหลักสำหรับผู้ปล่อยก๊าซขนาดใหญ่เมื่อระบบครบสมบูรณ์แล้ว จำเป็นต้องกำหนดบทบาทระยะยาวของภาษีคาร์บอน รวมทั้งระยะเวลาในการเริ่มต้นและยกเลิกการใช้ภาษีให้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้น

18.4

ผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจต่อรายได้ของกองทุนสภาพภูมิอากาศ

- (ก) กลไกการหักกลบมีผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ภาครัฐ เนื่องจากรายได้จากการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนหนึ่งจะถูกนำส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม ขณะที่รายได้จากภาษีคาร์บอนจะนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น เมื่อการชำระภาษีคาร์บอนสามารถนำมาหักกลบภาระในการซื้อสิทธิจากการประมูลได้ รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมก็จะลดลง ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้จากการประมูลที่คาดการณ์ไว้กับรายได้ที่ได้รับจริง

(ข) กลไกดังกล่าวยังส่งผลต่อพฤติกรรมของตลาดด้วย หากนิติบุคคลคาดว่าจะสามารถลดต้นทุนจากการประมูลได้ผ่านการหักกลบภาษี ความต้องการซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็จะลดลง เมื่อความต้องการลดลง การแข่งขันในการประมูลและราคาที่ได้อาจจากการประมูลก็มีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย ซึ่งยิ่งส่งผลให้รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมลดลง ทั้งนี้ ผลกระทบดังกล่าวจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นจาก:

- (1) การจัดสรรแบบให้เปล่า ซึ่งลดปริมาณของสิทธิการปล่อยก๊าซที่มีสำหรับการประมูล และ
- (2) การใช้การชดเชย ซึ่งให้ทางเลือกในการปฏิบัติตามที่ถูกต้องกว่า

(ค) เมื่อพิจารณาาร่วมกัน ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลให้ความต้องการซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลง ราคาประมูลสิทธิลดลง และรายได้ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลงตามไปด้วย แม้ว่าจะต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อประเมินขนาดของผลกระทบอย่างแม่นยำ แต่เป็นที่ชัดเจนว่ากลไกการหักกลบ การใช้คาร์บอนเครดิตชดเชย และการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่า ล้วนทำให้รายได้ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่ากรณีที่มีการประมูลสิทธิทั้งหมดในราคาคาร์บอนที่สะท้อนสภาพตลาดอย่างแท้จริง ส่งผลให้ทรัพยากรที่สามารถนำไปใช้สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ ซึ่งมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศของไทยลดลง นอกจากนี้ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อทั้งตลาดแรกและตลาดรองยังอาจทำให้สัญญาณราคาคาร์บอนในตลาดบิดเบือนไปจากความเป็นจริง

(ง) กรอบเวลาการดำเนินการสำหรับเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของประเทศไทยยังคงอยู่ภายใต้การพัฒนาเชิงนโยบายที่ดำเนินอยู่ ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2570 โดยมีระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนำร่องวางแผนไว้สำหรับปี พ.ศ. 2572 และระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระยะที่ 1 เต็มรูปแบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2573 อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงปฏิบัติระหว่างภาษีมาร์กอัพระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจที่มีอยู่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งอย่างชัดเจน

(จ) แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันจะยังไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะมีการทยอยยกเลิกมาตรการใดเมื่อมาตรการอื่นเริ่มมีผลบังคับใช้ แต่จากการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่าการกำหนดมาตรการช่วงเปลี่ยนผ่านและลำดับการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ อาจยังอยู่ระหว่างการพิจารณา

(ฉ) หากเครื่องมือทั้งสองดำเนินการพร้อมกันตามร่างพระราชบัญญัติปัจจุบัน ผลกระทบจากความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมืออาจไม่ปรากฏชัดในทันที ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2573–2578) อาจซ่อนปัญหาไว้เนื่องจากมีการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าในปริมาณสูง (ร้อยละ 80–95) ทำให้ปริมาณการประมูลต่ำ แต่เมื่อการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าลดลงในระยะที่ 2 (พ.ศ. 2578 เป็นต้นไป) ปริมาณการประมูลควรเพิ่มขึ้น เว้นแต่การหักกลบ การชดเชย และการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าที่เหลืออยู่ จะกีดความต้องการจนทำให้ราคาการประมูลยังคงต่ำ

(ช) ความเสี่ยงสำคัญจึงอาจเกิดขึ้นในการเปลี่ยนผ่านจากระยะที่ 1 ไปยังระยะที่ 2 การเติบโตของรายได้ที่คาดหวังอาจไม่เกิดขึ้นจริงหากราคาต่ำและกลยุทธ์ปรับลดต้นทุน (เช่น การหักกลบภาษี การใช้คาร์บอนเครดิตชดเชยราคาถูก หรือการเก็บสิทธิการปล่อยก๊าซไว้ใช้ในอนาคต) ได้ฝังรากเป็นมาตรฐานแล้ว ซึ่งอาจทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ในขณะที่ความต้องการเงินทุนเพื่อสนับสนุนการปรับตัวสูงสุด และเมื่อพฤติกรรมเหล่านี้กลายเป็นเรื่องปกติ การเปลี่ยนแปลงผ่านกฎระเบียบอาจมีค่าใช้จ่ายทางการเมืองและเศรษฐกิจสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงความต่อเนื่องของภาษีมาร์กอัพ

(ซ) ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 17 บรรค ก) และ ข) ในประเทศที่มีการใช้มาตรการหลายรูปแบบควบคู่กัน ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการเหล่านั้นจะถูกบริหารจัดการในลักษณะที่ป้องกันไม่ให้มาตรการหนึ่งบั่นทอนฐานรายได้ของอีกมาตรการหนึ่ง ในฝรั่งเศส สถานประกอบการที่อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป มีสิทธิได้รับอัตราภาษีที่ลดลงหรือได้รับคืนภาษีสรรพสามิตด้านพลังงานที่รวมองค์ประกอบภาษีมาร์กอัพ (Contribution Climat-Énergie)²⁰ ไว้แล้ว ขณะที่เยอรมนีหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนโดยกำหนดให้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ

²⁰ LOI n° 2013-1278 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2556 ว่าด้วยกฎหมายการเงินสำหรับปี 2557 (จัดตั้งองค์ประกอบภาษีมาร์กอัพในภาษีสรรพสามิตด้านพลังงานของฝรั่งเศส) โดย CCE จะใช้กับภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบ EU ETS เพื่อหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีซ้ำซ้อน: Hanafi, O., Josseume, M., Menner, M., Reichert, G., Schwind, S.,

การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในฝรั่งเศสและเยอรมนี: ความแตกต่าง ความเหมือน และมุมมองในอนาคต (Carbon Pricing in France & Germany: Differences, Similarities and Perspectives), cepinpt 11/2019, หน้า 5–10.

ครอบคลุมเฉพาะภาคส่วนที่อยู่นอกระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป²¹ และนํารายได้จากทั้งสองระบบเข้าสู่กองทุน Klima- und Transformationsfonds เพียงกองทุนเดียว ซึ่งได้รับรายได้รวมจากการประมูลและใบรับรองประมาณ 18.5 พันล้านยูโรในปี พ.ศ. 2567²²

(ฅ) กองทุนลดก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas Reduction Fund) ของแคลิฟอร์เนีย ซึ่งสนับสนุนทางการเงินสำหรับการลงทุนด้านสภาพภูมิอากาศ โครงการความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อม และการบรรเทาต้นทุนพลังงานครัวเรือน²³ ได้รับการปกป้องโดยราคาขั้นต่ำในการประมูลที่รับประกันรายได้ขั้นต่ำต่อสิทธิการปล่อยก๊าซ (25.87 ดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2568 และปรับเพิ่มขึ้นทุกปีในอัตราร้อยละ 5 บวกด้วยอัตราเงินเฟ้อ) และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2569 โดยข้อกำหนดว่าทุกเครดิตซดเชยที่ใช้สำหรับการปฏิบัติตามต้องกระตุ้นให้ยกเลิกสิทธิการปล่อยก๊าซหนึ่งหน่วยจากงบประมาณของปีถัดไป²⁴ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้คาร์บอนเครดิตซดเชยลดความต้องการซื้อสิทธิที่นำออกประมูล หรือส่งผลให้รายได้ของกองทุนลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลง

(ฉ) การกำหนดให้มีการบังคับใช้ที่ทับซ้อนกัน การจัดสรรรายได้ไปยังปลายทางทางการคลังที่แตกต่างกัน และกลไกการหักกลบระหว่างเครื่องมือ ตามที่ร่างพระราชบัญญัติปัจจุบันกำหนดไว้ดูเหมือนจะยังไม่มีความชัดเจนที่ใกล้เคียงโดยตรงในประเทศที่ได้ทำการศึกษา แนวทางต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำในการประมูล กลไกการตัดคาร์บอนเครดิตออกจากระบบ หรือการกำหนดขอบเขตการใช้เครื่องมือแต่ละประเภทให้ชัดเจน แสดงให้เห็นถึงมาตรการหลากหลายรูปแบบที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาใช้เพื่อจัดการกับความเสี่ยงด้านรายได้ในลักษณะใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ ประสิทธิภาพดังกล่าวจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบกฎหมายลำดับรองของไทยได้อย่างไร จะได้พิจารณาเพิ่มเติมในข้อเสนอแนะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22

19 ความเชื่อมโยงระหว่างระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ

19.1 สิทธิการปล่อยก๊าซเพื่อการชดเชยภายใต้มาตรา 93 ของพระราชบัญญัติ

(ก) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกรอบงานสำหรับการบูรณาการคาร์บอนเครดิตภาคสมัครใจเข้าสู่การปฏิบัติตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาตรา 93 อนุญาตให้นิติบุคคลที่ถูกควบคุมแปลงคาร์บอนเครดิตที่เข้าข่ายตามเกณฑ์เป็น "สิทธิการปล่อยก๊าซเพื่อการชดเชย" เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตาม ภายใต้ขีดจำกัดการใช้สูงสุดที่ร้อยละ 15 ของภาระหน้าที่การคืนสิทธิทั้งหมด กระบวนการแปลงค่า พร้อมกับเกณฑ์การมีสิทธิโดยละเอียด ช่วงการจัดสรร และขั้นตอนการดำเนินงาน จะถูกกำหนดผ่านประกาศของคณะกรรมการและระบุไว้ในแผนการจัดสรรสิทธิ

(ข) มาตรา 94 กำหนดแหล่งที่มาของเครดิตที่มีสิทธิใช้ได้ โดยต้องมาจากโครงการที่ได้รับการรับรองโดยองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย (TGO) โดยคณะกรรมการจะกำหนดมาตรฐานและวิธีการเฉพาะ อย่างไรก็ดีตาม พหุมติเตอร์คุณภาพสำคัญ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เพิ่มขึ้น มาตรการป้องกันความฉ้อฉล และความแตกต่างระหว่างประเภทเครดิต ยังคงไม่ได้รับระบุไว้ในกฎหมายหลัก

19.2 ช่องว่างที่ระบุได้

(ก) ประเทศไทยดำเนินการกรอบระบบเครดิตคาร์บอนสมัครใจสองรูปแบบที่บริหารโดยองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ได้แก่ T-VER มาตรฐานและ T-VER พรีเมียม ทั้งสองโครงการรับรองการลดหรือการดึงกลับก๊าซเรือนกระจกจากโครงการภายในประเทศ และสร้างเครดิตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สามารถซื้อขายได้ (TCERs) แต่ทั้งสองโครงการมีความแตกต่างกันในด้านข้อกำหนดการกำกับดูแล วัตถุประสงค์ และการวางตำแหน่งในตลาด

(ข) T-VER มาตรฐาน ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2556 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรองรับการชดเชยคาร์บอนสมัครใจภายในประเทศ เช่น การสนับสนุนคำกล่าวอ้างความเป็นกลางทางคาร์บอนของบริษัท การรายงานคาร์บอนฟุตพริ้นท์ และโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) ภายในประเทศไทย โครงการต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ได้รับอนุมัติจาก TGO ครอบคลุมหลายภาคส่วน เช่น พลังงานหมุนเวียน การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การขนส่ง และป่าไม้ การขึ้นทะเบียนโครงการจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่เพิ่มขึ้น (หรืออยู่ในบัญชีรายชื่อที่ได้รับ

²¹ DEHSt – ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบซื้อขายการปล่อยก๊าซระดับชาติ (Understanding national emissions trading).

²² Umwelt Bundesamt, รายได้จากภาษีการซื้อขายการปล่อยก๊าซทำสถิติสูงสุดอีกครั้ง (Revenue from emissions trading once again at record level), ข่าวประชาสัมพันธ์ฉบับที่ 1/2025.

²³ Icap, “รัฐแคลิฟอร์เนียขยายระบบ Cap-and-Trade ถึงปีพ.ศ. 2588 และเปลี่ยนชื่อโครงการเป็น “Cap-and-Invest”” (“California extends Cap-and-Trade to 2045, renames program “Cap-and-Invest””), 2568.

²⁴ Assembly Bill 1207 (2568), มาตรา 3(c) (กำหนดให้มีการตัดสิทธิการปล่อยก๊าซออกจากระบบในจำนวนเทียบเท่ากับคาร์บอนเครดิตที่ถูกนำมาใช้เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนด ตั้งแต่ปี 2569 เป็นต้นไป)

การยอมรับล่วงหน้า) ปฏิบัติตามวิธีการคำนวณที่กำหนด และดำเนินการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐาน

- (ก) T-VER พรีเมียมซึ่งเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2565 ถูกพัฒนาขึ้นโดยเฉพาะเพื่อให้เครดิตคาร์บอนของไทยสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และสามารถใช้กับกลไกความร่วมมือภายใต้มาตรา 6 ของข้อตกลงปารีส นอกเหนือจากข้อกำหนดของ T-VER มาตรฐาน แล้วโครงการพรีเมียมต้องเป็นไปตามหลักการคาร์บอนหลัก (Core Carbon Principles: CCPs) รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น การประเมินเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) อย่างเป็นทางการ มาตรการป้องกันผลกระทบด้านลบ (หลักการ “do no harm”) การบริหารความเสี่ยงด้านความถาวรของการลดก๊าซ โดยมีระบบสำรองสำหรับโครงการที่ใช้วิธีตั้งกลับก๊าซ และความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ISO 14064-2/3
- (ง) ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ได้แยกความแตกต่างระหว่างคาร์บอนเครดิตทั้งสองประเภทนี้ โดยมาตรา 94 กล่าวถึงเพียง “โครงการที่ได้รับการรับรองโดยองค์การตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการ” ในลักษณะทั่วไป โดยไม่ได้แยกความแตกต่างระหว่างวิธีการแบบมาตรฐานและแบบพรีเมียม
- (จ) สิ่งนี้ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนเกี่ยวกับมาตรฐานการกำกับดูแลที่จะใช้กับเครดิตคาร์บอนที่สามารถนำมาใช้ในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ T-VER มาตรฐาน ซึ่งพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการใช้โดยสมัครใจของภาคเอกชน ไม่มีมาตรการคุ้มครองที่เข้มงวด ข้อกำหนดในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือระบบสำรองความเสี่ยงด้านความถาวรของการลดก๊าซเรือนกระจก เช่นเดียวกับ T-VER พรีเมียม หากไม่มีเกณฑ์คุณภาพที่ชัดเจนกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจยอมรับเครดิตที่พัฒนาภายใต้กรอบการกำกับดูแลของตลาดสมัครใจเข้าสู่ระบบภาคบังคับ ซึ่งต้องรักษาความเข้มงวดด้านการบัญชีคาร์บอนและความสอดคล้องกับเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทย

19.3 ความเสี่ยง

- (ก) การเก็งกำไรในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ
- (1) การนำเครดิตคาร์บอนสมัครใจเข้ามาใช้ในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสร้างช่องทางที่สามสำหรับ

การเก็งกำไรภายในกรอบการกำหนดราคาที่กำลังพัฒนาของไทย มาตรา 93 อนุญาตให้สามารถชำระภาระผูกพันในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้สูงสุดร้อยละ 15 ด้วยคาร์บอนเครดิตที่เข้าข่ายตามเกณฑ์ที่แปลงเป็นสิทธิการปล่อยก๊าซพิเศษ จากโครงสร้างอุปทานและความแตกต่างของราคาระหว่างเครดิต T-VER ทั้งสองระดับ การนำเครดิตสมัครใจเข้ามาใช้จึงก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับแรงจูงใจในการปฏิบัติตามข้อกำหนดและผลกระทบต่อรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

- (2) เมื่อกลางปี พ.ศ. 2567 ปริมาณเครดิต T-VER ที่ได้รับการรับรองของประเทศไทยมีอยู่ประมาณ 19.5 ล้านตัน โดยยังมีเครดิตที่ไม่ได้ถูกใช้หรือยกเลิกสิทธิประมาณ 17.8 ล้านตัน จากทั้งหมด 438 โครงการ ในจำนวนนี้ 434 โครงการใช้วิธีการตาม T-VER มาตรฐาน ขณะที่เพียง 4 โครงการที่เป็น T-VER พรีเมียม ซึ่งส่วนเป็นโครงการประเภทการดูดกลับก๊าซเรือนกระจก และคาดว่าจะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมกันได้ประมาณ 19,500 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อปี นอกจากนี้ ยังมีโครงการ T-VER พรีเมียมอีก 27 โครงการที่อยู่ระหว่างการพัฒนาแต่คาดว่าจะยังไม่สามารถสร้างปริมาณเครดิตในระดับที่มีนัยสำคัญได้ก่อนช่วงปี พ.ศ. 2570–2573 สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า เครดิตพิเศษส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในปัจจุบันได้รับการพัฒนาภายใต้กรอบการกำกับดูแลของ T-VER มาตรฐาน ซึ่งออกแบบมาเพื่อการชดเชยคาร์บอนโดยสมัครใจของภาคเอกชน มากกว่าการนำไปใช้ในระบบภาคบังคับ²⁵
- (3) นอกจากความแตกต่างระหว่าง T-VER มาตรฐานกับพรีเมียมแล้ว ปัจจัยด้านเวลาเพิ่มความซับซ้อนอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากโครงการ T-VER ของไทยได้ออกเครดิตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 หน่วยเครดิตเก่าอาจสะท้อนฐานการปล่อยก๊าซ วิธีการคำนวณ และบริบทของเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกตามข้อตกลงปารีส ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายระดับชาติ ปัจจุบัน การอนุญาตให้เครดิตรุ่นเก่าเหล่านี้ถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนอง

²⁵ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (TGO), เครือข่ายคาร์บอนนิวัตประเทศไทย (TCNN), ธนาคารสิทธิ (KBank) และศูนย์วิจัยสิทธิไทย (KResearch), รายงานตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจของประเทศไทย ปี 2567 (The 2024

Thailand's Voluntary Carbon Market Report), กรุงเทพมหานคร, มิถุนายน 2567.

ขีดจำกัดการชดเชยของระบบซื้อขาย
สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจ
ทำลายความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อม
และลดความต้องการเครดิตใหม่ที่มี
คุณภาพสูงกว่า ซึ่งพัฒนาขึ้นตามวิธีการ
และฐานการคำนวณที่เข้มงวดและ
สอดคล้องกับเป้าหมายการลดก๊าซเรือน
กระจกที่ปรับปรุงใหม่ของไทย

(ข) ความแตกต่างของราคาและแรงจูงใจในการ
ปฏิบัติตาม

- (1) ตลาด T-VER แสดงให้เห็นความแตกต่าง
ของราคาที่ชัดเจน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อ
แรงจูงใจในการปฏิบัติตามข้อกำหนด
เครดิตมาตรฐาน โดยเฉพาะ โครงการ
พลังงานหมุนเวียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 58
ของปริมาณการซื้อขายทั้งหมด ยังคงมี
ราคาต่ำ โดยราคาประวัติศาสตร์อยู่ที่
ประมาณ 1.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน
คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า และเฉลี่ย
อยู่ที่ 5.1 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน
คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าในไตรมาส 4 ของปี พ.ศ. 2567 ในทางตรงกัน
ข้าม เครดิตประเภทการดูดกลับก๊าซจาก
ธรรมชาติ มีการซื้อขายอยู่ระหว่าง 50–62
ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน
คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ณ สิ้นปี
พ.ศ. 2567²⁶ โดยบางประเภทมีค่าเฉลี่ย
รายปีสูงกว่า 80 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน
คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า²⁷
- (2) โครงสร้างราคาดังกล่าวสะท้อนให้เห็น
ถึงลำดับขั้นด้านคุณภาพอย่างชัดเจน โดย
เครดิตมาตรฐานมีปริมาณมากและมีราคา
ต่ำ ขณะที่เครดิตประเภทการดูดกลับก๊าซ
เรือนกระจกมีราคาสูงกว่า เนื่องจากมี
ข้อกำหนดที่เข้มงวดกว่าในด้านการ
พิสูจน์ว่าก่อให้เกิดการลดหรือดูดกลับ
ก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติม ความคงอยู่ของ
ผลการลดหรือดูดกลับก๊าซเรือนกระจก
และประโยชน์ร่วมในด้านอื่นๆ ผลการ
สำรวจยังพบว่า ร้อยละ 73 ของผู้เข้าร่วม
ตลาดคาดว่าราคาเครดิตจะปรับตัวสูงขึ้น
ในช่วง 5 ปีข้างหน้า โดยมีปัจจัย
สนับสนุนจากพระราชบัญญัติการ
เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การ
ดำเนินงานของระบบซื้อขายสิทธิในการ

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต และ
มาตรการสนับสนุนทางการเงินที่เพิ่มขึ้น
นอกจากนี้ ผู้พัฒนาโครงการประเภทการ
ดูดกลับก๊าซเรือนกระจกมีความแตกต่าง
ระหว่างราคาที่ผู้ขายคาดหวังกับราคาที่ผู้
ซื้อเสนอมากที่สุด โดยผู้ขายคาดหวัง
ราคาสูงกว่าถึงร้อยละ 67 ซึ่งสะท้อนถึง
พฤติกรรมการถือครองเครดิตเพื่อรอขาย
ในอนาคต²⁸

- (3) หากเครดิต T-VER ทุกประเภทสามารถ
นำมาใช้เพื่อปฏิบัติตามภาระผูกพันใน
ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือน
กระจกได้ และนิติบุคคลใช้สิทธิการ
ชดเชยเต็มเพดานร้อยละ 15 ปริมาณ
เครดิต T-VER มาตรฐานที่มีอยู่ใน
ปัจจุบันอาจเพียงพอต่อความต้องการ
ของระบบเป็นเวลาหลายปี ก่อนที่
อุปทานของ T-VER ฟรีมีจะเพิ่มขึ้น
อย่างมีนัยสำคัญ สถานการณ์ดังกล่าวจะ
ทำให้นิติบุคคลมีแรงจูงใจในการเลือกใช้
เครดิต T-VER มาตรฐานที่มีต้นทุนต่ำ
(ประมาณ 1.5–5 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน
คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า) แทนการ
ซื้อสิทธิจากการประมวลหรือการใช้
เครดิตประเภทการดูดกลับก๊าซเรือน
กระจกที่มีความน่าเชื่อถือสูงกว่า
(ประมาณ 50–80 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน
คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า) ซึ่ง
ก่อให้เกิดโอกาสในการแสวงหา
ประโยชน์จากความแตกต่างของราคาใน
เชิงโครงสร้าง
- (4) โดยทั่วไปแล้ว เมื่อผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตาม
ข้อกำหนดต้องเลือกระหว่างการจัดหา
สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้
ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือน
กระจกกับเครดิต T-VER ผู้มีหน้าที่
ดังกล่าวย่อมมีแนวโน้มเลือกเครื่องมือที่
มีต้นทุนต่ำกว่า ซึ่งอาจก่อให้เกิดการ
บิดเบือนราคาตลาดในทั้งสองระบบ และ
อาจผลักดันให้ราคาในตลาด T-VER
สูงขึ้นโดยไม่เป็นไปตามกลไกที่ควรจะเป็น
ส่งผลให้นิติบุคคลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้
ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือน
กระจกของไทยมีแรงจูงใจในการลงทุน
ลดลง

²⁶ Reccesary, ตลาดซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจของไทยเตรียมเริ่มในปี 2570
พร้อมกำหนดเพดานการใช้คาร์บอนเครดิตชดเชยที่ร้อยละ 15 (Thailand's
voluntary carbon trading set for 2027 with 15% offset limit).
Reccesary. สืบค้นได้จาก: Thailand's voluntary carbon trading set for
2027 with 15% offset limit | NEWS | Reccesary.

²⁷ TGO และคณะ (2567), เจียงอรธที่ 1 ข้างต้น.

²⁸ TGO และคณะ (2567), เจียงอรธที่ 1 ข้างต้น.

(ค) การจำแนกคุณภาพและทางเลือกเชิงนโยบาย

- (1) แตกต่างจากกลไกการหักลบระหว่างภาษีคาร์บอนกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (หัวข้อ 1.2) ซึ่งส่งผลต่อราคาแต่ยังคงรักษาความสัมพันธ์ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างแน่นนอน การบูรณาการตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจเข้ากับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสร้างโอกาสในการแสวงหาประโยชน์จากความแตกต่างด้านคุณภาพของเครดิต ซึ่งอาจทำลายความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อมของระบบอย่างมีนัยสำคัญ
- (2) แนวปฏิบัติในต่างประเทศแสดงให้เห็นว่าระบบภาคบังคับโดยทั่วไปจะกำหนดเกณฑ์ด้านคุณภาพสำหรับเครดิตชดเชยที่สามารถนำมาใช้ได้ เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของระบบและให้สัญญาณราคาที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น สิงคโปร์จำกัดการใช้เครดิตชดเชยไว้ไม่เกินร้อยละ 5 ของการผูกพัน และอนุญาตเฉพาะเครดิตระหว่างประเทศที่มีคุณภาพสูงซึ่งเป็นไปตามมาตรฐาน CORSIA หรือมาตรฐานเทียบเท่า ขณะที่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรประยะที่ 4 อนุญาตให้ใช้เครดิตชดเชยได้ในวงจำกัด โดยจำกัดไว้เฉพาะกลไกตามมาตรา 6 และต้องมีการปรับที่สอดคล้องเพื่อป้องกันการนับซ้ำ ส่วนโครงการ Cap-and-Trade ของรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดข้อกำหนดที่เข้มงวดเกี่ยวกับการพิสูจน์ว่าก่อให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติม และกำหนดเพดานการใช้เครดิตชดเชยสำหรับทุกประเภทโครงการ แนวทางเหล่านี้สะท้อนหลักการร่วมกันประการหนึ่ง คือเครดิตจากตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจซึ่งพัฒนาภายใต้กรอบการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ควรได้รับการประเมินคุณภาพอย่างเหมาะสมก่อนนำมาใช้ในระบบภาคบังคับ
- (3) มาตรา 94 ควรได้รับการแก้ไขในกฎหมายหลักเพื่อกำหนดเกณฑ์คุณภาพที่ชัดเจนสำหรับการชดเชยที่มีสิทธิตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแทนที่จะมอบหมายพารามิเตอร์ที่สำคัญเหล่านี้ให้กับกฎหมายบังคับใช้ทางเลือกหลักสองทางเลือกมีดังนี้

(ก) **ทางเลือกที่ 1:** การเข้าถึงเครดิตต้องผ่านเกณฑ์คุณภาพ จำกัดสิทธิ์ในการใช้เครดิตชดเชยภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เฉพาะ T-VER พรีเมียม หรือเครดิตที่เป็นไปตามมาตรฐานเทียบเท่า เช่น เครดิตที่มีหลากหลายทางปฏิบัติการรับรองคาร์บอนเครดิต (CCPs) ของ ICVCM เครดิตที่ผ่านเกณฑ์ CORSIA หรือกลไกที่สอดคล้องกับมาตรา 6 ซึ่งจะช่วยรักษาความน่าเชื่อถือของการปฏิบัติตามข้อกำหนดและสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดระดับสากล พร้อมกันนี้ยังช่วยให้ปริมาณเครดิตชดเชยในช่วงเริ่มต้นของการบังคับใช้อยู่ในระดับจำกัด จนกว่าโครงการ T-VER พรีเมียมจะเพิ่มปริมาณอย่างมีนัยสำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2570–2573

(ข) **ทางเลือกที่ 2:** การเปลี่ยนผ่านเป็นขั้นตอนอนุญาตให้ใช้ทั้ง T-VER มาตรฐานและ T-VER พรีเมียมในช่วงแรก โดยกำหนดความขอบเชิงปริมาณหรือความแตกต่างด้านราคาให้เครดิตพรีเมียมมีความได้เปรียบ จากนั้นปรับไปสู่ข้อกำหนดด้านคุณภาพเท่านั้นภายในปี พ.ศ. 2573 เมื่อปริมาณเครดิตพรีเมียมเพิ่มขึ้นและโครงสร้างพื้นฐานตลาดมีความพร้อม วิธีนี้ช่วยให้เห็นคุณค่าของความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตามข้อกำหนดในช่วงเริ่มต้นของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พร้อมกับส่งสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางคุณภาพในระยะยาว

(4) ทางเลือกที่ 1 หรือ 2 จะช่วยรักษาบทบาทที่มีคุณค่าของ T-VER มาตรฐานในฐานะกลไกสมัครใจที่เข้าถึงได้สำหรับการดำเนินงานความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร การประกาศความเป็นกลางทางคาร์บอน และโครงการลดก๊าซเรือนกระจกระดับชุมชน พร้อมกับทำให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสอดคล้องกับมาตรฐานสากลสำหรับระบบกำหนดราคาคาร์บอนภาคบังคับ แนวทางนี้ยังช่วยสนับสนุนความน่าเชื่อถือของไทยภายใต้มาตรา 6 โดยแสดงให้เห็นว่ามาตรฐานการปฏิบัติตามข้อกำหนดในประเทศสอดคล้องกับความตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศปกป้องรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วยการรักษาความต้องการซื้อสิทธิจากการประมูลให้อยู่ในระดับสูง และสร้างแรงจูงใจทางตลาดที่เหมาะสมต่อการพัฒนาโครงการ T-VER พรีเมียมในอนาคต

(ง) ความเสี่ยงของการนับซ้ำและการอ้างซ้ำ

- (1) กรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่มีความสอดคล้องกันต้องป้องกันไม่ให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจกในปริมาณเดียวกันถูกนับหรือถูกนำไปใช้มากกว่าหนึ่งครั้งภายใต้เครื่องมือหรือกรอบการรายงานที่แตกต่างกัน เนื่องจากหากไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรืออุตสาหกรรมบางประเภทโดยไม่มีเหตุอันสมควร ในบริบทของประเทศไทยปัจจุบัน เครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจสามารถนำไปใช้ได้หลายวัตถุประสงค์ ทั้งเพื่อการประกาศความเป็นกลางทางคาร์บอน การเปิดเผยข้อมูลขององค์กร และอาจรวมถึงการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนยังเกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศอีกด้วย หากไม่มีมาตรการป้องกันที่ชัดเจน ย่อมเกิดช่องทางที่อาจนำไปสู่การใช้เครดิตซ้ำ และการอ้างสิทธิในผลการลดก๊าซเรือนกระจกซ้ำ
- (2) การใช้เครดิตซ้ำเกิดขึ้นเมื่อหน่วยเครดิตเดียวกันถูกนำไปใช้เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือการประกาศความเป็นกลางทางคาร์บอนมากกว่าหนึ่งกรณี หากไม่มีหลักเกณฑ์คุณสมบัติที่ชัดเจนและการประสานงานระหว่างระบบทะเบียนเครดิต T-VER มาตรฐานอาจถูกนำไปใช้เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขณะเดียวกันก็ถูกนำไปใช้ในการประกาศความเป็นกลางทางคาร์บอนโดยสมัครใจของภาคเอกชนได้ หากระบบทะเบียนของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและระบบทะเบียนภาคสมัครใจไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลและปรับปรุงสถานะของหน่วยเครดิตโดยอัตโนมัติให้แสดงว่าเครดิตดังกล่าวได้ถูกใช้เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดและถูกยกเลิกแล้ว ในทางอ้อมเดียวกัน หากเครดิตที่ถูกใช้เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ได้ถูกระบุสถานะอย่างชัดเจนและนำออกจากระบบทะเบียนภาคสมัครใจโดยทันที นิติบุคคลอาจนำหน่วยเครดิตเดียวกันไปใช้ทั้งเพื่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดตามกฎหมายและเพื่อการอ้างสิทธิการชดเชยคาร์บอนโดยสมัครใจ ไม่ว่าจะโดยไม่มีตั้งใจหรือโดยเจตนาก็ตาม หาก T-VER

พรีเมียมได้รับอนุญาตให้นำไปใช้ภายใต้ความร่วมมือตามมาตรา 6 ก็จะต้องมีการปรับที่สอดคล้อง ซึ่งก่อให้เกิดจุดเชื่อมต่ออีกประการหนึ่งที่ต้องป้องกันการใช้เครดิตซ้ำผ่านการประสานงานระหว่างระบบทะเบียน

- (3) การอ้างสิทธิซ้ำเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องแต่แตกต่างออกไป เนื่องจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเดียวกันอาจถูกนับรวมในบัญชีก๊าซเรือนกระจกของหลายประเทศหรือหลายองค์กร แม้ว่าตัวเครดิตจะถูกใช้เพียงครั้งเดียวก็ตาม เนื่องจากการยกเลิกเครดิต T-VER มาตรฐานโดยสมัครใจไม่ได้ทำให้บัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยปรับปรุงโดยอัตโนมัติ การลดก๊าซที่เกิดจากโครงการภายในประเทศจึงสามารถถูกอ้างสิทธิทั้งโดยบริษัทผู้ยกเลิกเครดิตเพื่อประกาศความเป็นกลางทางคาร์บอน และโดยประเทศไทยเพื่อนำไปนับรวมในเป้าหมายการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด ความไม่สอดคล้องทางบัญชีนี้ไม่ได้เกิดจากการใช้เครดิตซ้ำทางกายภาพ แต่หมายความว่าผลการลดก๊าซจริงถูกนับซ้ำสองครั้งในกรอบการรายงานที่แตกต่างกัน
- (4) ความเสี่ยงเหล่านี้สามารถบรรเทาได้ผ่านมาตรการที่เชื่อมโยงกันหลายอย่าง:
 - (ก) ปรับให้โปรโตคอลการติดตามการรายงาน และการทวนสอบ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและระบบเครดิตคาร์บอนสมัครใจมีความสอดคล้องกัน เพื่อให้การคำนวณปริมาณการลดก๊าซมีความเที่ยงตรง
 - (ข) จัดตั้งระบบทะเบียนหมายเลขซีเรียลแบบรวมศูนย์ พร้อมการติดตามสถานะเครดิตอัตโนมัติในทุกเครื่องมือ
 - (ค) ระบุนอย่างชัดเจนว่าเครดิตที่ถูกยกเลิกสำหรับการคืนตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกการทำธุรกรรมตามมาตรา 6 หรือการอ้างความเป็นกลางภาคสมัครใจ ไม่สามารถนำไปใช้ซ้ำหรือนำไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นได้ และต้องมั่นใจว่าทางเทคนิคเครดิตที่ถูกยกเลิกจะถูกถอนออกจากระบบและไม่สามารถถูก

นำไปใช้โดยบุคคลที่สามเพื่ออ้างสิทธิหรือวัตถุประสงค์อื่นใด

- (ง) ดำเนินการปรับที่สอดคล้องโดยอัตโนมัติในบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศเมื่อเครดิตถูกยกเลิกภายในประเทศหรือโอนข้ามประเทศ
 - (จ) กำหนดให้มีการปรับปรุงสถานะและทะเบียนพื้นที่เมื่อเครดิตถูกนำไปใช้เพื่อตอบสนองข้อกำหนดหรือใช้ในเชิงสมัครใจ พร้อมทั้งทำให้ข้อมูลเหล่านี้โปร่งใสและตรวจสอบโดยบุคคลที่สามได้ เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของระบบ
- (5) มาตรการคุ้มครองเหล่านี้เมื่อพิจารณาร่วมกันจะช่วยให้นับได้ว่ากลไกซื้อขายเรือนกระจกในแต่ละต้นจะถูกนำมาใช้และนับเพียงครั้งเดียวภายใต้โครงสร้างการกำหนดกลไกการคาร์บอนของประเทศไทย
- (จ) ผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือภายในประเทศต่อการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนและการเชื่อมโยงระบบ
- (1) ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่ 2 ผู้ส่งออกสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนอาจขอหักกลับตามมาตรา 9 ของกฎระเบียบว่าด้วยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป สำหรับราคาคาร์บอนที่ได้ชำระจริงในประเทศที่ผลิตสินค้า ดังนั้น ในระหว่างที่ประเทศไทยกำลังจัดทำโครงสร้างการกำหนดกลไกการคาร์บอนให้แล้วเสร็จ จึงเป็นโอกาสสำคัญในการพิจารณาว่าควรออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือต่าง ๆ อย่างไร เพื่อสนับสนุนการได้รับการยอมรับภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน และเปิดโอกาสให้ผู้ส่งออกไทยได้รับประโยชน์จากกลไกการหักกลับตามมาตรา 9
 - (2) มาตรา 9 กำหนดให้ผู้ส่งออกที่ได้รับอนุญาตสามารถขอลดจำนวนใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่ต้องส่งมอบได้ หากได้มีการชำระราคาคาร์บอนสำหรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ฝังอยู่ในสินค้าที่ส่งแล้วอย่างแท้จริงในประเทศผู้ผลิต ทั้งนี้ แนวปฏิบัติของคณะกรรมการการค้ายุโรประบุว่า ราคาคาร์บอนที่สามารถนำมาหักกลับได้จะต้องเป็นต้นทุนภาคบังคับที่สอดคล้องกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ฝังอยู่ในสินค้าส่งออกดังกล่าว

- (3) ปัจจุบัน กรอบการดำเนินงานของไทยเปิดช่องทางหลายรูปแบบสำหรับการปฏิบัติตามข้อกำหนด มาตรา 93 อนุญาตให้นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถใช้คาร์บอนเครดิตที่เข้าข่ายตามเกณฑ์ ที่แปลงสภาพแล้วเพื่อชำระภาระผูกพันในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของภาระทั้งหมด ขณะที่มาตรา 95 อนุญาตให้นำภาษีคาร์บอนที่ชำระแล้วมาหักกลับราคาที่ ต้องชำระในการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ เมื่อพิจารณาพร้อมกับอัตราการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าในระดับสูงในระบอบที่ 1 (ร้อยละ 80-95) ส่งผลให้ต้นทุนคาร์บอนที่นิติบุคคลในประเทศไทยต้องรับภาระจริงอาจประกอบด้วยต้นทุนจากหลายแหล่ง ได้แก่ สิทธิที่ได้จากการประมูล สิทธิที่ได้รับการจัดสรรโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เครดิตภาคสมัครใจที่แปลงสภาพแล้ว และภาษีคาร์บอนที่นำมาหักกลับ แทนที่จะเป็นราคาคาร์บอนที่ชัดเจนเพียงราคาเดียว
- (4) หากไม่มีความชัดเจนเพิ่มเติม ผู้ส่งออกที่ได้รับอนุญาตในสหภาพยุโรปซึ่งประสงค์จะขอหักกลับตามมาตรา 9 อาจประสบปัญหาในการจัดหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าได้มีการชำระราคาคาร์บอนอย่างแท้จริงแล้ว เนื่องจากการปฏิบัติตามข้อกำหนดอาจเกิดขึ้นผ่านเครื่องมือหลายประเภทซึ่งมีต้นทุนคาร์บอนโดยนัยแตกต่างกัน
- (5) ประเด็นในลักษณะเดียวกันยังมีความเกี่ยวข้องกับโอกาสในระยะเวลาในการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยกับตลาดคาร์บอนอื่นภายใต้มาตรา 25 ของคำสั่งว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป ดังที่จะกล่าวในวรรค (จ) ด้านล่าง ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างตามที่เสนอไว้ในส่วนนี้จะช่วยเสริมความพร้อมของไทยในการได้รับการยอมรับภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเช่นเดียวกัน
- (ก) การได้รับการยอมรับเพื่อวัตถุประสงค์ในการเชื่อมโยงกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป
- (1) ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น คณะทำงานเข้าใจว่ารัฐบาลไทยกำลังพิจารณาความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปในอนาคต ในมุมมองของสหภาพยุโรป กระบวนการดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 25 แห่งคำสั่ง 2003/87/EC (และที่แก้ไข

เพิ่มเติม) การเชื่อมโยงระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสองระบบ จะทำให้มีการยอมรับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทั้งสองระบบร่วมกัน และส่งผลให้ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดสามารถเข้าถึงตลาดที่มีขนาดใหญ่ขึ้น

- (2) มีแนวทางที่จำกัดเกี่ยวกับกระบวนการเชื่อมโยงภายใต้กฎหมายของสหภาพยุโรป และ ณ วันที่เผยแพร่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ "ประเทศที่สาม" เพียงแห่งเดียวที่ได้เชื่อมโยงกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2563 ข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปและสมาพันธ์รัฐสวิสว่าด้วยการเชื่อมโยงระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทั้งสองฝ่าย "ได้มีผลบังคับใช้" การเจรจาระหว่างสหภาพยุโรปและสวิตเซอร์แลนด์เริ่มต้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 และข้อตกลงในที่สุดได้ลงนามในปลายปี พ.ศ. 2560
- (3) ณ วันที่เผยแพร่ รัฐบาลสหราชอาณาจักรกำลังเจรจากับคณะกรรมการยุโรปเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหราชอาณาจักรกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปที่อาจเกิดขึ้น นำสังเกตว่าระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหราชอาณาจักรมีพื้นฐานมาจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป โดยได้นำส่วนสำคัญของกฎหมายและระบบที่อยู่เบื้องหลังมาใช้ก่อนการถอนตัวของสหราชอาณาจักรจากสหภาพยุโรปในต้นปี พ.ศ. 2563 กรอบเวลาเฉพาะสำหรับการเจรจาข้อตกลงการเชื่อมโยงและกระบวนการเชื่อมโยงยังไม่ชัดเจนในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การประมาณการชี้ให้เห็นว่าการเชื่อมโยงจะเกิดขึ้นภายในปี พ.ศ. 2571³⁰ ข้อพิจารณาในภาพรวมอีกประการหนึ่งของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรในกระบวนการดังกล่าว คือความแตกต่างของราคาสหภาพยุโรปในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระบบของทั้งสองฝ่าย เนื่องจากเมื่อมีการ

เชื่อมโยงระบบแล้ว ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในระบบใดระบบหนึ่งอาจต้องเผชิญกับการเพิ่มขึ้นของราคาคาร์บอนอย่างฉับพลัน อันเป็นผลมาจากความแตกต่างดังกล่าว ทั้งนี้ประเด็นดังกล่าวได้รับการพิจารณาและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิดในกระบวนการเชื่อมโยงระบบ

- (4) แม้ว่ายังไม่มีแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับความสอดคล้องระหว่างการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับระบบที่อนุญาตให้ใช้เครดิตชดเชยได้ แต่แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปตั้งแต่ระยะที่ 3 สะท้อนให้เห็นถึงความนิยมต่อระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบปิด การชดเชยเครดิตระหว่างประเทศออกจากระบบของสหภาพยุโรปโครงสร้างของความตกลงเชื่อมโยงระบบระหว่างสหภาพยุโรปกับสวิตเซอร์แลนด์ และการออกแบบระบบของสหราชอาณาจักร ส่วนบ่งชี้ว่า คณะกรรมการยุโรปอาจมองว่าการอนุญาตให้ใช้เครดิตภาคสมัครใจหรือเครดิตชดเชยเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดเป็นปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความน่าเชื่อถือของเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการกำหนดราคา ดังนั้น ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยที่อนุญาตให้ใช้เครดิตจากตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนด อาจเผชิญอุปสรรคในการเชื่อมโยงระบบในอนาคต เว้นแต่กลไกดังกล่าวจะถูกแยกออก กำหนดเพดาน หรือระงับการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างชัดเจน:
- (ก) สหภาพยุโรปได้ยุติการยอมรับคาร์บอนเครดิต (โดยเฉพาะ CERs และ ERUs ที่ออกภายใต้พิธีสารเกียวโต)³¹ เป็นหน่วยสำหรับการปฏิบัติตามข้อกำหนดภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปแล้ว ในระยะที่ 3 เครดิตดังกล่าวอาจถูกนำมาแลกเปลี่ยนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ แต่ในระยะที่ 4 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่อนุญาตให้ใช้คาร์บอนเครดิตใด ๆ อีกต่อไป เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลง

²⁹ ความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปและสมาพันธ์รัฐสวิสว่าด้วยการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทั้งสองฝ่าย (Agreement between the European Union and the Swiss Confederation on the linking of their greenhouse gas emissions trading systems, EU-Swiss ETS Linking Agreement), ฉบับรวมข้อความล่าสุด (4 ธันวาคม 2567). สืบค้นได้จาก: EUR-Lex - 02017A1207(01)-20241204 - EN - EUR-Lex.

³⁰ European Parliamentary Research Service (2568). การเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร (Linking the EU and UK emissions trading systems) (เอกสารสรุป EPRS, PE

775.873). รัฐสภายุโรป. สืบค้นได้จาก: Linking the EU and UK emissions trading systems.

³¹ ภายใต้พิธีสารเกียวโต Certified Emissions Reductions (CERs) คือคาร์บอนเครดิตที่ออกภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism) ตามมาตรา 12 ส่วน Emission Reduction Units (ERUs) คือคาร์บอนเครดิตที่ออกภายใต้กลไกการดำเนินการร่วม (Joint Implementation) ตามมาตรา 6

แนวปฏิบัติดังกล่าว จึงอาจเป็นที่น่าสงสัยว่าสหภาพยุโรปจะยินยอมให้มีการเชื่อมโยงระบบกับประเทศที่สาม เช่น ประเทศไทย ซึ่งอนุญาตให้มีการยอมรับเครื่องมือจากตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ แทนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้บางส่วนหรือไม่

- (ข) ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยสามารถลดจำนวนสิทธิที่ต้องซื้อเพื่อรองรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสถานประกอบการได้ ย่อมอาจส่งผลทางอ้อมต่อราคาคาร์บอนที่แท้จริง แม้ว่าสิ่งนี้อาจลดประสิทธิภาพของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยในภาพรวม แต่คณะกรรมการยุโรปอาจมองว่าเป็นความเสี่ยงประการหนึ่งในกระบวนการเชื่อมโยงระบบ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับระดับราคาให้สอดคล้องกัน
- (5) หากเจตนารมณ์ระยะยาวของรัฐบาลไทยคือการพิจารณาเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยกับระบบของสหภาพยุโรป หรือสหราชอาณาจักร จำเป็นต้องสังเกตว่าทางสหภาพยุโรปถือว่าราคาสหภาพยุโรปในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นสัญญาณราคาคาร์บอนเพียงแหล่งเดียวสำหรับการปล่อยก๊าซที่ครอบคลุมโดยระบบนั้น แม้ว่าจะยังไม่มีแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับความสอดคล้องระหว่างการเชื่อมโยงระบบและระบบที่ยอมรับเครดิตชดเชยหรือเครื่องมือราคาคาร์บอนทางเลือก แต่แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปตั้งแต่ระยะที่ 3 แสดงให้เห็นถึงความนิยมอย่างชัดเจนต่อ:
 - (ก) การกำหนดลดไกราคาคาร์บอนแบบอิงตลาด ซึ่งถูกขับเคลื่อนโดยความขาดแคลนภายใต้เพดานการปล่อยก๊าซ เครื่องมือหรือกลไกที่ส่งผลต่อราคาคาร์บอนโดยตรง (เช่น การหักกลบภาษี การแปลงเครดิต หรือเงินอุดหนุนโดยนัย) ต้องถูกจำกัดให้น้อยที่สุดหรือแยกออกจากระบบอย่างชัดเจน
 - (ข) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบปิด ซึ่งการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกิดขึ้นผ่านสิทธิการปล่อยก๊าซเท่านั้น
 - (ค) เครื่องมือรักษาเสถียรภาพของตลาดที่สามารถทำงานร่วมกันได้

เนื่องจากยังไม่มีการเผยแพร่หลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระบบ และเมื่อพิจารณา

จากแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกันดังกล่าว จึงควรทำให้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยสามารถดำเนินงานได้โดยแยกออกจากระบบ T-VER หรืออย่างน้อยควรทำให้กลไกการยอมรับเครดิตชดเชยสามารถแยกออกจากระบบได้อย่างชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการเจรจาเชื่อมโยงระบบกับคณะกรรมการยุโรปหรือรัฐบาลสหราชอาณาจักร

19.4 ผลกระทบต่อรายได้ที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ

- (ก) การใช้เครดิตชดเชยส่งผลโดยตรงต่อความต้องการซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการประมูลเมื่อเครดิต T-VER มาตรฐานที่มีต้นทุนต่ำเข้ามาแทนสิทธิการปล่อยก๊าซ รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะลดลง ขนาดของผลกระทบขึ้นอยู่กับราคาประมูลสิทธิการปล่อยก๊าซ แต่จะเพิ่มการสูญเสียรายได้ที่เกิดจากการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าและกลไกการหักกลบระหว่างภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามที่กล่าวในส่วนที่ 2.2 แม้ความแตกต่างของรายได้ต่อแต่ละต้นจะไม่มาก แต่เมื่อคำนวณกับเพดานการใช้เครดิตชดเชยร้อยละ 15 ของการปล่อยก๊าซที่ครอบคลุมในประเทศไทย (ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 46.6 ของการปล่อยก๊าซทั้งประเทศตามเกณฑ์เบื้องต้นของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) ก็ถือว่ามีความสำคัญทางคลั่ง
- (ข) การมีเครดิตชดเชยต้นทุนต่ำทำให้ความต้องการซื้อสิทธิจากการประมูลลดลง เนื่องจากนิคมอุตสาหกรรมสามารถใช้เส้นทางปฏิบัติตามข้อกำหนดทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำกว่า ซึ่งจะทำให้การแข่งขันในการประมูลอ่อนแรง ส่งผลให้ราคาประมูลลดลงและรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมลดลงอีก ผลกระทบนี้ชัดเจนเป็นพิเศษหากปริมาณเครดิต T-VER มาตรฐานที่สะสมไว้ ซึ่งพัฒนาภายใต้เงื่อนไขตลาดสมัครใจที่มีข้อกำหนดด้านผลลัพธ์เพิ่มเติมและความถาวรแตกต่างจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใหม่ สามารถใช้แทนสิทธิการปล่อยก๊าซจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใหม่ได้ทันทีตามเพดานการปล่อยก๊าซที่กำหนดไว้ การใช้เครดิตชดเชยเหล่านี้จึงกดดันสัญญาณราคาคาร์บอนซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อกระตุ้นการลงทุนในเทคโนโลยีลดการปล่อยก๊าซและสนับสนุนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม
- (ค) วิธีการของ T-VER มาตรฐานถูกออกแบบมาเพื่อการใช้โดยสมัครใจ จึงไม่ได้รวมมาตรการป้องกันที่กว้างขึ้น ระบบสำรองความถาวร การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเกณฑ์การพัฒนาที่ยั่งยืนที่ฝังอยู่ใน T-VER พรีเมียม หากไม่มีการจำแนกคุณภาพ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจนำไปประเด้นเหล่านี้เข้าสู่ระบบบังคับใช้ ซึ่งจำเป็นต้องรักษาการบัญชีที่เข้มงวดและสอดคล้องกับเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทย

	(ง) ประเทศไทยได้กำหนดให้ T-VER พรีเมียมเป็นเครื่องมือสำหรับความร่วมมือภายใต้มาตรา 6 โดยมีข้อตกลงทวิภาคีลงนามกับสวีเดนแลนด์ ญี่ปุ่น และล่าสุดกับสิงคโปร์³² T-VER พรีเมียมกำหนดให้มีการพิสูจน์ความเพิ่มขึ้นของผลลัพธ์ที่เข้มงวดขึ้นตามวิธีการที่ปรับปรุงแล้ว มีประโยชน์ร่วมด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านการประเมินอย่างเป็นทางการ มาตรการป้องกันและหลักการ “do no harm” การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมถึงการปรึกษาหารือ การบริหารความเสี่ยงด้านความถาวร โดยใช้เครดิตสำรองสำหรับโครงการประเภทการดูดกลับก๊าซ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ISO 14064-2/3 ราคาพรีเมียมสูงสำหรับเครดิตป่าไม้และเกษตรกรรมเมื่อเทียบกับเครดิตพลังงานหมุนเวียนสะท้อนการยอมรับลักษณะพิเศษเหล่านี้ในตลาด หากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศยอมรับ T-VER มาตรฐานได้ไม่จำกัดโดยไม่มีการจำแนกคุณภาพ ในขณะที่ T-VER พรีเมียมถูกทำการตลาดในระดับสากล แรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการพัฒนา 27 โครงการพรีเมียมที่อยู่ระหว่างดำเนินการอาจลดลงอย่างมาก เนื่องจากผู้พัฒนาไม่สามารถชดเชยต้นทุนที่สูงขึ้นจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การประเมินมาตรการป้องกัน และข้อกำหนดการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบที่เข้มงวดขึ้นได้	
19.5	ประสบการณ์ระหว่างประเทศ: สหภาพยุโรปจัดการเรื่องนี้อย่างไร (ก) ประสบการณ์ของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนจากการใช้การชดเชยในวงกว้างไปสู่ระบบปิดอย่างเต็มที่ ในระยะแรก ๆ ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป ผู้ดำเนินงานได้รับอนุญาตให้คืนเครดิตทั่วโลกการพัฒนาที่สะอาด (CERs) และกลไกการดำเนินการร่วมกัน (ERUs) จำนวนมากที่ออกภายใต้พิธีสารเกียวโต โดยในระยะที่ 2 มีการนำหน่วยเครดิตระหว่างประเทศเหล่านี้มาใช้มากกว่าหนึ่งพันล้านตัน ความยืดหยุ่นดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดต้นทุนในการปฏิบัติตามข้อกำหนด แต่ในทางปฏิบัติกลับส่งผลให้ราคาคาร์บอนอ่อนตัวลง เนื่องจากนิมิตผลสามารถพึ่งพาเครดิตภายนอกที่มีต้นทุนต่ำกว่า แทนที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในภาคส่วนที่อยู่ภายใต้เพดานการปล่อยก๊าซ (ข) ในระหว่างระยะที่ 3 สหภาพยุโรปได้รัดความยืดหยุ่นนี้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เครดิตของโครงการก๊าซอุตสาหกรรมถูกห้าม มีการนำเสนอขีดจำกัดเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่เข้มงวด และหน่วยที่มีสิทธิที่เหลือใด ๆ จากกลไกการพัฒนาที่สะอาดหรือกลไกการดำเนินการร่วมกันต้องแลกเปลี่ยนสิทธิการปล่อย	ก๊าซของสหภาพยุโรปก่อนการคืน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะช่วยป้องกันไม่ให้เพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขยายตัว แต่ก็ยังทำให้สัญญาตลาดคาร์บอนอ่อนลง เนื่องจากหน่วยที่แปลงสภาพแล้วมีต้นทุนต่ำกว่าสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้จากการประมูลอย่างมีนัยสำคัญ (ค) ภายใต้การปฏิรูประยะที่ 4 และคำสั่ง (EU) 2018/410 ได้มีการยกเลิกฐานทางกฎหมายสำหรับการใช้เครดิตคาร์บอนระหว่างประเทศโดยสิ้นเชิง นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา การปฏิบัติตามข้อกำหนดภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปต้องดำเนินการโดยใช้สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปเท่านั้น รวมถึงหน่วยสิทธิเฉพาะสำหรับภาคการบิน และข้อห้ามดังกล่าวยังใช้บังคับกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคอาคารและการขนส่งทางถนน (ETS2) ที่จะเริ่มดำเนินการในอนาคตด้วย (ง) บทบาทที่ยังคงเหลืออยู่ของกลไกที่มีลักษณะคล้ายคาร์บอนเครดิตชดเชยได้ถูกย้ายออกไปอยู่นอกโครงสร้างของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแล้ว ตัวอย่างเช่น ความยืดหยุ่นในวงจำกัดภายใต้กฎระเบียบว่าด้วยการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และภาคป่าไม้ (LULUCF) สำหรับภาคส่วนที่อยู่รอบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือความเป็นไปได้ในการใช้ผลลัพธ์การลดก๊าซเรือนกระจกที่โอนระหว่างประเทศ (ITMOs) ภายใต้มาตรา 6 ของความตกลงปารีส สำหรับเป้าหมายระยะยาวของสหภาพยุโรปในอนาคต ที่สำคัญ สถาบันของสหภาพยุโรปได้ยกเว้นหน่วยเครดิตเหล่านี้จากการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง เพื่อรักษาความขาดแคลน ความน่าเชื่อถือของตลาด และความสามารถของระบบในการกระตุ้นการลดการปล่อยก๊าซภายในภาคส่วนที่อยู่ภายใต้เพดานการปล่อยก๊าซ
19.6		โครงสร้างพื้นฐานข้อมูลและการบูรณาการระบบทะเบียน (ก) การใช้หน่วยคาร์บอนทำให้เกิดเพียงครั้งเดียวภายในเครื่องมือกำหนดราคาคาร์บอนของไทย ขึ้นอยู่กับการออกแบบระบบทะเบียนแห่งชาติด้วย ดังที่ได้กล่าวถึงในการหาวิธีระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการปรับที่สอดคล้องตามมาตรา 6 ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องรักษายันติกให้สอดคล้องกันระหว่างบัญชีก๊าซเรือนกระจกของชาติ การรายงานตามเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ (NDC) และผลลัพธ์การลดก๊าซที่โอนระหว่างประเทศ หากไม่มีระบบทะเบียนที่บูรณาการ กระบวนการรายงานที่ซ้ำซ้อนเหล่านี้

³² Carbon Herald (2568). สิงคโปร์และไทยลงนามความตกลงสำคัญด้านคาร์บอนเครดิต (Singapore and Thailand sign landmark carbon credits agreement).

สืบค้นได้จาก: Singapore And Thailand Sign Landmark Carbon Credits Agreement.

		อาจเกิดความคลาดเคลื่อนหรือข้อผิดพลาด ซึ่งแก้ไขได้ยากหลังจากทำธุรกรรมแล้ว			การลดการปล่อยก๊าซจากการเปลี่ยนกระบวนการจริงกับการชดเชยด้วยเครดิตจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทั้งหมด
	(ข)	ปัญหานี้มีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับประเทศไทย เนื่องจากเครดิต T-VER อาจหมุนเวียนอยู่ในสามบริบทที่แตกต่างกัน ได้แก่ ตลาดสมัครใจ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ และในกรณีของ T-VER พรีเมียม ความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้มาตรา 6 หากการเคลื่อนย้ายเหล่านี้ถูกบันทึกในระบบแยกกันโดยไม่มีโครงสร้างข้อมูลรวมศูนย์ ภายใต้งานกำกับดูแลของหน่วยงานต่างกัน และไม่มีการติดตามอย่างรวมศูนย์ หน่วยเครดิตเดียวกันอาจปรากฏพร้อมกันทั้งในระบบทะเบียนตลาดสมัครใจ วงรอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ซึ่งถือเป็นความล้มเหลวของระบบที่จะบันทึกทั้งความน่าเชื่อถือของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (รวมถึงการยอมรับจากสาธารณะ) และความน่าเชื่อถือของไทยในเวทีระหว่างประเทศสำหรับธุรกรรมภายใต้มาตรา 6	20.2	ปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติไม่ได้แยกความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างสองเส้นทางการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่แตกต่างกันโดยพื้นฐาน ได้แก่ การลดการปล่อยก๊าซจากการเปลี่ยนกระบวนการ และการชดเชยด้วยเครดิต ความแตกต่างนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อความน่าเชื่อถือของระบบ	
			20.3	การลดการปล่อยก๊าซจากการเปลี่ยนกระบวนการเกิดขึ้นเมื่อนิเทศกลเปลี่ยนไปใช้วัตถุดิบหรือต้นทุนพลังงานที่มีคาร์บอนต่ำกว่า เช่น การแทนที่ซัลเฟอร์ซัลไฟด้วยไบโอแก๊ส แทนถ่านหินด้วยไบโอแก๊ส หรือแทนเชื้อเพลิงทั่วไปด้วยไฮโดรเจนหมุนเวียน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ช่วยลดการปล่อยก๊าซจริงของนิเทศกลตั้งแต่ต้นทาง โรงปูนซีเมนต์ที่ใช้ไบโอแก๊สแทนถ่านหินจะผลิตก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหน่วยคลิงเกอร์ลดลง ซึ่งไม่ถือเป็นการชดเชย แต่เป็นการลดการปล่อยก๊าซโดยตรงผ่านการทดแทนเทคโนโลยี	
	(ค)	ประสบการณ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับระบบกำหนดราคารับรองแบบผสมแสดงให้เห็นว่าการมีโครงสร้างพื้นฐานระบบทะเบียนแบบรวมศูนย์ที่มีการกำหนดหมายเลขซีเรียลอย่างสม่ำเสมอ การติดตามสถานะหน่วยเครดิตอย่างชัดเจน และการคิดบัญชีอัตโนมัติสำหรับมาตรา 6 ช่วยลดความเสี่ยงด้านบัญชีและการงานด้านการบริหารอย่างมาก สำหรับประเทศไทย การบูรณาการระบบทะเบียนของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ระบบทะเบียน T-VER และแพลตฟอร์มการบัญชีก๊าซคาร์บอนแห่งชาติให้เป็นระบบเดียว จะช่วยสร้างสายทางตรวจสอบที่โปร่งใสสำหรับทุกหน่วยเครดิต ลดภาระงานด้านการบริหารสำหรับผู้พัฒนาโครงการ และนิเทศกลที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนด และทำให้แน่ใจว่าชีวิตของเครดิตแต่ละหน่วยถูกบันทึกเพียงครั้งเดียวเท่านั้นในทุกเครื่องมือกำหนดราคารับรอง	20.4	ในทางตรงกันข้าม การชดเชยด้วยเครดิตอนุญาตให้นิเทศกลยังคงระดับการปล่อยก๊าซเดิมได้ แต่ซื้อเครดิตแทนการลดก๊าซที่เกิดขึ้นในที่อื่น เช่น โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินสามารถรักษาระดับการปล่อยก๊าซของตนไว้ พร้อมกับซื้อเครดิตป่าไม้ T-VER เพื่อลดผลกระทบคาร์บอนของตน การปล่อยก๊าซจริงของโรงงานยังคงเหมือนเดิม เพียงแต่ได้ชำระเงินเพื่อให้เกิดการลดก๊าซในสถานที่และภาคส่วนอื่น	
			20.5	จากมุมมองเชิงนโยบาย ความแตกต่างระหว่างสองกลไกนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง การลดการปล่อยก๊าซโดยการเปลี่ยนกระบวนการช่วยกระตุ้นตลาดภายในประเทศสำหรับเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ ส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของห่วงโซ่อุปทานเชื้อเพลิงหมุนเวียน และสร้างศักยภาพระยะยาวในการลดคาร์บอนของภาคอุตสาหกรรม ขณะที่การชดเชยด้วยเครดิต แม้ว่าจะเป็นไปตามเงื่อนไขบางประการ แต่ไม่ได้เปลี่ยนรูปแบบการปล่อยก๊าซของภาคส่วนที่อยู่ภายใต้แผนการปล่อยก๊าซ เพียงแต่กระจายความรับผิดชอบในการลดก๊าซไปยังสถานที่อื่น	
20	การลดการปล่อยก๊าซจากการเปลี่ยนพฤติกรรมเทียบกับการชดเชยเพื่อทดแทน		20.6	แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับโดยมาตรฐานสากลหลายฉบับ ซึ่งแนะนำว่านิเทศกลที่เลือกลดก๊าซเรือนกระจกโดยสมัครใจควรเริ่มจากการลดแหล่งปล่อยก๊าซโดยตรงก่อน ผ่านการเพิ่มประสิทธิภาพ การเปลี่ยนไปใช้ไฟฟ้าจากแหล่งหมุนเวียน และการใช้เทคโนโลยี เช่น การดักจับ ใช้ และกักเก็บคาร์บอน (CCUS) จากนั้นจึงใช้เครดิตชดเชยเฉพาะสำหรับการปล่อยก๊าซที่ลดได้ยาก	
20.1	นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือกำหนดราคารับรองเองแล้ว ระบบยังต้องควบคุมด้วยว่าเครื่องมือเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กับพฤติกรรมลดการปล่อยก๊าซจริงของนิเทศกลที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดอย่างไร กรอบการกำหนดกลไกราคารับรองจะทำงานอย่างสอดคล้องกันได้ดีก็ต่อเมื่อแรงจูงใจที่ฝังอยู่ในภาคีคาร์บอน ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และข้อกำหนดเครดิตชดเชยสอดคล้องกับเทคโนโลยีและวัตถุดิบที่อุตสาหกรรมสามารถเลือกใช้ ด้วยเหตุนี้ การแยกความแตกต่างระหว่าง		20.7	ดังนั้น การออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจึงต้องแยกกลไกเหล่านี้อย่างชัดเจน หากการลดการปล่อยก๊าซจากการเปลี่ยนกระบวนการถูกถือว่าเทียบเท่ากับการซื้อเครดิต T-VER ระบบจะไม่สามารถทดแทนพฤติกรรมที่ควรสนับสนุนได้อย่างเหมาะสม ซึ่งก็คือ	

20.8	การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของกระบวนการอุตสาหกรรม ความตั้งใจเชิงนโยบายไม่ได้มุ่งลดการใช้เชื้อเพลิง แต่เพื่อให้การใช้เชื้อเพลิงเปลี่ยนไปสู่ตัวเลือกที่สะอาดกว่า ดังนั้น การลดการปล่อยก๊าซด้วยการเปลี่ยนเชื้อเพลิงจึงควรถูกยอมรับว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดโดยไม่ควรสับสนกับการใช้เครดิตชดเชย คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมตรวจสอบว่า:	
	(ก) การเปลี่ยนไปใช้เชื้อเพลิงหรือวัตถุดิบคาร์บอนต่ำกว่า (เช่น เชื้อเพลิงชีวภาพ ก๊าซชีวภาพ หรือไฮโดรเจนหมุนเวียน) ควรได้รับการยอมรับว่าเป็นการปฏิบัติตามข้อกำหนดโดยตรงผ่านการลดการปล่อยก๊าซที่รายงาน (ข) การติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ควรได้รับการออกแบบเพื่อจับและให้เครดิตกับการลดการปล่อยก๊าซจริงที่เกิดขึ้นจากการทดแทนเทคโนโลยี เพื่อให้มั่นใจบุคคลที่ลงทุนในการเปลี่ยนกระบวนการได้รับผลประโยชน์เต็มที่จากการลดความเข้มข้นการปล่อยก๊าซ (ค) การใช้การชดเชยควรยังคงอยู่ภายใต้ขีดจำกัดเชิงปริมาณและเกณฑ์เชิงคุณภาพที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น และไม่ควรถูกจัดให้อยู่เทียบเท่ากับการลดการปล่อยก๊าซจริงตั้งแต่ต้นทาง (ง) แนวทางควรชี้แจงว่าวัตถุประสงค์เชิงนโยบายคือการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่เชื้อเพลิงและเทคโนโลยีที่สะอาดกว่าภายในภาคที่ครอบคลุมมากกว่าการมุ่งเน้นการลดต้นทุนผ่านการซื้อเครดิต	ผลกระทบด้านการกระจาย ความรู้เรื่องเรียน และการปรับในช่วงเปลี่ยนผ่าน 21.3 ประสานการณ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป แสดงให้เห็นว่าระบบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่ประสบความสำเร็จถูกสร้างขึ้นทีละน้อย โดยมีขอบเขตทางกฎหมายที่ชัดเจนระหว่างเครื่องมือ การดำเนินการแบบเป็นระยะ ระบบข้อมูล และการทวนสอบที่แข็งแกร่ง และกลไกสนับสนุนทางการเงินและทางสังคมที่เสริมกัน หากไม่มีมาตรการคุ้มครองดังกล่าว กรอบการดำเนินงานที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาขึ้นอาจก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามข้อกำหนดในระดับสูง โดยไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมหรือเศรษฐกิจที่สมเหตุสมผลตามมา 21.4 ด้วยการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติแบบมีเป้าหมาย การจัดลำดับการใช้เครื่องมืออย่างรอบคอบ และการลงทุนล่วงหน้าในศักยภาพด้านสถาบันและเทคนิค ประเทศไทยมีโอกาสในการสร้างระบบกำหนดราคาคาร์บอนที่ช่วยสนับสนุนความสามารถในการแข่งขัน ดึงดูดการลงทุน และส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำอย่างเป็นระเบียบและสมดุลทางสังคม
21	บทสรุป	22
21.1	ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยถือเป็นก้าวที่สำคัญและเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่เหมาะสมในการจัดตั้งกรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนและธรรมาภิบาลด้านสภาพภูมิอากาศที่ครอบคลุม ด้วยการนำเสนอระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ ภาษีคาร์บอน และบทบัญญัติเปิดทางสำหรับมาตรการคาร์บอนข้ามพรมแดน พระราชบัญญัตินี้วางตำแหน่งของประเทศไทยให้สอดคล้องอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นกับแนวโน้มนโยบายสภาพภูมิอากาศระหว่างประเทศ และตอบสนองต่อข้อจำกัดด้านคาร์บอนที่เกี่ยวข้องกับการค้าที่กำลังเกิดขึ้น เช่นกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป	22.1 กำหนดขอบเขตทางกฎหมายและลำดับที่ชัดเจนระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาษีคาร์บอน คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมระบุในกฎหมายหลักว่าแหล่งการปล่อยก๊าซแต่ละแหล่งอยู่ภายใต้ราคาคาร์บอนที่มีผลเพียงราคาเดียว และนำแนวทางลำดับชั้น/การแบ่งภาคส่วนที่ชัดเจน (เช่นระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับแหล่งขนาดใหญ่ ภาษีสำหรับภาคที่กระจายตัว) มาใช้ พร้อมการจัดการในช่วงเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจน 22.2 ทำให้กลไกการหักกลบบางคาร์บอนสำหรับการปฏิบัติตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (มาตรา 95) สามารถดำเนินงานได้โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน (ก) คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกำหนดมาตรการป้องกันในกฎหมายหลักเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของการหักกลบบางได้มาตรา 95 เพื่อให้มั่นใจว่ากลไกการหักกลบบางไม่บั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือรายได้ของกองทุนภูมิอากาศ ซึ่งรวมถึง:
21.2	ในเวลาเดียวกัน การวิเคราะห์เน้นย้ำว่าประสิทธิภาพ ความน่าเชื่อถือ และความยั่งยืนทางการเมืองของกรอบงานจะขึ้นอยู่กับความถูกต้องของการออกแบบและการดำเนินการโดยละเอียด ความเสี่ยงสำคัญเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ช่องว่างของศักยภาพในการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และโครงสร้างพื้นฐานข้อมูล ความไม่แน่นอนสำหรับนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ และการขาดกลไกเชิงสถาบันในการจัดการ	(1) กฎเกณฑ์การมีสิทธิที่ชัดเจน กำหนดว่านิคมอุตสาหกรรมใดสามารถอ้างการหักกลบบางได้

	(2) ข้อจำกัดของขอบเขต ชี้แจงว่าการหักกลบใช้เฉพาะกับการปล่อยก๊าซที่ซ้อนทับกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือไม่ (3) เพดานเชิงปริมาณและขีดจำกัดด้านเวลา เช่น จำกัดการหักกลบในช่วงนำร่องและระยะที่ 1 (พ.ศ. 2570–2578) ในฐานะมาตรการในช่วงเปลี่ยนผ่าน ในขณะที่นิติบุคคลปรับตัวเข้ากับกรอบการกำหนดตลาดคาร์บอนใหม่ (4) วิธีการแปลงเครดิตที่โปร่งใสและอิงกฎเกณฑ์ ซึ่งช่วยรักษากระบวนการกำหนดตลาดคาร์บอนแบบอิงตลาด และป้องกันการสูญเสียรายได้โดยไม่ตั้งใจ (ข) ในขณะเดียวกัน มาตรการคุ้มครองการออกแบบตลาดควรได้รับการนำเสนอเพื่อปกป้องความน่าเชื่อถือของสัญญาณราคาระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและรักษาความเชื่อมั่นในเสถียรภาพระยะยาวของระบบ (ค) นำเครื่องมือรักษาเสถียรภาพราคาเข้ามาใช้ (เช่น ราคาต่ำสุดในการประมูล หรือกลไกควบคุมต้นทุน) และทำให้แน่ใจว่ากฎการหักกลบภายใต้การใช้เครดิตชัดเจนจะไม่กลายเป็นตัวแทนทดแทนเพดานสิทธิการปล่อยก๊าซโดยโครงสร้าง	T-VER พรีเมียม หรือหน่วยเครดิตที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลเทียบเท่า (เช่น เครดิตที่ได้รับ ตลาด Core Carbon Principles ของ ICVCM, ผ่านเกณฑ์ CORSIA, หรือเป็นไปตามมาตรา 6) วิธีนี้ช่วยให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดมีความน่าเชื่อถือสูง สอดคล้องกับแนวปฏิบัติระดับสากล และรักษาปริมาณเครดิตชดเชยให้อยู่ในระดับที่จัดการได้ ขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของปริมาณ T-VER พรีเมียมในช่วงปี พ.ศ. 2570–2573 (2) ตัวเลือกที่ 2 – การเปลี่ยนผ่านเป็นขั้นตอน: อนุญาตให้ใช้ทั้งเครดิต T-VER มาตรฐานและพรีเมียมในช่วงเริ่มต้น แต่กำหนดความชอบเชิงปริมาณหรือความแตกต่างด้านราคาให้เครดิตพรีเมียมได้เปรียบ พร้อมกับกำหนดให้ในปี พ.ศ. 2573 เฉพาะเครดิตพรีเมียมเท่านั้นที่สามารถใช้ได้ วิธีนี้ช่วยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงการสร้างระบบใหม่ และส่งสัญญาณชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางคุณภาพในระยะยาว 22.4 กรอบมาตรการคุ้มครองเพื่อป้องกันการนับซ้ำและเสริมความน่าเชื่อถือของระบบ (ก) เพื่อลดความเสี่ยงในการนับซ้ำและทำให้มั่นใจถึงความสอดคล้องอย่างเต็มที่ระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ และกลไกตามมาตรา 6 กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมควรพัฒนาและดำเนินการชุดมาตรการคุ้มครองที่บูรณาการผ่านกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรอง ซึ่งควรรวมถึง: (1) พิธีสารการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่ประสานกันระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและ VCM เพื่อให้อ้างอิงถึงการระบุปริมาณการปล่อยก๊าซที่สอดคล้องและน่าเชื่อถือ (2) ทะเบียนแบบเป็นเอกภาพของเลขที่ลำดับ พร้อมการติดตามสถานะของเครดิตอัตโนมัติในทุกเครื่องมือ (3) ข้อห้ามทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้หลายครั้ง โดยระบุว่าเครดิตที่ถูกยกเลิกสำหรับการปฏิบัติตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกการโอนตามมาตรา 6 หรือการอ้างความเป็นกลางภาคสมัครใจ ไม่สามารถถูกนำกลับมาใช้สำหรับวัตถุประสงค์อื่นใดได้ พร้อมมาตรการทางเทคนิคที่ทำให้มั่นใจถึงการถอนออกจากการหมุนเวียนอย่างถาวร (4) การปรับปรุงบัญชีในระดับชาติแบบอัตโนมัติ ทุกครั้งที่เครดิตถูกยกเลิกภายในประเทศหรือโอนข้ามประเทศ
22.3 เสริมมาตรา 93-94 โดยระบุเกณฑ์คุณภาพเครดิตชัดเจนอย่าง ชัดเจนในกฎหมายหลัก	(ก) คณะทำงานสนับสนุนให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมพิจารณาขบวนการชัดเจนและเครดิตภาคสมัครใจออกจากกรอบปฏิบัติตาม หรือจัดตั้งเกณฑ์ที่ลดลง อย่างน้อยที่สุด เช่น ร้อยละ 10 จากระยะที่ 1 ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (พ.ศ. 2573) ลดลงเป็นร้อยละ 5 ในระยะที่ 2 (พ.ศ. 2578) เพื่อปกป้องความน่าเชื่อถือของสัญญาณราคา สนับสนุนรายได้ของกองทุนภูมิอากาศ และทำให้มั่นใจถึงความเข้ากันได้กับเหตุผลสมผลกับการยอมรับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปและการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตภายใต้มาตรา 25 ของระเบียบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป (ข) นอกจากนี้ ควรกำหนดเกณฑ์คุณภาพของเครดิตชัดเจนไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายหลัก เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพที่ชัดเจนและมีผลผูกพันสำหรับเครดิตชดเชยที่สามารถนำมาใช้เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ (1) ตัวเลือกที่ 1 – การเข้าถึงเครดิตชดเชยโดยคัดตามคุณภาพ: จำกัดการใช้เครดิตชดเชยที่สามารถนำมาปฏิบัติตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เฉพาะเครดิต	

- (5) การปรับปรุงข้อมูลในระบบทะเบียนแบบเรียลไทม์และการเปลี่ยนแปลงสถานะที่โปร่งใส โดยมีข้อมูลที่พร้อมสำหรับการตรวจสอบ เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือและความสามารถในการตรวจสอบได้ในทุกตลาด
- (ข) เมื่อพิจารณาร่วมกัน มาตรการเหล่านี้จะสร้างกรอบการรักษาความน่าเชื่อถือที่มีความสอดคล้องกัน ซึ่งช่วยปกป้องความน่าเชื่อถือของตลาดคาร์บอนของประเทศไทย สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และทำให้มั่นใจได้ว่าการใช้คาร์บอนเครดิตทั้งหมดมีความโปร่งใส ใช้ได้เพียงครั้งเดียว และสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างครบถ้วน
- 22.5 รักษาเสถียรภาพทางการคลังของกองทุนภูมิอากาศ**
- คณะทำงานเสนอแนะให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมสร้างแบบจำลองและบริหารผลกระทบสะสมต่อรายได้ของการจัดสรรแบบให้เปล่า การชดเชย และการหักภาษี และนำทางเลือกการออกแบบมาใช้ที่คงไว้ซึ่งกระแสรายได้ที่คาดการณ์ได้และสามารถลงทุนได้ สำหรับการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านเมื่อการประมูลขายตัวในระบหลัง
- 22.6 ปรับการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยให้สอดคล้องกับข้อคาดหวังของสหภาพยุโรป เพื่อรองรับการเชื่อมโยงระบบในอนาคต**
- (ก) หากประเทศไทยตั้งใจที่จะดำเนินการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของคนกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปหรือสหราชอาณาจักรในอนาคต ระบบควรได้รับการออกแบบเพื่อสะท้อนคุณลักษณะเชิงโครงสร้างที่คณะกรรมการยุโรปให้ความสำคัญอย่างสม่ำเสมอ แม้สหภาพยุโรปจะไม่ได้กำหนดเกณฑ์การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการ แนวปฏิบัติของสหภาพตั้งแต่ระยะที่ 3 แสดงให้เห็นถึงความชอบ ซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะ
- (1) ความมุ่งมั่นด้านสภาพภูมิอากาศที่เทียบเคียงได้กับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป แนวทางการตั้งเพดานที่ทำให้มั่นใจถึงการลดการปล่อยก๊าซที่แท้จริง ทวนสอบได้ และถาวร กฎการติดตามการรายงาน และการทวนสอบ ที่เข้มงวดเท่าเทียมกัน
- (2) ความสอดคล้องของการออกแบบตลาด (ประเภทสิทธิการปล่อยก๊าซ วิธีการจัดสรร ระบบทะเบียนที่ปลอดภัยและสามารถทำงานร่วมกันได้)
- (3) การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนแบบอิงตลาดซึ่งขับเคลื่อนโดยความขาดแคลนของสิทธิการปล่อยก๊าซ โดยไม่มีเครื่องมือหรือกลไกที่ส่งผลต่อราคาคาร์บอนโดยตรง เช่น การหักกลบภาษี การแปลงเครดิต หรือเงินอุดหนุนโดยนัย
- (4) ระบบเพดานและซื้อขายแบบปิด ซึ่งการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกิดขึ้นผ่านสิทธิการปล่อยก๊าซเพียงอย่างเดียว
- (5) เครื่องมือรักษาเสถียรภาพตลาดที่มีความน่าเชื่อถือสูงและสอดคล้องกับการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซของสหภาพยุโรป
- (ข) เพื่อให้ประเทศไทยพร้อมสำหรับการเจรจาเชื่อมโยงระบบอย่างน่าเชื่อถือ ระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซแห่งชาติควรสามารถดำเนินงานได้โดยแยกออกจากระบบ T-VER และกลไกการยอมรับเครดิตชดเชยใด ๆ ควรแยกออก กำหนดเพดาน หรือค่าใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ในการเชื่อมโยงระบบ ซึ่งจะช่วยให้ระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซของไทยแสดงสัญญาณราคาคาร์บอนที่โปร่งใสและอิงสิทธิการปล่อยก๊าซ สอดคล้องกับข้อคาดหวังของสหภาพยุโรป และป้องกันลักษณะโครงสร้างที่อาจถูกมองว่าบั่นทอนความน่าเชื่อถือของเพดานการปล่อยก๊าซหรือการปรับราคาให้สอดคล้องกัน
- 22.7 เปิดรับการรับรองตามมาตรา 9 ของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน และสนับสนุนการเชื่อมโยงระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซในอนาคต**
- ดังที่ได้กล่าวไว้ตลอดทั้งเอกสารนี้ คณะทำงานขอแนะนำอย่างแข็งขันให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถแสดงให้เห็นได้อย่างโปร่งใสว่าต้นทุนคาร์บอนได้มีการ “ชำระจริง” ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 9 ของระเบียบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป



ส่วนที่ 4 ผลกระทบด้านการกระจายภาระของนโยบายการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน

23 บทนำ

- 23.1 การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนโดยทั่วไปถือว่าเป็นนโยบายการลดคาร์บอนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การยอมรับของตลาดและการได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของความพยายามในการลดคาร์บอน โดยเฉพาะเมื่อพูดถึงการดำเนินการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน หากไม่มีการสนับสนุนในวงกว้าง นโยบายเช่นภาษีสรรพสามิตหรือระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะไม่ยั่งยืนทางการเมืองและ/หรือสร้างการหยุดชะงักทางเศรษฐกิจ เมื่อธุรกิจและผู้บริโภคเข้าใจเหตุผลเบื้องหลังการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน เช่น การปกป้องเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระยะยาวจากการหยุดชะงักที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะปรับพฤติกรรมลงทุนในเทคโนโลยีที่สะอาดกว่า และสนับสนุนนวัตกรรม ในทำนองเดียวกัน เมื่อมีการคืนรายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนให้กับครัวเรือนและธุรกิจผ่านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สะอาด การโอนเงินสด หรือการคืนภาษี การคืนนี้ช่วยลดภาระต้นทุนและสร้างความเชื่อมั่น ความเชื่อมั่นของสาธารณะทำให้มั่นใจว่ามาตรการเหล่านี้ถูกมองว่าเป็นธรรมและมีประสิทธิผล แทนที่จะลงโทษ ช่วยสร้างแรงผลักดันต่อการยอมรับของสาธารณะต่อนโยบายสภาพภูมิอากาศ
- 23.2 เครื่องมือตลาดคาร์บอนภาคบังคับ รวมถึงระบบเพดานและซื้อขาย ภาษีสรรพสามิต และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนสามารถก่อให้เกิดผลกระทบเชิงกลไกทางสังคมได้ หากไม่ได้ออกแบบอย่างรอบคอบและไม่มีมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสม เครื่องมือเหล่านี้เสี่ยงต่อการเพิ่มต้นทุนพลังงาน การขนส่ง และสินค้าพื้นฐาน ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างไม่เป็นสัดส่วนต่อธุรกิจขนาดเล็กและครัวเรือนรายได้ต่ำ โดยเฉพาะในจุดที่ติดกับความยากจน หากไม่มีมาตรการแก้ไขแบบมีเป้าหมาย เครื่องมือตลาดคาร์บอนสามารถทำให้ความไม่เท่าเทียมที่มีอยู่ลึกซึ้งขึ้น โดยบั่นทอนทั้งสวัสดิการและการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบครอบคลุม
- 23.3 มาตรการสนับสนุนด้านความเป็นธรรมเหล่านี้มีความสำคัญเป็นพิเศษในบริบทของการประชุมภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC COP) ที่เพิ่งสิ้นสุดลง ซึ่งผู้เจรจาสามารถบรรลุข้อตกลงจัดตั้งกลไกปฏิบัติการเบเล็ม (Belém Action Mechanism: BAM) ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานด้าน “การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม” ภายใต้ UNFCCC ฉบับแรกที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม

ครอบคลุมทุกภาคส่วน และได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับแรงงาน ชนพื้นเมือง และชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

- 23.4 ส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายไทย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหน่วยงานต่าง ๆ และผู้เกี่ยวข้องรายอื่นได้รับมุมมองระดับนานาชาติเกี่ยวกับผลกระทบด้านการกระจายรายได้ของเครื่องมือในตลาดคาร์บอน ตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในการให้รายได้จากคาร์บอนเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคม และมาตรการกระจายรายได้ที่พิสูจน์แล้วว่ามีประสิทธิภาพ

24 ผลกระทบด้านการกระจายภาระของระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป

- 24.1 ณ เวลาที่จัดทำเอกสารนี้ การออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใหม่ของไทย รวมถึงขอบเขตการบังคับใช้ การกำหนดเขตแดนการปล่อยก๊าซ และการจัดสรรสิทธิการปล่อยก๊าซ ยังไม่ได้ข้อสรุป ทั้งนี้ ผลกระทบเชิงกลไกของระบบจะขึ้นอยู่กับกรอบการออกแบบของระบบเป็นสำคัญ โดยเฉพาะขอบเขตความครอบคลุมรายภาคส่วนและข้อยกเว้น ระดับของการจัดสรรสิทธิการปล่อยก๊าซโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย การดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป และระดับที่ราคาคาร์บอนภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าอุปโภคบริโภคและการทำงาน
- 24.2 การประเมินผลกระทบของการกระจายที่อาจเกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปอย่างละเอียดจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบของกฎกระทรวง โดยพิจารณาจากผลกระทบอย่างรอบคอบตั้งแต่เริ่มต้น การประเมินดังกล่าวควรอ้างอิงข้อมูลการสำรวจงบประมาณครัวเรือน (HBS) ที่จำแนกตามเดโมกราฟิกได้ จีบส่วนแบ่งค่าใช้จ่ายในสินค้าพลังงานและสินค้าที่ใช้คาร์บอนเข้มข้น ตารางปัจจัย-ผลผลิตระดับชาติ เพื่อติดตามผลกระทบราคาทั้งโดยตรงและทางอ้อมในภาคต่าง ๆ และข้อมูลการจ้างงานระดับภูมิภาคสำหรับอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้ต้นทุนคาร์บอนวิธีการ IMF-World Bank Climate Policy Assessment Tool (CPAT) ให้กรอบงานที่ทำซ้ำได้ โดยรวมข้อมูลการบริโภคของครัวเรือนระดับจุลภาคกับความเข้มของคาร์บอนของแต่ละภาคส่วน เพื่อสร้างแบบจำลองอุปสงค์ด้านการกระจายก่อนและหลังการนำรายได้กลับมาใช้³³ ตัวแปรสำคัญรวมถึงความยืดหยุ่นของราคาลำดับตามกลุ่มรายได้ ซึ่งวัดปริมาณการตอบสนองทางพฤติกรรมของผู้บริโภค

³³ Black, S. และคณะ (2566). “เครื่องมือประเมินนโยบายสภาพภูมิอากาศของ IMF-ธนาคารโลก (CPAT): แบบจำลองเพื่อช่วยประเทศต่าง ๆ ในการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (“The IMF-World Bank Climate Policy Assessment Tool (CPAT): A model to help countries mitigate climate change”). เอกสารวิชาการ IMF Working Paper WP/23/128. วิธีการดังกล่าวจัด

ให้มีการอภิปรายวิเคราะห์เชิงระบบและเชิงปริมาณสำหรับการประเมินผลกระทบด้านการกระจายภาระ ครอบคลุมผลกระทบทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การคลัง และสังคม

- โดยแสดงให้เห็นว่ารูปแบบการบริโภคปรับตัวอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงของราคา อัตราการผลักภาระต้นทุนผ่าน ซึ่งแสดงส่วนแบ่งของต้นทุนคาร์บอนที่ถูกผลักไปยังหน้าผู้ราคาผู้บริโภค และความครอบคลุมของการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นเสถียร (โครงสร้างความปลอดภัยทางสังคม) ข้อมูลทั้งหมดเหล่านี้จำเป็นในการเปรียบเทียบกลไกการชดเชยที่ชดเชยผลกระทบเชิงลบต่อครัวเรือนเปราะบาง
- 24.3 จากประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบด้านการกระจายที่ไม่เป็นธรรมเมื่อเวลาผ่านไป โดยทำให้ครัวเรือนรายได้ต่ำและภูมิภาคที่ใช้คาร์บอนเข้มข้นต้องแบกรับภาระอย่างไม่เป็นสัดส่วน การกำหนดกลไกการคาร์บอนมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำต้องแบกรับภาระในสัดส่วนที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับรายได้ของตน เมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า
- "ครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด โดยเฉลี่ยในยุโรปจ่ายประมาณ 10.75 ดอลลาร์ต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าในปี พ.ศ. 2563 ดังที่ [Chart of the Week](#) แสดง ครัวเรือนรายได้ต่ำสุดจ่ายโดยเฉลี่ยมากกว่า 1.25 ดอลลาร์ ช่องว่างนี้เพิ่มขึ้นเป็น 1.75 ดอลลาร์ และ 2 ดอลลาร์ในประเทศเช่นเยอรมนี และฝรั่งเศส และ 5 ดอลลาร์ในบัลแกเรีย"³⁴
- 24.4 ในระหว่างช่วงการซื้อขายช่วงแรก (พ.ศ. 2548–2550) ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป จำกัดเฉพาะภาคการผลิตไฟฟ้าและภาคอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานเข้มข้น การออกแบบการจัดสรรนำไปสู่การกระจายผลประโยชน์และต้นทุนที่ไม่เท่าเทียม ผู้ปล่อยก๊าซอุตสาหกรรมรายใหญ่ โดยเฉพาะในภาคเหล็ก เหล็กกล้า ปูนซีเมนต์ และบางภาคพลังงาน ได้รับสิทธิการปล่อยก๊าซฟรีอย่างกว้าง ซึ่งมักสร้างรายได้ส่วนเกินที่มีนัยสำคัญเมื่อขายใบอนุญาตส่วนเกิน บริษัทขนาดเล็กเผชิญกับต้นทุนการทำธุรกรรมคงที่ที่สูงและการเข้าถึงตลาดคาร์บอนที่จำกัด ซึ่งลดความสามารถในการทำกำไรจากการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซในขณะที่ครัวเรือนและผู้บริโภคแบกรับต้นทุนทางอ้อมผ่านการเพิ่มขึ้นเล็กน้อยของราคาพลังงาน ผลกระทบเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับการบรรเทาโดยการยกเว้นรายภาคส่วนและการจัดสรรแบบให้เปล่า ซึ่งลดผลกระทบภาระต้นทุนผ่าน อย่างไรก็ตาม พลวัตนี้สร้างรูปแบบเชิงลบในระดับสหภาพยุโรป เนื่องจากครัวเรือนในประเทศสมาชิกที่มีรายได้ต่ำต้องใช้สัดส่วนรายได้ที่สูงกว่าในการซื้อสินค้าและบริการที่ได้รับผลกระทบจากต้นทุนคาร์บอน ส่วนหนึ่งเนื่องจากการยกเว้นที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ครัวเรือนรายได้ต่ำต้องแบกรับภาระอย่างไม่เป็นสัดส่วน³⁵
- 24.5 ในช่วงรอบการซื้อขายช่วงที่สอง (พ.ศ. 2551–2555) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปเข้มงวดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงในพิธีสารเกียวโต แต่การจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่ายังคงเป็นวิธีหลักในการแจกจ่ายสิทธิ ผู้ผลิตไฟฟ้ายังคงได้รับสิทธิจำนวนมากโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ซึ่งทำให้สามารถส่งต้นทุนไปยังผู้บริโภคได้พร้อมกับเก็บกำไรล่วงหน้า วิกฤตการเงินปี 2551 และการจัดสรรสิทธิที่มากเกินไปส่งผลให้ราคาคาร์บอนลดลงอย่างรุนแรง ทำให้แรงจูงใจในการลดคาร์บอนอ่อนแรง บริษัทขนาดเล็กประสบปัญหาเรื่องต้นทุนด้านการบริหารและการทำธุรกรรม ขณะที่ครัวเรือนต้องแบกรับราคาพลังงานที่สูงขึ้น โดยอ้อม ปัญหาความเป็นธรรมยังคงมีอยู่ เนื่องจากประโยชน์จากการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าส่วนใหญ่ตกแก่นิติบุคคลอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขณะที่ต้นทุนกระจายไม่เท่าเทียมกันไปยังผู้บริโภคและธุรกิจขนาดเล็ก
- 24.6 ในระยะที่สาม (พ.ศ. 2556–2563) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปมีการปฏิรูประดับสำคัญ การประมูลกลายเป็นวิธีจัดสรรสิทธิหลัก โดยเฉพาะในภาคการผลิตไฟฟ้า ขณะที่การจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าถูกจำกัดให้เฉพาะอุตสาหกรรมที่ถูกมองว่ามีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคาร์บอน ระบบการกำหนดเกณฑ์เปรียบเทียบถูกนำมาใช้เพื่อเชื่อมโยงการจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่ากับมาตรฐานด้านประสิทธิภาพ ลดกำไรล่วงหน้า และสร้างแรงจูงใจให้เกิดการผลิตที่สะอาดขึ้น ราคาคาร์บอนที่ปรับตัว ส่งสัญญาณแรงต่อการลดการปล่อยก๊าซที่ชัดเจน ที่สำคัญ รายได้จากกำไรที่เปิดโอกาสในการกระจายผ่านกองทุนโมเดิร์นไนเซชันและกองทุนนวัตกรรม แม้ว่ากำไรนำไปปฏิบัติจะแตกต่างกันมากในแต่ละรัฐสมาชิก แม้ว่าความเป็นธรรมจะดีขึ้นเมื่อเทียบกับระยะก่อนหน้า แต่ความเหลื่อมล้ำยังคงอยู่ ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำและบริษัทขนาดเล็กในรัฐสมาชิกที่ยากจนยังคงต้องเผชิญกับต้นทุนทางอ้อมในสัดส่วนสูง โดยเฉพาะในกรณีที่ได้รับกำไรจากการประมูลไม่ได้ถูกนำไปใช้ในโครงการด้านสังคมหรือสภาพภูมิอากาศ
- 24.7 ในระยะที่สี่ (พ.ศ. 2564–2573) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปสะท้อนถึงความมุ่งมั่นด้านสภาพภูมิอากาศที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีการเพิ่มความเข้มงวดของอัตราการผลิตและการปล่อยก๊าซรายปีและขยายขอบเขตให้ครอบคลุมภาคการขนส่งทางทะเล การจัดสรรสิทธิแบบให้เปล่าถูกทยอยยกเลิกในอัตราที่รวดเร็วยิ่งขึ้น ขณะที่การประมูลกลายเป็นกลไกหลักในการจัดสรรสิทธิ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง ETS2 เพื่อครอบคลุมการปล่อยก๊าซจากภาคการขนส่งทางถนนและภาคอาคาร ซึ่งทำให้ต้นทุนภายใต้ระบบถูกส่งต่อไปยังผู้ใช้ปลายทางมากขึ้น

³⁴ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) (26 กันยายน พ.ศ. 2567). ยุโรปจะทำให้นโยบายการกำหนดราคาคาร์บอนมีลักษณะลดถอยน้อยลงได้อย่างไร (How Europe can make carbon pricing policies less regressive). IMF Blog (26 กันยายน พ.ศ. 2567). สืบค้นได้จาก: How Europe Can Make Carbon Pricing Policies Less Regressive.

³⁵ Merkle, M. และ Dolphin, G. (2567). ผลกระทบด้านการกระจายภาระจากราคาคาร์บอนที่แตกต่างกันในสหภาพยุโรป (Distributional impacts of heterogeneous carbon prices in the EU) (IMF Working Paper No. 2024/149). กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF).

และส่งผลกระทบต่อครัวเรือนอย่างเป็นรูปธรรม ราคาคาร์บอนที่กำหนดภายใต้ระบบใหม่นี้จะมีผลต่อต้นทุนเชื้อเพลิงที่ครัวเรือนและผู้ขับขี่ยานพาหนะต้องจ่าย เช่นเดียวกับที่ราคาไฟฟ้าได้รับผลกระทบจากระบบเดิมอยู่แล้ว โดยสมมติว่าต้นทุนคาร์บอนถูกส่งผ่านไปยังผู้บริโภคทั้งหมด รายได้จากระบบดังกล่าวจะถูกจัดสรรไว้สำหรับโครงการด้านสภาพภูมิอากาศและสังคม โดยเฉพาะกองทุนภูมิอากาศทางสังคม (ซึ่งมีวงเงิน 72 พันล้านยูโรสำหรับช่วงปี พ.ศ. 2568–2575) และมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบเชิงลบต่อครัวเรือนเปราะบางที่เผชิญปัญหาความยากจนด้านพลังงานและการเดินทาง ประเด็นด้านความเป็นธรรมได้รับการบูรณาการไว้ในกรอบการออกแบบนโยบายอย่างชัดเจนมากขึ้น แต่ประสิทธิภาพของมาตรการยังขึ้นอยู่กับกลไกการดำเนินการในระดับประเทศและการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของมาตรการชัดเจนเป็นสำคัญ แม้ว่าจะมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความสำคัญในการทำให้การกำหนดกลไกการคาร์บอนสอดคล้องกับความเป็นธรรมทางสังคมมากขึ้น แต่ยังคงมีความท้าทายในการทำให้ง่ายต่อกลุ่มเปราะบางและธุรกิจขนาดเล็กในรัฐสมาชิกที่มีรายได้ต่ำจะได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากภาระที่อาจตกแก่พวกเขาในสัดส่วนที่สูงเกินควร

25 กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

25.1 อุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบจากมาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป

(ก) ดังที่ได้ให้รายละเอียดไว้ในส่วนที่ 2 คาดว่ากลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปจะมีผลกระทบโดยรวมที่จำกัดต่อภาคการผลิตของประเทศไทย

(ข) อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าและอะลูมิเนียมเป็นอุตสาหกรรมเดียวที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบมากที่สุดจากกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเนื่องจากความเข้มของคาร์บอนที่สูงและปริมาณการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2569 ผู้ส่งออกเหล่านี้จะต้องซื้อใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเพื่อชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในผลิตภัณฑ์ของตน โดยมีต้นทุนที่ประมาณการอยู่ในช่วง 1,338 ถึง 1,545 บาทต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า³⁶

(ค) อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของธนาคารโลก การขยายตัวที่อาจเกิดขึ้นของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนไปยังภาคเพิ่มเติม พร้อมกับการนำมาตรการที่เทียบเคียงได้มาใช้โดยประเทศอื่น ๆ หรือบริษัทรายใหญ่ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านศักยภาพในการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นสำหรับประเทศไทย พัฒนาการเหล่านี้อาจส่งผลให้สูญเสียโอกาสด้านรายได้ หากกลไกการกำหนดกลไกการคาร์บอนภายในประเทศไม่ได้ดำเนินการในอนาคตอันใกล้

(ง)

ในขณะเดียวกัน วิชาหักข้ามขนาดใหญ่กำลังทำให้ห่วงโซ่อุปทานเป็นสีเขียวมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การกดดันผู้จัดหาที่ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะลงทุนในเทคโนโลยีที่สะอาดกว่าและแนวปฏิบัติที่ยั่งยืน

สังเกตได้ว่าแม้ว่าการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปจะเปลี่ยนไปสู่การปฏิบัติตามเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2569 แต่ยังคงมีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งไม่เพียงแต่เกี่ยวกับการดำเนินงานทางเทคนิค (เช่น การกำหนดมาตรฐานอ้างอิง ราคาคาร์บอน และระยะเวลาการออกใบรับรอง) เท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเปลี่ยนแปลงในพลวัตการค้าระหว่างประเทศ ความตึงเครียด และความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น ในการประชุม COP30 ที่เมืองเบเลม มาตรการการค้าฝ่ายเดียว โดยเฉพาะกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนกลายเป็นจุดดึงดูดใจของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งว่ามาตรการเหล่านี้ อาจเป็นการคุ้มครองทางการค้าฝ่ายเดียวของการประชุม UNFCCC ที่ห้ามใช้ข้อจำกัดทางการค้าโดยพลการ และส่งผลกระทบต่อส่วนต่อผู้ส่งออกในประเทศโลกใต้ ในย่อหน้า 56 ของมติ “Global Mutirão: Uniting humanity in a global mobilization against climate change” ได้ยืนยันว่า “มาตรการที่ดำเนินการเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงมาตรการฝ่ายเดียว ไม่ควรถูกนำมาใช้เป็นวิธีการเลือกปฏิบัติอย่างพลการหรือไม่ชอบธรรม หรือเป็นข้อจำกัดการค้าระหว่างประเทศที่แอบแฝง” โดยหน่วยงานย่อยจะต้องจัดการประชุมหารือประจำปีในช่วงประชุมระหว่างสมัยกลางปี โดยมีมีการเข้าร่วมจากองค์การการค้าโลกและหน่วยงานอื่น ๆ

25.2

ผลกระทบเชิงลบของมาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปต่อเศรษฐกิจกำลังพัฒนา

ผลกระทบของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนต่อเศรษฐกิจกำลังพัฒนาจะขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายอย่าง รวมถึงรูปแบบการค้า ความเข้มของคาร์บอนของกระบวนการผลิตของประเทศ ตลอดจนนโยบายการกำหนดกลไกการคาร์บอนของคู่ค้าของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม คาดว่าภาคคาร์บอนจะสร้างผลกระทบด้านการกระจายที่ไม่เป็นธรรมต่อประเทศที่อยู่ภายใต้มาตรการนี้ ซึ่งรวมถึงโอกาสในการส่งออกและการพัฒนาที่ลดลงสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ผลกระทบต่อวิชาหักขนาดกลางและขนาดย่อมที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานระดับโลก รวมถึงต่อแรงงานไร้ทักษะที่ทำงานในภาคส่วนที่ครอบคลุมโดยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน³⁷

25.3

การจ้างงานในอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับการส่งออก

กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนกำหนดเป้าหมายอุตสาหกรรมที่ใช้คาร์บอนเข้มข้น ซึ่งจ้างแรงงานไร้ทักษะ

³⁶ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2566). กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนก่อให้เกิดความท้าทายสำคัญด้านการปรับตัวสำหรับผู้ส่งออกหลักไทยไปยังสหภาพยุโรป.

³⁷ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD), กลไกการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป: ผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา (A

European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries) (2564).

จำนวนมาก รวมถึงในประเทศไทย โดยมักผ่านการจัดการที่ไม่เป็นทางการหรือการรับเหมาช่วง การเปิดตัวกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนมีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนอุปสงค์แรงงานและระดับค่าจ้าง โดยเฉพาะในภาคที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน³⁸ เมื่อกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนทำให้ต้นทุนการส่งออกไปสหภาพยุโรปสูงขึ้น ผู้ผลิตอาจเผชิญกับความต้องการสินค้าที่ลดลง จนต้องปรับลดจำนวนพนักงานหรือปิดกิจการ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการสูญเสียงานหรือการลดค่าจ้าง โดยเฉพาะแรงงานเปราะบางที่ขาดการคุ้มครองทางสังคมหรือไม่มีความเลือกการจ้างงานอื่น

25.4 ผลของการผลกระทบด้านทุนผ่าน

ประเทศกำลังพัฒนาอาจเผชิญกับศักยภาพในการแข่งขันที่ลดลงและความตึงเครียดทางเศรษฐกิจเนื่องจากการผลกระทบด้านทุนคาร์บอนผ่านสู่ราคาภายในประเทศ³⁹ เมื่อผู้ส่งออกไทยต้องรับภาระต้นทุนจากการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการซื้อใบรับรองคาร์บอน นิติบุคคลอาจพยายามผลกระทบด้านทุนดังกล่าวกลับไปยังผู้บริโภคผ่านการปรับขึ้นราคาสินค้าที่จำหน่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะวัสดุก่อสร้าง เช่น ปูนซีเมนต์และเหล็ก ซึ่งมีการใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศไทย การปรับราคาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อครัวเรือนที่มีรายได้น้อยในสัดส่วนที่มากกว่าเนื่องจากครัวเรือนกลุ่มนี้ใช้รายได้ส่วนใหญ่ไปกับสินค้าและบริการพื้นฐาน รวมถึงสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน

25.5 การหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศรายได้ต่ำและรายได้ปานกลางจะได้รับผลกระทบทางอ้อมผ่านการมีส่วนร่วมในห่วงโซ่อุปทานที่ซับซ้อน เมื่อผู้นำเข้าของสหภาพยุโรปย้ายต้นทุนการปฏิบัติตามไปยังปลายน้ำ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขาดการจัดการข้อมูลที่แข็งแกร่งหรือศักยภาพในการลดคาร์บอน อาจเผชิญกับแรงกดดันทางการเงินและเสี่ยงที่จะถูกกีดกันจากห่วงโซ่อุปทานระดับโลก ข้องกังวลขยายเกินกว่าต้นทุนโดยตรง และอาจไหลผ่านการบังคับใช้ทางอ้อม ความสัมพันธ์ลูกค้าที่เจรจาใหม่ และข้อกำหนดทางการบริหาร⁴⁰ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งเป็นเสาหลักของระบบอุตสาหกรรมไทยอาจประสบความยากลำบากในการรับภาระต้นทุนการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือการลงทุนในเทคโนโลยีติดตามการปล่อยก๊าซ ซึ่งจะทำให้ความเปราะบางทางเศรษฐกิจยังทวีความรุนแรงขึ้น⁴¹

26

การบรรเทาความเสี่ยงทางสังคม: มาตรการคุ้มครองสำหรับการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของประเทศไทย

26.1 กองทุนภูมิอากาศเปิดโอกาสให้นายได้คาร์บอนกลับมาใช้เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคม

(ก) มาตรา 19 ของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนภูมิอากาศภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ โดยทำให้มั่นใจถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนเท่าเทียม และเป็นธรรม กองทุนมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันระดับชาติ สร้างสภาพแวดล้อมที่เปิดทางให้เกิดการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเสริมความยืดหยุ่นสำหรับการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ วัตถุประสงค์ของกองทุน สอดคล้องกับหลักการการเงินสภาพภูมิอากาศระดับโลก

(ข) รายได้ (มาตรา 21 ของร่างพระราชบัญญัติ) หมายถึง รายได้จากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ค่าธรรมเนียมจากการอนุญาตให้นำคาร์บอนเครดิตไปใช้ในระหว่างประเทศ รายได้หรือกลไกอื่น ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติ การร่วมมือจากภาคเอกชน เงินทุนระหว่างประเทศ ค่าปรับทางการบริหาร เงินบริจาค ผลตอบแทนจากการลงทุน ตลอดจนเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับ

(ค) ร่างพระราชบัญญัติกำหนดชัดเจนว่าทรัพย์สินของกองทุนไม่จำเป็นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของรัฐ แต่จะนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศผ่านเงินกู้และเงินช่วยเหลือให้กับหน่วยงานภาครัฐ นิติบุคคลภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ตลอดจนเครื่องมือทางการเงินของชุมชนสำหรับการลงทุนหรือการดำเนินงานในหลายด้าน รวมถึงการบรรเทาและการปรับตัวเพื่อสร้างความยืดหยุ่นด้านสภาพภูมิอากาศ

³⁸ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.

³⁹ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.

⁴⁰ การปฏิรูประบบกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปและความท้าทายด้านการดำเนินงานที่ยังคงอยู่สำหรับประเทศไทยได้ต่ำและปานกลาง

(The EU CBAM's reform and remaining implementation challenges for low- and middle-income countries).

⁴¹ อัมพร ทรัพย์จินตวงศ์, “เหตุใด SMEs จึงต้องเตรียมพร้อมสู่เศรษฐกิจสีเขียว” (“Why SMEs Must Prepare for the Green Economy”) Bangkok Post (2567).

- (ง) คณะกรรมการกองทุนภูมิอากาศที่จัดตั้งขึ้นตาม มาตรา 24 ของพระราชบัญญัติ ควบนำและ สื่อสารยุทธศาสตร์การเงินที่สมดุลทาง การเมือง ซึ่งส่งรายได้คาร์บอนไปช่วยบริษัทที่ อยู่ภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกและผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบ จากกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (เช่น เหล็ก อะลูมิเนียม ปูนซีเมนต์) ในการ ลงทุนในการคิดตามการปล่อยก๊าซ เทคโนโลยี สะอาด และการเปลี่ยนผ่านของแรงงาน ซึ่งจะ เป็นกุญแจสำคัญในการรักษาสุขภาพในการ แข่งขันของภาคอุตสาหกรรมและความเชื่อมั่น ของสาธารณะ⁴² เพื่อให้มั่นใจถึงการลด คาร์บอนแบบครอบคลุม กองทุนยังควรจัดสรร ส่วนแบ่งเฉพาะ เช่นร้อยละ 10–15 ของรายได้ จากการประมูลระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกและการขายใบรับรองกลไก การปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนสำหรับ การคุ้มครองทางสังคมโดยตรง รวมถึงสำหรับ แรงงานในภาคที่อยู่ภายใต้มาตรการปรับราคา คาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน (เช่น เหล็ก อะลูมิเนียม) ที่เผชิญกับการเลิกจ้างหรือการลด ค่าจ้าง
- (จ) สิ่งสำคัญคือ รายได้จากระบบซื้อขายสิทธิใน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกลไกการปรับ ราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเพียงอย่างเดียวจะ ไม่เพียงพอสำหรับการสนับสนุนการเปลี่ยน ผ่านในภาพรวม รวมถึงมาตรการด้านการ เปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม ดังนั้น กองทุน สิ่งแวดล้อมควรถูกออกแบบให้สามารถดึง เงินทุนด้านสภาพภูมิอากาศระหว่างประเทศเข้า มาใช้และกระตุ้นการลงทุนจากภาคเอกชนผ่าน โครงสร้างการเงินแบบผสม (blended finance) กองทุนภูมิอากาศสีเขียว (Green Climate Fund) ผู้ให้เงินช่วยเหลือแบบทวิภาคี และโครงสร้าง ของอาเซียนสามารถจัดหาเงินทุนในเงื่อนไข พิเศษเพื่อลดความเสี่ยงของการลงทุนใน
- โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ระบบติดตาม รายงาน และทวนสอบ และการดำเนินโครงการระดับ ชุมชน
- (ฉ) โครงสร้างการเงินแบบผสมที่เงินทุนภาครัฐ หรือผู้สละรองรับสถานะการขาดทุนลำดับแรก ได้พิสูจน์ว่ามีประสิทธิภาพในการระดมการ ลงทุนภาคเอกชนสำหรับโครงการสภาพ ภูมิอากาศในตลาดเกิดใหม่ จนถึงปัจจุบัน มีการ บันทึบธุรกรรมการเงินแบบผสม 1,233 รายการ ทั่วโลก โดยมีมูลค่าตลาดรวม 231 พันล้าน ดอลลาร์ ตามข้อมูลของ Convergence⁴³
- (ช) พันธบัตรเพื่อการพัฒนาผลกระทบ (Development Impact Bonds) และกองทุนที่ใช้ ผลลัพธ์เป็นเกณฑ์เป็นเครื่องมือเพิ่มเติมสำหรับการ ระดมทุนเพื่อการฝึกอบรมและพัฒนา ทักษะแรงงานใหม่ รวมถึงการให้บริการทาง สังคมที่เชื่อมโยงกับผลลัพธ์ที่ได้รับการ ตรวจสอบแล้ว โดยช่วยถ่ายโอนความเสี่ยงด้าน ผลการดำเนินงานไปยังนักลงทุน ขณะเดียวกัน ก็ยังคงความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่สามารถวัด และตรวจสอบได้ ประเทศไทยอาจพิจารณา ออกพันธบัตรสีเขียวของรัฐบาลหรือพันธบัตร ที่เชื่อมโยงกับความยั่งยืน โดยกำหนดให้ใช้ สำหรับวัตถุประสงค์ด้านการเปลี่ยนผ่านที่เป็น ธรรม โดยเฉพาะ ตามกรอบหลักการของ สมาคมตลาดทุนระหว่างประเทศและมาตรฐาน พันธบัตรสีเขียวอาเซียน
- (ซ) โครงสร้างเงินทุนที่หลากหลาย รวมรายได้ คาร์บอน เงินทุนสัมปทานระหว่างประเทศ การ ลงทุนเชิงผลกระทบ และการมีส่วนร่วมของ ภาคเอกชน จะเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่า ทรัพยากรของกองทุนภูมิอากาศตรงกับขนาด ของความมุ่งมั่นในการลดคาร์บอนของประเทศ ไทย ในขณะเดียวกันก็ปกป้องแรงงานและ ชุมชนเปราะบางตลอดการเปลี่ยนผ่าน

26.2 ตัวอย่างของประเทศอื่น ๆ

ประเทศ/ภูมิภาค	กลไก	การจัดสรรทางสังคม
สหภาพยุโรป	กองทุนภูมิอากาศทางสังคม (SCF)	กระจายรายได้จาก ETS2 เพื่อนำไป สนับสนุนครัวเรือนเปราะบางและวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมในด้านค่าใช้จ่าย พลังงาน การเดินทาง และการปรับปรุง อาคาร

⁴² ดูส่วนที่ 1 ว่าด้วยระบบ ETS

⁴³ สถานะของการเงินแบบผสมผสาน ปีพ.ศ. 2567: ฉบับด้านสภาพภูมิอากาศ (State of Blended Finance 2024: Climate Edition), Convergence.

		สหภาพยุโรป – กองทุนภูมิอากาศทางสังคม (ระเบียบ (EU) 2023/955) มาตรา 3.2: วัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนคือการสนับสนุนครัวเรือนเปราะบาง วิสาหกิจรายย่อยเปราะบาง และผู้ให้บริการขนส่งที่เปราะบาง ผ่านการสนับสนุนรายได้โดยตรงเป็นการชั่วคราว ตลอดจนผ่านมาตรการและการลงทุนที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคาร ลดการปล่อยคาร์บอนจากระบบทำความร้อนและความเย็นของอาคาร รวมถึงการบูรณาการระบบผลิตและกักเก็บพลังงานหมุนเวียนภายในอาคาร และส่งเสริมการเข้าถึงการเดินทางและการขนส่งที่ปล่อยมลพิษเป็นศูนย์หรืออยู่ในระดับต่ำให้ดียิ่งขึ้น
สวีเดน	ค่าธรรมเนียมการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์	สองในสามของรายได้คืนให้กับประชาชนและธุรกิจ ในขณะที่หนึ่งในสามที่เหลือเป็นเงินทุนสนับสนุนโครงการอาคารประหยัดพลังงาน พลังงานหมุนเวียน และเทคโนโลยีลดก๊าซเรือนกระจก
เยอรมนี	Energy and Climate Fund (EKF) (ซึ่งต่อมาได้ถูกรวมเข้ากับ Klima-und Transformationsfonds (KTF))	เยอรมนี – พระราชบัญญัติกองทุนพลังงานและสภาพภูมิอากาศ (Energy and Climate Fund Act: EKFG) มาตรา 2: กองทุนพิเศษนี้เอื้อให้เกิดรายจ่ายตามโครงการเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมการจัดหาพลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคง และมีราคาที่สามารถเข้าถึงได้ ตลอดจนเพื่อการคุ้มครองสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ รายจ่ายตามโครงการทั้งหมดของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขนส่งไฟฟ้าจะถูกรวมไว้ภายใต้กองทุนพิเศษนี้ด้วย กองทุนพิเศษนี้สามารถใช้สนับสนุนมาตรการในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้: • ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน • พลังงานหมุนเวียน • เทคโนโลยีการกักเก็บพลังงานและโครงข่ายพลังงาน • การปรับปรุงอาคารให้ประหยัดพลังงาน • การคุ้มครองสภาพภูมิอากาศระดับชาติ • การคุ้มครองสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ • การพัฒนาขนส่งไฟฟ้า

- (ก) ในประเทศไทย การดำเนินการนโยบายสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะการกำหนดกลไกการคาร์บอน เชื่อมโยงกับความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญของการต่อต้านและการคัดค้านจากสาธารณะ โดยเฉพาะในภาคและชุมชนที่พึ่งพาอุตสาหกรรมที่ใช้คาร์บอนเข้มข้น เช่น การกลั่นน้ำมัน การผลิต การกลั่นน้ำมันและก๊าซ และซีเมนต์และการก่อสร้าง ภาคเหล่านี้ไม่เพียงแต่มีส่วนสำคัญต่อการปล่อยก๊าซระดับชาติ แต่ยังให้การดำรงชีพแก่ประชากรส่วนใหญ่ รวมถึงแรงงานนอกระบบที่ขาดการคุ้มครองทางสังคม
- (ข) ต้นทุนพลังงานและเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้นซึ่งขับเคลื่อนโดยการกำหนดกลไกการคาร์บอน อาจส่งผลกระทบต่ออย่างไม่เป็นสัดส่วนต่อครัวเรือนรายได้ต่ำและธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งทำให้ความเปราะบางทางเศรษฐกิจที่มีอยู่รุนแรงขึ้น การยอมรับของตลาดสำหรับการกำหนดกลไกการคาร์บอนที่จำกัด เนื่องจากการรับรู้ต่ำ ความรู้สึกว่าขาดความเป็นธรรม และแรงจูงใจที่อ่อนแอ อาจทำให้ประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ทางการเมืองของมาตรการนี้ลดลง
- (ค) ข้อกังวลเกี่ยวกับสภาพในการแข่งขันระดับชาติยังเป็นเรื่องใหญ่ เนื่องจากอุตสาหกรรมหวั่นเกรงการเสียพื้นที่ให้กับคู่แข่งในภูมิภาคที่ไม่อยู่ภายใต้ต้นทุนคาร์บอนที่คล้ายกัน ความท้าทายเหล่านี้ยังทวีความรุนแรงมากขึ้นจากความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางพลังงาน เนื่องจากประเทศไทยพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลนำเข้าเป็นอย่างมาก และยังได้รับผลกระทบจากความผันผวนของตลาดพลังงานโลก
- (ง) หากไม่มีการสนับสนุนแบบมีเป้าหมาย รัฐบาลที่โปร่งใส การนำรายได้คาร์บอนกลับมาลงทุนใหม่เชิงยุทธศาสตร์ผ่านกองทุนภูมิอากาศ และการสื่อสารที่ชัดเจน ความพยายามในการลดคาร์บอนของประเทศไทยอาจต่อสู้ดิ้นรนในการได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณะและความยืดหยุ่นเชิงสถาบันที่จำเป็นต่อการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมและยั่งยืน
- (จ) ตามข้อมูลของ OECD ประชาชนมีแนวโน้มยอมรับนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ รวมถึง

การกำหนดกลไกการคาร์บอนมากขึ้น เมื่อรายได้จากมาตรการดังกล่าวถูกจัดสรรเพื่อนำไปใช้กับโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ และมาตรการคุ้มครองทางสังคม⁴⁴ โดยรายได้จากภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณร้อยละ 40 ถูกนำไปใช้กับการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม ขณะที่ประมาณร้อยละ 10 ถูกนำไปใช้เป็นการช่วยเหลือโดยตรงแก่ครัวเรือนและนิคมอุตสาหกรรมที่เปราะบาง⁴⁵

27

ตัวอย่างของมาตรการคุ้มครองทางสังคม

การโอนเงินช่วยเหลือโดยตรง การปรับปรุงที่อยู่อาศัย และโครงการพัฒนาทักษะและการเปลี่ยนผ่านสู่การจ้างงานใหม่ได้รับการพิสูจน์อย่างต่อเนืองว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการรับมือกับผลกระทบเชิงลบต่อรายได้ การเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงาน และความไม่เท่าเทียมด้านการกระจายผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกลไกการคาร์บอน มาตรการเหล่านี้ช่วยสนับสนุนกลุ่มประชากรที่เผชิญความเสี่ยงจากการเปลี่ยนผ่านมากที่สุด ได้แก่ ครัวเรือนรายได้ต่ำ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ปล่อยคาร์บอนสูง และพื้นที่ที่เผชิญข้อเสียเปรียบเชิงโครงสร้าง ส่วนนี้เสนอหลักประกันทางสังคมและทางเลือกเชิงนโยบายสำคัญที่สามารถนำมาพิจารณาเพื่อให้การลดคาร์บอนเป็นไปอย่างทั่วถึงและครอบคลุมตั้งแต่เริ่มต้น

27.1

การกระจายรายได้คาร์บอนผ่านการโอนโดยตรงแบบมีเป้าหมาย

- (ก) การโอนเงินช่วยเหลือโดยตรง
- (1) การโอนเงินสดสามารถออกแบบมาเพื่อชดเชยผลกระทบจากการกำหนดกลไกการคาร์บอนได้โดยเฉพาะ โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นกับครัวเรือนเปราะบาง มาตรการดังกล่าวอยู่ในรูปของการจ่ายเงินโดยตรงให้แก่บุคคลหรือครัวเรือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ลดความยากจน หรือบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายด้านพลังงานที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากการกำหนดกลไกการคาร์บอน
 - (2) การโอนเงินสดมีหลายประเภทและรูปแบบ:
- (ก) **การโอนเงินสดแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Cash Transfers / UCTs)** ให้การสนับสนุนโดยไม่มีข้อกำหนด ในขณะที่ การโอนเงินสดแบบมีเงื่อนไข

44

Dechezleprêtre, A. Fabre, T. Kruse, B. Planterose, A. Sanchez Chico และ S. Stantcheva, “การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: ทิศนคติระหว่างประเทศต่อนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ” (“Fighting Climate Change: International Attitudes toward Climate Policies”), OECD Economics Department Working Paper 1714, 2565.

45

Poupard, M. Fetet และ S. Postic, “บัญชีคาร์บอนโลกในปี 2565” (“Global Carbon Accounts in 2022”), Institute for Climate Economics, กันยายน 2565, สืบค้นได้จาก: <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2022/09/220915-18h13-i4ce3632-ComptesMondiaux2022-VA-10p.pdf>.

(Conditional Cash Transfers / CCTs)
เชื่อมโยงการชำระเงินกับพฤติกรรม เช่น
การเข้าเรียนหรือการตรวจสุขภาพ

- (๗) **การโอนเงินแบบมีเป้าหมาย (targeted transfers)** จะเน้นช่วยเหลือกลุ่มเฉพาะ เช่น แรงงานนอกระบบหรือคนยากจน ในชนบท โดยพิจารณาจากรายได้หรือพื้นที่อาศัย ขณะที่การโอนเงินแบบถ้วนหน้า (universal transfers) จะจ่ายให้กับประชาชนทุกคน และมักใช้ระบบภาษีก้าวหน้าเพื่อเรียกคืนต้นทุนจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อย
- (3) กลไกการส่งมอบแตกต่างกันตามบริบท
- (4) การโอนผ่านบัญชีธนาคาร มีประสิทธิภาพในกรณีที่โครงสร้างพื้นฐานทางการเงินแข็งแกร่ง ในขณะที่การโอนเงินผ่านมือถือ เหมาะสำหรับผู้ประกอบการที่มีการเข้าถึงโทรศัพท์มือถือแต่มีการเข้าถึงธนาคารที่จำกัด
- (5) การให้เงินสดโดยตรง ผ่านสำนักงานในท้องถิ่นยังคงมีความสำคัญในพื้นที่ห่างไกลและ
- (6) กระเป๋าเงินดิจิทัล เช่น พร้อมเพย์ของประเทศไทย เป็นโซลูชันที่ขยายตัวได้และขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี

- (7) การโอนเงินลักษณะนี้ช่วยบรรเทาภาระจากต้นทุนพลังงานที่เพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็ว เพิ่มความยืดหยุ่นในการใช้จ่าย และช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นผ่านการเพิ่มกำลังซื้อของครัวเรือนรายได้น้อย โดยเฉพาะเมื่อมุ่งเป้าไปยังกลุ่มรายได้น้อย ที่สำคัญที่สุด มาตรการดังกล่าวยังช่วยลดผลกระทบเชิงลบของการกำหนดค่าน้ำมันและส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคมด้วย
- (8) อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการดังกล่าวเผชิญความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะการระบุกลุ่มผู้ที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่มีภาคเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ ความแม่นยำในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจึงมีความสำคัญ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ด้านการบริหารจัดการที่เพียงพอเพื่อป้องกันการทุจริตและความล่าช้า นอกจากนี้ การได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากสาธารณชนก็เป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากความเชื่อมั่นของประชาชนต่อความเป็นธรรมและความโปร่งใสของโครงการจะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จในระยะยาว
- (9) หลายประเทศได้ดำเนินการโอนเงินสดอย่างประสบความสำเร็จเพื่อลดผลกระทบของการกำหนดค่าน้ำมัน

ประเทศ/ภูมิภาค	ชื่อกองทุนภูมิภาค	กรณีการใช้การโอนเงินสด	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
แคนาดา	Climate Action Incentive (CAI)/ Canada Carbon Rebate	การชำระเงินสดโดยตรงให้กับครัวเรือนและธุรกิจขนาดเล็กเพื่อชดเชยต้นทุนของการกำหนดราคามลพิษระดับสหพันธรัฐ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2568 รัฐบาลแคนาดาได้ยกเลิกค่าธรรมเนียมเชื้อเพลิงระดับสหพันธรัฐ รวมถึง Carbon Rebate สำหรับบุคคล	Government of Canada, Department of Finance, Budget 2019 "รายได้ส่วนหนึ่งจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเชื้อเพลิงจะถูกส่งคืนให้แก่บุคคลและครอบครัวผ่านเงินช่วยเหลือ Climate Action Incentive ซึ่งจ่ายผ่านการขึ้นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้"
เคนยา	National Safety Net Program (NSNP)	การโอนเงินสดทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นประจำ (ปัจจุบันส่วนใหญ่ส่งผ่านโทรศัพท์มือถือและ eCitizen-M-Pesa) ให้กับกลุ่มที่ยากจนและเปราะบาง รวมถึงแรงงานนอกระบบ เพื่อลดความยากจนและเสริมความยืดหยุ่น	Constitution of Kenya (2010), Kenya's Vision 2030 และ Kenya National Social Protection Policy 2011 (กำหนดให้ NSNP เป็นกรอบหลักของการให้ความช่วยเหลือทางสังคม เพื่อดำเนินตามพันธกรณีตามรัฐธรรมนูญและวิสัยทัศน์ 2030)

27.2 ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการปรับปรุงที่อยู่อาศัย

กลไกการกำหนดกลไกการคาร์บอนอาจส่งผลกระทบต่ออย่างไม่เป็นสัดส่วนต่อครัวเรือนรายได้น้อย เนื่องจากความสามารถที่จำกัดในการดูดซับต้นทุนพลังงานที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการปรับปรุงที่อยู่อาศัยแบบมีเป้าหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้อำนาจในการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศที่เป็นธรรม รายได้จากกลไกการกำหนดกลไกการคาร์บอนสามารถนำกลับมาใช้เพื่อเสริมมาตรการช่วยเหลือที่มีอยู่เดิมในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการปรับปรุงที่อยู่อาศัย ซึ่งจะช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานที่เพิ่มขึ้นได้

27.3 มาตรการประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมถึง:

- (ก) การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่ได้รับเงินอุดหนุน (Subsidised Retrofitting): รวมถึงเงินอุดหนุนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานของบ้าน ได้แก่ ฉนวนกันความร้อนที่ดีขึ้น การระบายอากาศที่ปรับปรุง ระบบไฟฟ้าและเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ประหยัดพลังงาน

ผ่านความร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และชุมชนครัวเรือนได้รับวัสดุการสนับสนุนทางเทคนิค และเครื่องใช้ในราคาที่ลดลงหรือไม่มีค่าใช้จ่าย

- (ข) โครงการเช่าซื้อปั๊มความร้อน (Heat Pump Leasing Programmes) ให้โครงการเช่าซื้อที่ทำให้ครัวเรือนสามารถเข้าถึงระบบประหยัดพลังงาน เช่น ปั๊มความร้อน โดยไม่ต้องมีต้นทุนเริ่มต้นที่สูง สิ่งนี้มีความเกี่ยวข้องเป็นพิเศษสำหรับประเทศไทย สภาพอากาศร้อนชื้นอุปสงค์ด้านการทำความเย็น ครัวเรือนหลายแห่งพึ่งพาพัดลมที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือเครื่องปรับอากาศเก่าซึ่งใช้พลังงานมาก
- (ค) การจัดให้แรงจูงใจของเจ้าของและผู้เช่าสอดคล้องกัน (Landlord-Tenant Incentive Alignment): ให้เงินอุดหนุนการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเฉพาะกรณีที่ผู้เช่าได้รับการคุ้มครองจากการขึ้นค่าเช่า (มาตรการป้องกัน “การไล่รื้อผ่านการปรับปรุงที่อยู่อาศัย”)

ประเทศ/ภูมิภาค	ชื่อกองทุนภูมิอากาศ	กรณีการใช้ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการปรับปรุงที่อยู่อาศัย
ฝรั่งเศส	รายได้จากภาษีคาร์บอนแห่งชาติ Energy Transition for Green Growth Act (2015) และเสริมด้วย Finance Law 2020 ซึ่งจัดสรรรายได้จากภาษีคาร์บอนสำหรับการปรับปรุงพลังงานในที่อยู่อาศัย	รายได้จากภาษีคาร์บอนถูกนำมาใช้ในโครงการ "MaPrimeRénov" โดยให้เงินอุดหนุนโดยตรงสำหรับการปรับปรุงพลังงาน (ฉนวนกันความร้อนของบ้าน การเปลี่ยนหน้าต่าง และการปรับปรุงระบบทำความร้อน) โดยมุ่งเป้าไปยังครัวเรือนรายได้น้อย
แคลิฟอร์เนีย, สหรัฐอเมริกา	Inflation Reduction Act (IRA) + กองทุนภูมิอากาศของรัฐ	โครงการเช่น TECH Clean California (สนับสนุนเงินทุนโดย California Climate Investments และปัจจุบันส่งผ่านการคืนเงิน HEEHRA ที่ได้รับเงินทุนจาก IRA) และ BayREN (โครงการประสิทธิภาพระดับภูมิภาคที่ได้รับเงินทุนจาก CPUC) ให้แรงจูงใจและการคืนเงินสำหรับการปรับปรุงบ้าน รวมถึงข้อเสนอเฉพาะสำหรับครัวเรือนรายได้น้อยและที่มีคุณสมบัติด้านรายได้
เยอรมนี	Energy and Climate Fund (EKF)	EKF (ปัจจุบันคือ Climate and Transformation Fund) สนับสนุนเงินทุนและเงินช่วยเหลือของ KfW สำหรับการก่อสร้างและการปรับปรุงที่ประหยัดพลังงาน รวมถึงโครงการสภาพภูมิอากาศอื่น ๆ กองทุนส่วนใหญ่ได้รับเงินจากรายได้ของการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซและการกำหนดกลไกการคาร์บอนระดับชาติ ดังนั้นการสนับสนุนการปรับปรุงอาคารจึงช่วยครัวเรือนและบริษัทรับมือกับต้นทุนพลังงานที่สูงขึ้นภายใต้การกำหนดกลไกการคาร์บอนโดยอ้อม
สหภาพยุโรป	ข้อตกลงอุตสาหกรรมสะอาด (Clean Industrial Deal) ซึ่งประกาศในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568 เพื่อเชื่อมโยงความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กฎหมายเร่งรัดการลดคาร์บอนในภาคอุตสาหกรรม (Industrial Decarbonisation)	แนวทางของสหภาพยุโรปภายใต้ข้อตกลงอุตสาหกรรมสะอาด (Clean Industrial Deal) ส่งเสริมรูปแบบการเช่าซื้อเพื่อสังคมและการค้าประกันทางการเงิน เพื่อให้ครัวเรือนรายได้น้อยสามารถเข้าถึงเครื่องสูบน้ำร้อนได้โดยไม่ต้องรับการค่าใช้จ่ายล่วงหน้า โดยชำระเป็นรายเดือนภายใต้การสนับสนุนจากภาครัฐ

ประเทศ/ภูมิภาค	ชื่อกองทุนภูมิอากาศ	กรณีการใช้ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการปรับปรุงที่อยู่อาศัย
	Accelerator Act) ซึ่งมีแผนจัดทำภายใต้ข้อตกลงอุตสาหกรรมสะอาด แผนปฏิบัติการด้านพลังงานในราคาที่เข้าถึงได้ ของคณะกรรมการยุโรป ซึ่งรวมถึงโครงการ ค้ำประกันของสหภาพยุโรปสำหรับบริการด้าน ประสิทธิภาพพลังงาน เพื่อสนับสนุนรูปแบบ การเช่าซื้อ คณะกรรมการยุโรปได้ประกาศว่าจะออก แนวทางเกี่ยวกับ “การเช่าซื้อเพื่อสังคม” สำหรับยานยนต์ไฟฟ้าและเครื่องสูบน้ำร้อน ภายใต้ข้อตกลงอุตสาหกรรมสะอาด	
สหราชอาณาจักร	Boiler Upgrade Scheme Boiler Upgrade Scheme (England and Wales) Regulations 2022 (SI 2022/565) ออกภายใต้ มาตรา 100 และ 104(2) ของ Energy Act 2008	โครงการดังกล่าวซึ่งบริหารโดย Ofgem ให้เงิน สนับสนุนล่วงหน้าเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนมา ใช้เครื่องสูบน้ำร้อน โดยปัจจุบันให้การสนับสนุน 7,500 ปอนด์สเตอร์ลิงสำหรับเครื่องสูบน้ำร้อน แบบอากาศและแบบพื้นดิน และ 5,000 ปอนด์สเตอร์ ลิงสำหรับหม้อไอน้ำชีวมวล ซึ่งช่วยให้ครัวเรือน สามารถก้าวข้ามอุปสรรคด้านค่าใช้จ่ายเริ่มต้นได้ (เงินทุนของโครงการมาจากงบประมาณรายจ่าย ภาครัฐภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านความร้อนและอาคาร)
เยอรมนี	กฎหมายแบ่งภาระต้นทุน CO₂ CO ₂ KostAufG (Carbon Dioxide Cost Sharing Act) มีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2566) เชื่อมโยงกับ Fuel Emissions Trading Act (BEHG) ของเยอรมนี ซึ่งนำเสนอการกำหนด กลไกราคาคาร์บอนสำหรับเชื้อเพลิงทำความ ร้อน	การแบ่งภาระต้นทุนภาคบังคับระหว่างเจ้าของและผู้ เช่า เจ้าของต้องรับภาระส่วนหนึ่งของต้นทุนทำความ ร้อนที่เกี่ยวข้องกับราคาคาร์บอน หากอาคาร ไม่มี ประสิทธิภาพ สูงสุดถึงร้อยละ 95 ในอาคารที่มี ประสิทธิภาพมาก ผู้เช่าจ่ายร้อยละ 100 ซึ่งออกแบบมา เพื่อกระตุ้นเจ้าของให้ปรับปรุง
บริติชโคลัมเบีย, แคนาดา	ราชได้กายีคาร์บอน Rental Apartment Retrofit Accelerator (RARA) เป็นโครงการนำร่องในบริติช โคลัมเบีย ดำเนินการโดย LandlordBC และ FRESCO สนับสนุนเงินทุนโดยเมือง Vancouver, CleanBC, BC Hydro และต่อมา Victoria, Saanich และ BC Retrofit Accelerator/ZEIC	RARA สนับสนุนเงินทุนโดยเมือง Vancouver และ พันธมิตร (CleanBC, BC Hydro, ZEIC และเทศบาลที่ เข้าร่วม) ให้เงินช่วยเหลือและการสนับสนุนทาง เทคนิคสำหรับการปรับปรุงอาคารเช่า การออกแบบ โครงการและแนวทางที่เกี่ยวข้องเน้นย้ำการรักษาการ เช่าที่เสถียรและการลดการขับไล่ผู้เช่าระหว่างการ ปรับปรุง อย่างไรก็ตาม ชี้อ้างอิงอย่างเป็นทางการ เกี่ยวกับการขับไล่และการเพิ่มค่าเช่าส่วนใหญ่อยู่ ภายใต้ Residential Tenancy Act ของบริติชโคลัมเบีย ไม่ใช่ RARA เพียงอย่างเดียว
แคนาดา (รัฐบาลกลาง)	Canada Greener Homes Affordability Program รัฐบาลแคนาดา (ผ่านหน่วยงาน Natural Resources Canada) เป็นผู้ให้เงินอุดหนุน โดย โครงการดำเนินการผ่านความร่วมมือกับรัฐบาล ระดับมณฑล ปัจจุบันเปิดรับสมัครเฉพาะผู้ พำนักอาศัยในรัฐแมนิโทบาเท่านั้น	โครงการนี้ให้การปรับปรุงที่อยู่อาศัยโดยไม่คิด ค่าใช้จ่ายแก่เจ้าของบ้านและผู้เช่าที่มีรายได้ต่ำถึงปาน กลาง เช่น การติดตั้งฉนวนกันความร้อนและระบบปั๊ม ความร้อน โครงการเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2568 โดยมีองค์กร ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบการ วางแผน การประสานงาน และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงที่อยู่อาศัย เพื่อช่วยลด ค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของผู้เข้าร่วมโครงการ

27.4 โครงการพัฒนาทักษะและการเปลี่ยนผ่านการจ้างงาน

การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม

- (ก) กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของ
สหภาพยุโรปกำหนดเป้าหมายภาคที่ใช้คาร์บอน
เข้มข้น เช่น เหล็ก อะลูมิเนียม ปูนซีเมนต์ และปุ๋ย

อุตสาหกรรมเหล่านี้จ้างแรงงานรายได้ต่ำและแรงงาน
นอกระบบจำนวนมากในประเทศไทย เมื่อกลไกการ
ปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเพิ่มต้นทุนการ
ส่งออกไปยังสหภาพยุโรป ผู้ผลิตของไทยอาจเผชิญ
กับอุปสงค์ที่ลดลง นำไปสู่การลดขนาด การบีบค่าจ้าง
หรือการสูญเสียงาน หากไม่มีการสนับสนุนเชิงรุก

(ข) แรงงานเปราะบางเสี่ยงที่จะถูกย้ายออกจากอุตสาหกรรมที่ใช้คาร์บอนเข้มข้นโดยไม่มีการเข้าถึงการจ้างงานทางเลือกหรือการคุ้มครองทางสังคม

(ง) (ข) แนวคิด การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) เกิดขึ้นจากขบวนการแรงงานในทศวรรษ 1970 และตั้งแต่นั้นได้พัฒนาเป็นกรอบงานระดับโลกเพื่อทำให้มั่นใจว่าการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศจะไม่เกิดขึ้นโดยแลกกับแรงงานและชุมชนเปราะบาง แนวคิดนี้เน้นความเท่าเทียมในการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ โดยการสนับสนุนการฝึกอบรมใหม่ การจัดหางาน และการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการลดคาร์บอน⁴⁶ หลายประเทศได้ดำเนินการโครงการเปลี่ยนผ่านการจ้างงานเพื่อให้หลักการนี้สามารถดำเนินงานได้ ตัวอย่างเช่น สเปนได้เปิดตัว

Just Transition Strategy ระดับชาติที่รวมโครงการเกษียณก่อนกำหนดและการฝึกอบรมใหม่สำหรับแรงงานถ่านหิน⁴⁷ แคนาดาได้จัดตั้ง Task Force for Just Transition สำหรับแรงงานและชุมชนของโรงไฟฟ้าถ่านหินในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งข้อเสนอแนะของปี พ.ศ. 2562 นำไปสู่โครงการของรัฐบาลที่ให้การพัฒนาทักษะ การสนับสนุนการกระจายตัวทางเศรษฐกิจ และศูนย์เปลี่ยนผ่านในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบ⁴⁸ และสกอตแลนด์ได้ก่อตั้ง Just Transition Commission เพื่อกำกับและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปตลาดแรงงานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งเชื่อมโยงกับเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ของประเทศ⁴⁹

กรณีศึกษา: แอฟริกาใต้

แอฟริกาใต้โดดเด่นในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาในการฝังหลักการการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมเข้าสู่กรอบธรรมาภิบาลด้านสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นทางการ ผ่าน **Presidential Climate Commission ("PCC")** แอฟริกาใต้ได้พัฒนา National Just Transition Framework ที่เน้น **ความเท่าเทียมเชิงชั้นตอน ความเป็นธรรมเชิงพื้นที่ และการกระจายตัวทางเศรษฐกิจสำหรับภูมิภาคและภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ** แนวทางนี้เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับ ภาษีคาร์บอนแห่งชาติ ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 และออกแบบมาไม่เพียงเพื่อลดการปล่อยก๊าซ แต่ยังเพื่อสนับสนุนเงินทุนสำหรับการเปลี่ยนผ่านของแรงงานในอุตสาหกรรมที่ใช้คาร์บอนเข้มข้น เช่น ถ่านหิน เหล็ก และปูนซีเมนต์

ในฐานะประเทศที่มีเศรษฐกิจที่เป็นอุตสาหกรรมที่สุดในทวีปแอฟริกา ในเชิงประวัติศาสตร์แอฟริกาใต้แสดงภาพการใช้คาร์บอนเข้มข้น อยู่ในอันดับที่ 20 ของผู้ปล่อยก๊าซระดับโลก โดยถ่านหินคิดเป็นร้อยละ 80–90 ของการผลิตไฟฟ้า การพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลอย่างหนักนี้ โดยเฉพาะเนื่องจากกองโรงไฟฟ้าถ่านหินที่เก่าแก่ของ Eskom ทำให้ภาคพลังงานเป็นแหล่งการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ การปล่อยก๊าซเพิ่มเติมมาจากอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานเข้มข้น เช่น การทำเหมืองปิโตรเคมี และการผลิตโลหะ ภาพการใช้ฟอสซิลอย่างหนักนี้ ประกอบกับความท้าทายทางสังคม-เศรษฐกิจของประเทศ (รวมถึงอัตราความยากจนของประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรใช้ชีวิตอยู่ด้วยเงินต่ำกว่า 100 ดอลลาร์ต่อเดือนและการว่างงานเกินร้อยละ 30) ได้กำหนดรูปแบบของนโยบายสภาพภูมิอากาศ

Carbon Tax Act 15 of 2019 กำหนดให้มีการจัดเก็บราคาคาร์บอนจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” โดยอัตราภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 236 แรนด์ต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2568 (ประมาณ 12-13 ดอลลาร์สหรัฐตามอัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้น) และมีกำหนดปรับเพิ่มขึ้นทุกปีตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐตระหนักถึงความจำเป็นในการทำให้เศรษฐกิจ “ค่อย ๆ ปรับตัว” จึงออกแบบภาษีในระยะแรก (2562-2568) ให้มีสิทธิยกเว้นในระดับสูง โดยกำหนดเพดานยกเว้นภาษีตั้งแต่ร้อยละ 60 ถึงร้อยละ 95 ของปริมาณการปล่อย ส่งผลให้อัตราภาษีที่จัดเก็บจริงอยู่เพียง 6-48 แรนด์ต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ซึ่งต่ำกว่าอัตราที่ประกาศไว้มาก⁵⁰

รัฐบาลกำหนดว่าภาษีคาร์บอนจะไม่ส่งผลให้ค่าไฟฟ้าเพิ่มขึ้นในระยะแรก โดยดำเนินการผ่านการจัดเก็บภาษีจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ Eskom ควบคู่ไปกับการลดภาษีไฟฟ้าที่จัดเก็บอยู่เดิมและมาตรการสนับสนุนอื่นในระดับที่ใกล้เคียงกัน ส่งผลให้ผลกระทบสุทธิต่ออัตราค่าไฟฟ้าเป็นกลาง

⁴⁶ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO), แนวปฏิบัติสำหรับการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมสู่เศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับทุกคน (Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all) (2558).

⁴⁷ รัฐบาลสเปน, ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition Strategy) (2563). สืบค้นได้จาก: [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-transicion-justa.aspx]

⁴⁸ รัฐบาลแคนาดา, รายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะทำงานด้านการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมสำหรับแรงงานและชุมชนในภาคพลังงานถ่านหินของแคนาดา (Final Report of the Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities) (2562).

⁴⁹ รัฐบาลสกอตแลนด์, คณะกรรมาธิการด้านการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม: รายงานฉบับสุดท้าย (Just Transition Commission: Final Report) (2564).

⁵⁰ Climate Action Tracker, แอฟริกาใต้ – นโยบายและการดำเนินการ (South Africa – Policies & Action). Climate Action Tracker. สืบค้นได้จาก: Policies & action | Climate Action Tracker.

เป้าหมายเชิงนโยบายจึงมีสองด้าน: บรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยั่งยืน (ภายใต้เป็นแกนกลางในการบรรลุพันธสัญญาปารีสของแอฟริกาใต้ในการลดการปล่อยก๊าซเป็น 350–420 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ภายในปี พ.ศ. 2573) และดำเนินการในลักษณะที่หลีกเลี่ยงการบั่นทอนการเติบโตทางเศรษฐกิจหรือทำให้ความยากจนด้านพลังงานรุนแรงขึ้นในระยะใกล้ ควบคู่กับ Climate Change Act 22 of 2024 (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2568) จัดตั้งโครงสร้างทางกฎหมายสำหรับการเปลี่ยนผ่านคาร์บอนต่ำ รวมถึงเป้าหมายการปล่อยก๊าซรายภาคส่วนที่ผูกพันและงบประมาณคาร์บอนสำหรับผู้ปล่อยรายใหญ่ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเรียกร้องอย่างชัดเจนถึง "การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมในระยะยาวสู่เศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำที่มีความยืดหยุ่นต่อสภาพภูมิอากาศ"

ผลกระทบต่อประชากรที่ได้รับผลกระทบ: เนื่องจากคุณลักษณะการออกแบบ เช่น การชดเชยในระดับสูงและการทำให้อัตราค่าไฟฟ้าเป็นกลางภายใต้มีผลกระทบโดยตรงเพียงเล็กน้อยต่อครัวเรือนรายได้ต่ำในระยะที่ 1 ชุมชนเปราะบางได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติมผ่านกลไกที่มีอยู่ เช่น สิทธิการปล่อยก๊าซซึ่งเป็น Free Basic Electricity การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมยังคงเสถียร เนื่องจากภาคที่ใช้พลังงานเข้มข้นส่วนใหญ่ได้รับการปกป้องจากต้นทุนการปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม มีการระบุความเสี่ยงในระยะกลางสำหรับภูมิภาคที่พึ่งพาถ่านหิน เช่น Mpumalanga ที่การปิดโรงงานในอนาคตที่เชื่อมโยงกับนโยบายสภาพภูมิอากาศ อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานในท้องถิ่น รายได้ของเทศบาล และความสามัคคีทางสังคม ในขณะที่เดียวกันชนพื้นเมืองและชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ เช่น Northern Cape และ Eastern Cape เผชิญกับความเสี่ยงในการถูกกีดกัน เมื่อโครงการพลังงานหมุนเวียนและไฮโดรเจนขนาดใหญ่พัฒนาโดยไม่มีการ FPIC ที่แข็งแกร่ง ซึ่งก่อให้เกิดข้อกังวลเกี่ยวกับสิทธิที่ดิน ช่องว่างในการปรึกษาหารือ และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ความเสี่ยงเหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้มีการจัดตั้ง Presidential Climate Commission และการจัดทำ National Just Transition Framework (2022) ซึ่งระบุลำดับความสำคัญ เช่น การกระจายความหลากหลายทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค การพัฒนาทักษะแรงงานใหม่ และการปรึกษาหารือกับชุมชน

การตอบสนองเชิงนโยบาย: การตอบสนองเชิงนโยบายรวมการแทรกแซงแบบเป็นขั้น: (1) มาตรการทางการคลัง เช่น แรงจูงใจภายใต้ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนที่ได้รับเงินทุนบางส่วนจากรายได้ภาษีคาร์บอน (2) การคุ้มครองอัตราค่าไฟฟ้าผ่านการลดค่าธรรมเนียมไฟฟ้า และ (3) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้ Just Transition Framework Climate Change Act 2024 กำหนดทางกฎหมายให้มาตรการสภาพภูมิอากาศต้อง "เป็นธรรมและครอบคลุม" และกำหนดให้กระทรวงสำคัญต้องมีแผนรายภาคส่วน แม้การโอนเงินสดโดยตรงยังไม่ได้ถูกดำเนินการ โครงการนำร่องภายใต้ Just Energy Transition Partnership (JETP) โครงการการเงินระหว่างประเทศมูลค่า 8.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ได้เริ่มมุ่งเป้าไปยังการพัฒนาภูมิภาคถ่านหินใหม่ ซึ่งรวมถึงการฝึกอบรมแรงงานโรงไฟฟ้าถ่านหินสำหรับการดำเนินงานพลังงานหมุนเวียนและแปรรูปถ่านหินเพื่อเศรษฐกิจในท้องถิ่น การเจรจาผู้มีส่วนได้เสียยังคงเป็นเสาหลักของการดำเนินการ Presidential Climate Commission ได้จัดการปรึกษาหารือสาธารณะในเมืองถ่านหิน เช่น Secunda และ Emalahleni และการวางแผนการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมที่นำโดยชุมชนกำลังก่อตัวเป็นแบบจำลอง

อย่างไรก็ตาม ช่องว่างยังคงมีอยู่ เนื่องจากชนพื้นเมืองยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในฐานะกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแยกต่างหากทั้งใน Climate Change Act และโครงสร้าง PCC และกลไกการนำรายได้กลับมาใช้เพื่อสนับสนุนชุมชนที่ได้รับผลกระทบ (เช่น ระบบพลังงานหมุนเวียนนอกกริด การชดเชยรายได้แรงงาน) ยังคงอยู่ในขั้นตอนเสนอร่างพระราชบัญญัติภายใต้คาร์บอนไม่ได้จัดสรรรายได้เพื่อโครงการสังคมและกลุ่มเปราะบางยังคงเผชิญต้นทุนทางอ้อมจากราคาที่สูงขึ้นในภาคส่วน เช่น อาหารและการขนส่ง ภาคประชาสังคมเรียกร้องให้มีการปฏิรูป รวมถึงการนำนโยบาย Free, Prior and Informed Consent (FPIC) มาใช้ภายในประเทศ การจัดสรรรายได้คาร์บอนเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านและการเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนด้านสภาพภูมิอากาศ การปฏิรูปเหล่านี้จะช่วยให้อาณาเขตของแอฟริกาใต้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติระดับสากลและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน และเป็นบทเรียนที่มีค่าแก่ประเทศอย่างประเทศไทยที่ต้องการสร้างสมดุลระหว่างการกำหนดกลไกการคาร์บอนกับความเป็นธรรมทางสังคม

27.5 กรณีศึกษาเพิ่มเติม

มีการนำเสนอกรณีศึกษาเพิ่มเติมอีก 6 กรณี ซึ่งวิเคราะห์ผลกระทบด้านการกระจายผลประโยชน์ในประเทศต่าง ๆ และรูปแบบเครื่องมือที่หลากหลายไว้ในภาคผนวก 3 โดยแต่ละกรณีศึกษาถูกจัดทำขึ้นภายใต้ประเด็นเชิงนโยบายและทางเลือกด้านสถาบันเฉพาะ ที่มีบทบาทกำหนดผลลัพธ์และความชอบธรรมที่สาธารณชนรับรู้ต่อมาตรการกำหนดกลไกการคาร์บอนในแต่ละประเทศ เมื่อพิจารณาพร้อมกับกรณีศึกษาของแอฟริกาใต้ กรณีศึกษาเหล่านี้ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับการออกแบบมาตรการชดเชย (ออสเตรเลีย) มาตรการคุ้มครองชุมชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลัก (เคนยา) การชดเชยภาษีคาร์บอนที่บูรณาการกับระบบสวัสดิการ (สิงคโปร์) วิธีการจำลองผลกระทบด้านการกระจายรายได้ (นิวซีแลนด์) และปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับตลาดไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งมีนัยต่อการสร้างรายได้และผลลัพธ์ด้านการกระจายรายได้ (เกาหลีใต้)

28 การสื่อสารและการเข้าถึง

การรับรู้ถึงความเป็นธรรมในกระบวนการ ไม่ใช่แค่ผลลัพธ์ แต่มีบทบาทสำคัญต่อการยอมรับทางการเมืองและความยั่งยืนระยะยาวของนโยบายการเปลี่ยนผ่านด้านสภาพภูมิอากาศ ซึ่งหมายความว่าเมื่อออกแบบกลไกการลดคาร์บอนใหม่และมาตรการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน ผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณาอย่างมากว่าประสิทธิภาพทางเทคนิคและต้องมีส่วนร่วมของกลุ่มที่เปราะบางต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือสังคม การระบุ สนับสนุน และดึงกลุ่มเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นของรอบนโยบายช่วยสร้างความไว้วางใจและความชอบธรรม นอกจากนี้ การให้ความสำคัญกับมาตรการที่มอบประโยชน์ที่จับต้องได้และเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน เช่น การโอนเงินสดหรือการลดค่าไฟฟ้า มีความสำคัญมากกว่าการมุ่งเน้นเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเชิงนามธรรม การสื่อสารที่ชัดเจน บ่อยครั้งและโปร่งใสเกี่ยวกับกลไกการกระจายรายได้และประโยชน์ร่วมจากนโยบายคาร์บอนต่ำเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันข้อผิดพลาดและแนวคิดประชานิยมที่ใช้ความกลัวต่อความ

	ไม่เป็นธรรม สรุปคือ ความเป็นธรรมต้องถูกฝังไว้ทั้งในการออกแบบนโยบายและในการสื่อสารนโยบาย วิธีการทั้งสองนี้ช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นต่อแรงกดดันและเสริมสร้างการสนับสนุนจากประชาชนต่อการเปลี่ยนผ่าน		เปราะบางทางการเมือง ประสพการณ์ระหว่างประเทศแสดงให้เห็นว่าความล้มเหลวในการคาดการณ์และจัดการผลกระทบด้านการกระจายในระยะแรก เพิ่มความน่าจะเป็นของการต่อต้านจากสาธารณะ การพลิกกลับของนโยบายและการสูญเสียความน่าเชื่อถือในระยะยาวอย่างมีนัยสำคัญ
29	บทสรุป		
29.1	การวิเคราะห์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าผลกระทบด้านการกระจายเป็นหนึ่งในความเสี่ยงทางการเมืองและเชิงสถาบันหลักต่อความคงทนของกรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนที่กำลังก่อตัวของประเทศไทย แม้การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนจะยังคงเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่คุ้มค่าที่สุดสำหรับการลดการปล่อยก๊าซ แต่อุปสรรคทางสังคมและเศรษฐกิจของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนนั้นไม่สม่ำเสมอโดยพื้นฐาน และในกรณีที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองแบบมีเป้าหมาย อาจก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงลบต่อชนชั้นครัวเรือน บริษัท และภูมิภาค	29.5	ด้วยการลงทุนตั้งแต่ระยะแรก ในศักยภาพเชิงวิเคราะห์ มาตรการคุ้มครองเชิงสถาบัน และการนำรายได้กลับมาใช้อย่างโปร่งใส ประเทศไทยมีโอกาสในเชิงเนื้อหาในการส่งผลกระทบการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมเข้าสู่โครงสร้างแกนหลักของระบบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน ซึ่งจะเสริมความชอบธรรมทางการเมือง ปกป้องกลุ่มเปราะบาง และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจอย่างเป็นระเบียบ
29.2	ผลกระทบด้านราคาโดยตรงที่เกิดขึ้นจากภาษีคาร์บอน การส่งผ่านต้นทุนระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและแรงกดดันในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนมีแนวโน้มที่จะตกอยู่กับครัวเรือนรายได้ต่ำ วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดเล็ และแรงงานในภาคและภูมิภาคที่ใช้คาร์บอนเข้มข้นอย่างไม่เป็นสัดส่วน ผลกระทบทางอ้อมที่ส่งผ่านราคาไฟฟ้า ต้นทุนการขนส่ง และห่วงโซ่อุปทานต้นน้ำ ยิ่งทวีความเสี่ยง โดยเฉพาะในกรณีที่แรงงานเป็นนอกระบบหรือรับเหมาช่วงและศักยภาพในการปรับตัวมีจำกัด	30	ข้อเสนอแนะ
29.3	ผลที่ตามมาด้านการกระจายของกรอบงานจะขึ้นอยู่กับกรอบออกแบอย่างมาก ความครอบคลุมรายภาคส่วน การจัดลำดับ การจัดสรรแบบให้เปล่า ข้อยกเว้น และการปฏิบัติต่อการผลักภาระต้นทุนผ่าน จะกำหนดอุปสรรคเริ่มต้นของต้นทุน ในขณะที่ขนาด การกำหนดเป้าหมาย และธรรมาภิบาลของการนำรายได้กลับมาใช้ จะกำหนดว่าผลลัพธ์สุทธิเป็นก้าวหน้าหรือถดถอยในระยะยาว ในบริบทนี้ กองทุนภูมิภาคแสดงถึงกลไกเชิงสถาบันหลักที่ความเสี่ยงด้านการกระจายสามารถได้รับการบรรเทา โดยมีเงื่อนไขว่ากองทุนต้องดำเนินงานพร้อมกฎเกณฑ์การจัดสรรที่โปร่งใส การกำกับดูแลที่น่าเชื่อถือ และคำสั่งที่ชัดเจนในการสนับสนุนครัวเรือนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและแรงงานและภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบ	30.1	เพื่อเสริมความยั่งยืนทางสังคมและความยืดหยุ่นทางการเมืองของกรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของประเทศไทย คณะทำงานเสนอแนะมาตรการต่อไปนี้
29.4	ในปัจจุบัน ข้อจำกัดด้านข้อมูลและการสร้างแบบจำลองแสดงถึงข้อจำกัดที่ผูกพันต่อการออกแบบนโยบายที่มีประสิทธิผล หากไม่มีพื้นฐานเชิงประจักษ์ที่แข็งแกร่งซึ่งอิงข้อมูลการบริโภคของครัวเรือนระดับจุลภาค ตารางบัญชี-ผลผลิต และความเสี่ยงการจ้างงานระดับภูมิภาค การปรับเทียบกลไกการชดเชยซึ่งจะเป็นแบบเฉพาะกาลและ	30.2	บูรณาการมาตรการคุ้มครองด้านการกระจายเข้าสู่กรอบแบบระบบตั้งแต่เริ่มต้น
		30.3	ควรถูกกำหนดวัตถุประสงค์ด้านการกระจายรายได้ อย่างชัดเจนควบคู่ไปกับวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและการคลังในการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาษีคาร์บอน และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนในอนาคต มาตรการคุ้มครองควรถูกกำหนดล่วงหน้าเพื่อปกป้องครัวเรือนรายได้น้อย วิสาหกิจขนาดเล็กมาก และแรงงานรวมถึงพื้นที่ที่เปราะบาง แทนที่จะรอใช้มาตรการแก้ไขหลังเกิดผลกระทบ
		30.4	ดำเนินการและจัดให้มีการประเมินผลกระทบด้านการกระจายการอย่างเป็นระบบ
		30.5	ควรถูกดำเนินการประเมินผลกระทบด้านการกระจายรายได้ อย่างเป็นทางการก่อนเริ่มรอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดครั้งแรก และปรับปรุงเป็นระยะตามการขยายขอบเขตของภาคส่วนและระดับราคา การประเมินนี้ควรรวมข้อมูลจากการสำรวจงบประมาณครัวเรือน (แยกตามกลุ่มรายได้) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนของเศรษฐกิจ และการทำแผนที่การเปิดรับแรงงานในภูมิภาค โดยใช้สมมติฐานที่โปร่งใสเกี่ยวกับการส่งต่อค่าต้นทุนและพฤติกรรมของนิติบุคคล ผลลัพธ์จากการประเมินควรใช้เป็นข้อมูลประกอบทั้งการปรับแต่งนโยบายและกลยุทธ์การจัดสรรของกองทุนสิ่งแวดล้อม

30.6 นักกลยุทธ์การนำรายได้กลับมาใช้ให้สอดคล้องและชัดเจน

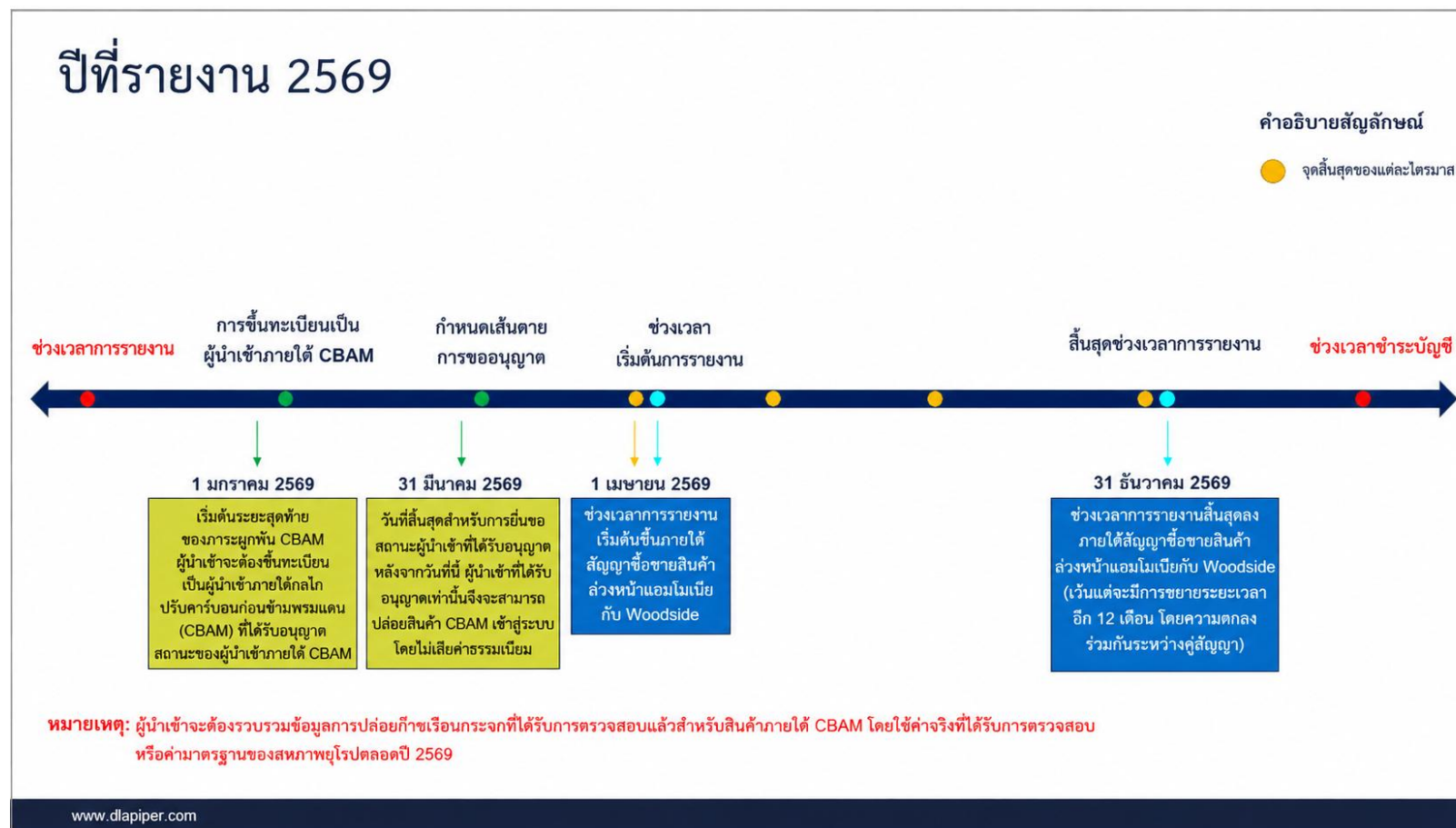
- (ก) รายได้คาร์บอนควรนำกลับมาใช้ผ่านยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ อย่างชัดเจน ประกอบด้วย:
- (1) การโอนโดยตรงแบบมีเป้าหมายหรือการคืนเงิน เพื่อลดผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายพลังงานและการเดินทางสำหรับครัวเรือนประเภทบาง
 - (2) มาตรการลดค่าใช้จ่ายเชิงโครงสร้าง รวมถึงโครงการประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการปรับปรุงที่อยู่อาศัย
 - (3) เครื่องมือสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของแรงงาน เช่น การพัฒนาทักษะ การจัดหางาน และการสนับสนุนการกระจายความหลากหลายทางเศรษฐกิจในภาคส่วนและพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
- (ข) การทำให้ประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการยอมรับของสาธารณชนและการปฏิบัติตามมาตรการในระยะยาว
- 30.7 ทำให้การส่งมอบการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมผ่านกองทุนภูมิอากาศสามารถดำเนินงานได้
- 30.8 กองทุนภูมิอากาศควรได้รับมอบหมายตามกฎหมายอย่างชัดเจนในการส่งมอบวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองทางสังคมและการเปลี่ยนผ่านของแรงงาน ควรจัดตั้งเกณฑ์การมีสิทธิที่โปร่งใส กฎการจัดลำดับความสำคัญ และภาระหน้าที่ในการรายงาน โดยมีการจัดสรรที่ทันเร็วไว้สำหรับครัวเรือน วิชาทกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และแรงงานและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ควรบูรณาการการกำกับดูแลที่เป็นอิสระและการติดตามผลลัพธ์เพื่อให้มั่นใจถึงความน่าเชื่อถือและความรับผิดชอบ
- 30.9 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการสร้างศักยภาพของวิชาทกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

- 30.10 ควรให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแบบมีเป้าหมาย เครื่องมือการปฏิบัติตามที่ง่ายขึ้น และเงินทุนเฉพาะแก่ วิชาทกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อบริหารความเสี่ยงด้านการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน สร้างศักยภาพด้านการติดตามการรายงาน และการทวนสอบ และป้องกันการกีดกันจากห่วงโซ่อุปทานในประเทศและระหว่างประเทศ ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับ วิชาทกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่เชื่อมโยงกับการส่งออกซึ่งอยู่ภายใต้การส่งผ่านต้นทุนที่ขับเคลื่อนโดยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน
- 30.11 เสริมธรรมาภิบาล ความเป็นธรรมเชิงขั้นตอน และกลไกการร้องเรียน
- 30.12 ควรจัดตั้งกลไกการร้องเรียนและการเยียวยาที่เข้าถึงได้ เพื่อให้ครัวเรือน แรงงาน และบริษัทสามารถขอกู้ทวงในกรณีที่มาตราการสภาพภูมิอากาศก่อให้เกิดอันตรายโดยไม่ได้ตั้งใจ หรือในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ความเป็นธรรมเชิงขั้นตอนจะเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาความเชื่อมั่นและจำกัดการต่อต้านทางการเมือง
- 30.13 บูรณาการกลยุทธ์การสื่อสารและการมีส่วนร่วมเชิงรุกเข้าไว้ด้วยกัน
- 30.14 รัฐบาลควรสื่อสารตั้งแต่ระยะแรก และอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับวิธีการใช้รายได้คาร์บอน ใครได้รับประโยชน์ และวิธีการดำเนินงานของมาตรการคุ้มครอง โดยใช้ข้อความที่ชัดเจนและปฏิบัติได้ ที่เชื่อมโยงกับงบประมาณของครัวเรือน การจ้างงาน และสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะแรก กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ สภาพแรงงาน และสมาคมอุตสาหกรรม จะเป็นสิ่งสำคัญในการรักษาความชอบธรรมตลอดการเปลี่ยนผ่าน

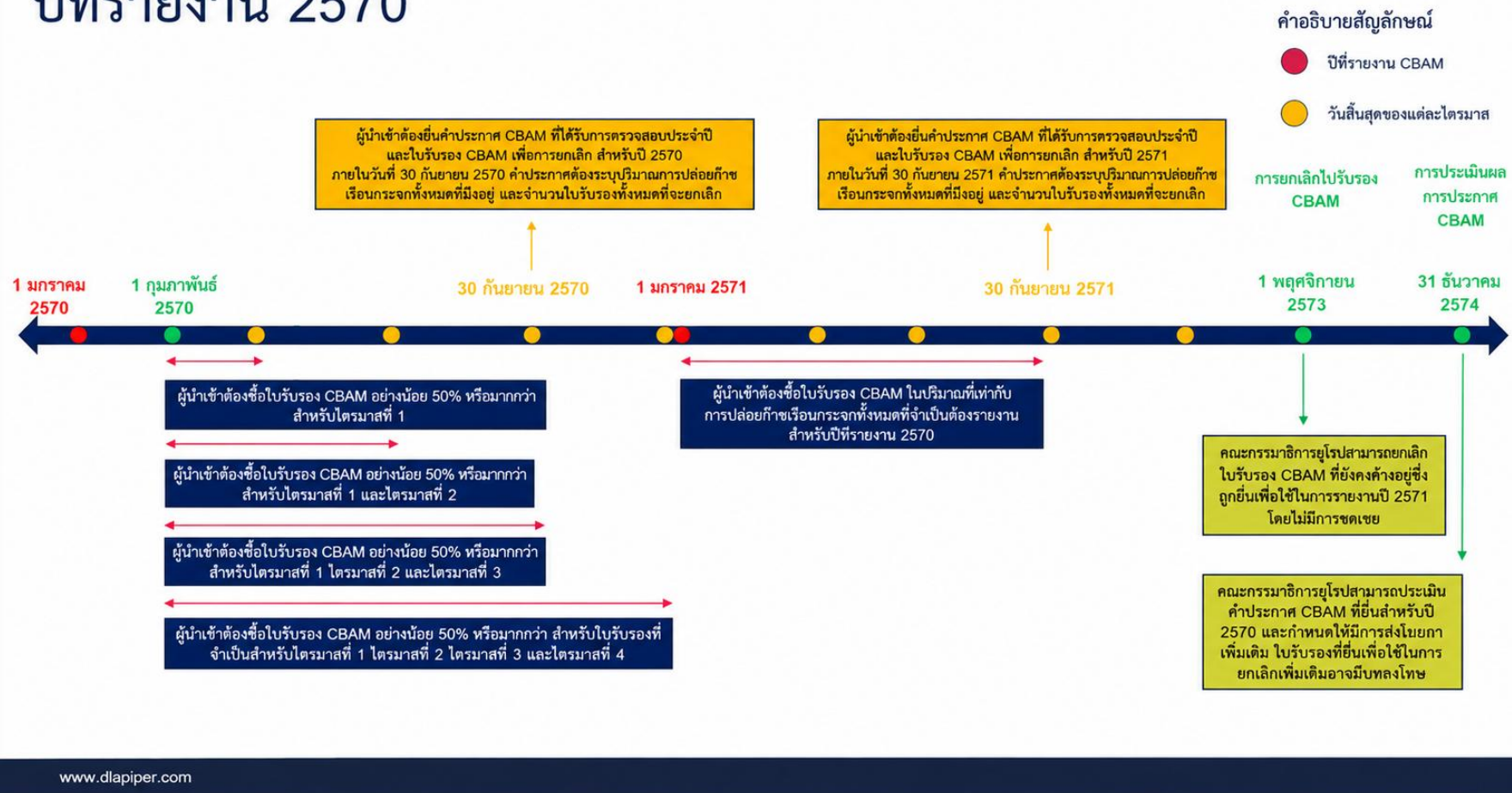


คู่มือการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเชิงปฏิบัติสำหรับผู้ส่งออกของไทย

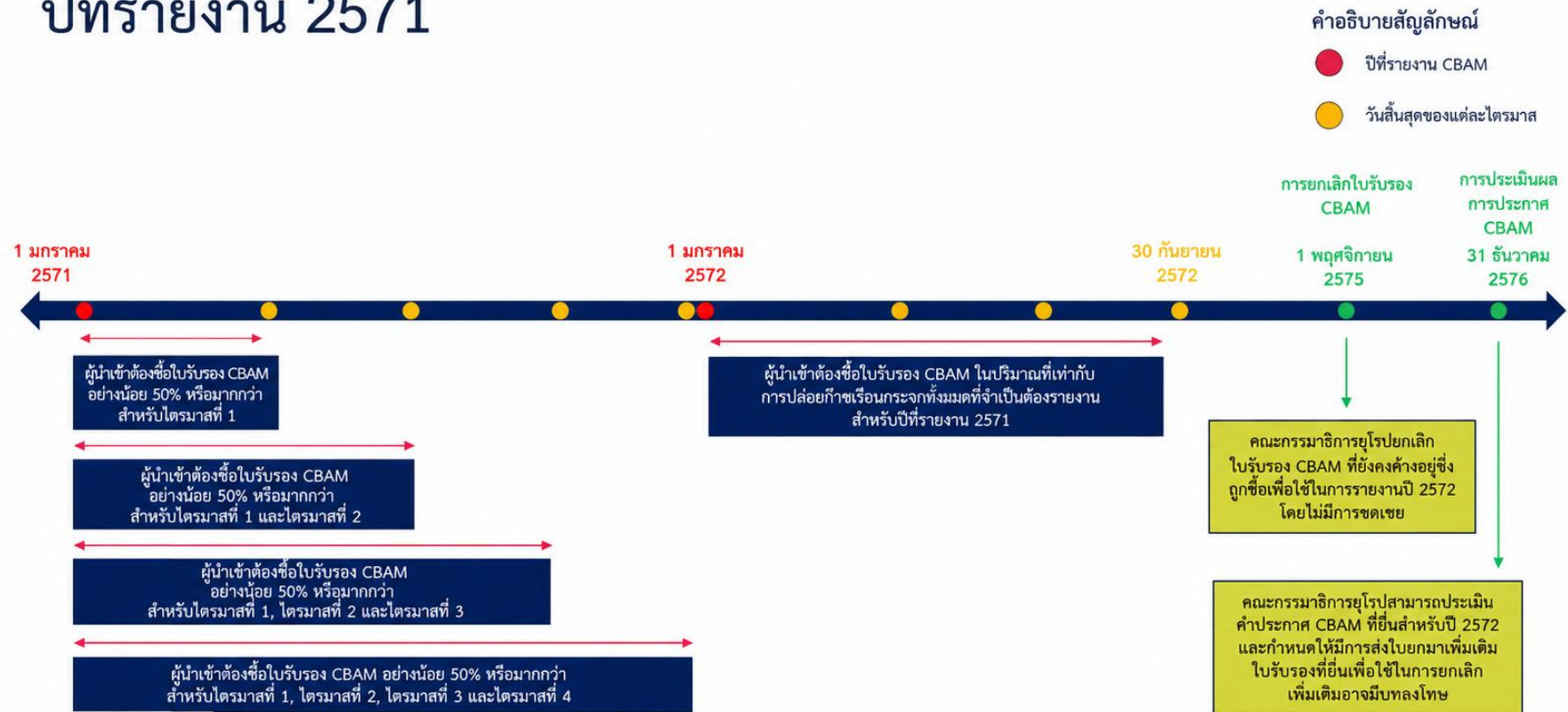
เพื่อสนับสนุนการดำเนินการนี้ ภาคผนวก 1 (Schedule 1) ได้กำหนดคู่มือการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเชิงปฏิบัติสำหรับผู้ส่งออกของไทย คู่มือนี้ได้รับการออกแบบเพื่อนำเสนอวงจรการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนในรูปแบบที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ รวมถึงกรอบเวลาสำคัญ ข้อกำหนดการรายงาน และภาระหน้าที่เกี่ยวกับใบรับรอง



ปีที่รายงาน 2570



ปีที่รายงาน 2571



ปีที่รายงาน 2569 – 2573

คำอธิบายสัญลักษณ์

● ปีที่รายงาน CBAM

● วันสิ้นสุดของแต่ละไตรมาส



ภาคผนวก 1 รายการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดสำหรับอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้าม

พรมแดน

➤ ประเมินขอบเขตความเกี่ยวข้องของธุรกิจ

- พิจารณาว่าสินค้าเข้าสู่เขตศุลกากรของสหภาพยุโรปหรือไม่ และระบุประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมดที่มีการนำเข้าสินค้า
- ยืนยันว่าสินค้าของท่านอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนหรือไม่ (เช่น เหล็ก อะลูมิเนียม ซีเมนต์ ปูน ไฮโดรเจน และไฟฟ้า)

➤ จดทะเบียนและขอรับอนุญาต

- จดทะเบียนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลสมาชิกสหภาพยุโรปเพื่อให้ได้รับการรับรองเป็นผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน
- ทำให้ทีมงานภายในเข้าใจภาระหน้าที่ที่มาพร้อมกับสถานะผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าว

➤ ประเมินคุณสมบัติในการได้รับยกเว้นของสินค้านำเข้า

- พิจารณาว่าสินค้านำเข้าใดเข้าข่ายเกณฑ์ยกเว้นขั้นต่ำ (ข้อยกเว้นสำหรับสินค้านำเข้าปริมาณน้อย)
- ทบทวนห่วงโซ่อุปทานเพื่อระบุว่าส่วนใดอยู่ภายใต้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนและส่วนใดอาจได้รับข้อยกเว้นเพื่อลดภาระด้านการรายงานหรือค่าใช้จ่าย

➤ กำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝง

- ระบุว่าสามารถใช้
 - ค่าตั้งต้นในกรณีที่ได้รับอนุญาต หรือ
 - ข้อมูลการปล่อยก๊าซจริง ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับการนิยามและจะถูกกำหนดให้ใช้มากขึ้น
- ประสานงานกับผู้ผลิตต้นน้ำเพื่อขอข้อมูลการปล่อยก๊าซที่ผ่านการตรวจสอบและสอดคล้องกับมาตรฐานการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ของสหภาพยุโรป

➤ จัดทำระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ และระบบข้อมูล

- เริ่มรวบรวมข้อมูลการปล่อยก๊าซตั้งแต่วันที่ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการยื่นข้อมูลกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนในปีถัดไป
- จัดตั้งกระบวนการภายในสำหรับ
 - การรวบรวมข้อมูล
 - การทวนสอบ
 - การจัดเก็บบันทึก
 - การรายงาน

- ฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับกฎ ระยะเวลา และข้อกำหนดด้านเอกสารของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

➤ เตรียมความพร้อมด้านภาระทางการเงิน

- ประมาณจำนวนใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนที่จำเป็นต้องใช้ตามปริมาณการนำเข้าที่คาดการณ์ไว้
- จัดเตรียมเงินสำรองสำหรับการซื้อใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเมื่อเข้าสู่ระยะบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ
- ติดตามราคาของใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนและแนวโน้มของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป เพื่อประเมินความเสี่ยงด้านต้นทุน

➤ จัดตั้งระบบกำกับดูแลการปฏิบัติตามข้อกำหนดภายในองค์กร

- แต่งตั้งผู้รับผิดชอบหรือทีมงานด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนดกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน
- พัฒนากระบวนการทำงานภายในสำหรับ
 - การรายงานรายไตรมาส
 - การส่งคืนใบรับรองประจำปี
 - การประสานงานกับผู้จัดหา
 - การเตรียมความพร้อมสำหรับการตรวจสอบ
- บูรณาการการปฏิบัติตามกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเข้ากับกลยุทธ์ด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล การจัดการคาร์บอน และกลยุทธ์การส่งออกโดยรวม

➤ ประสานงานกับผู้จัดหาและคู่ค้าด้านการส่งออก

- สื่อสารข้อกำหนดของกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนให้แก่ผู้ผลิตต้นน้ำ
- สนับสนุนให้ผู้จัดหาปรับใช้แนวปฏิบัติการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ ที่สอดคล้องกับสหภาพยุโรป เพื่อลดการพึ่งพาค่าตั้งต้น
- สำรวจโอกาสในการผลิตคาร์บอนต่ำ การเพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน และการใช้วัตถุดิบที่สะอาดยิ่งขึ้น

➤ ติดตามพัฒนาการด้านกฎระเบียบ

- ติดตามข้อมูลอัปเดตจาก
 - คณะกรรมการการยุโรป
 - หน่วยงานกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

- o กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของไทย และกฎการกำหนดกลไก
ราคาคาร์บอนภายในประเทศที่กำลังพัฒนา
- ปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติตามข้อกำหนดให้สอดคล้อง
กับพัฒนาการของกฎกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้าม
พรมแดนที่กำลังก้าวสู่การบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ

ภาคผนวก 2 ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

[คำแปล]

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

(ฉบับปรับปรุงภายหลังการหารือร่วมกับ กรมบัญชีกลาง)

ฉบับปรับปรุงภายหลังการหารือร่วมกับกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2568

สารบัญ

หมวด ๑ บททั่วไป.....	๑๐๔
หมวด ๒ เป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย.....	๑๐๕
หมวด ๓ คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ.....	๑๐๕
หมวด ๔ กองทุนภูมิอากาศ.....	๑๐๖
หมวด ๕ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ.....	๑๑๒
หมวด ๖ ข้อมูลก๊าซเรือนกระจก.....	๑๑๓
หมวด ๗ การลดก๊าซเรือนกระจก.....	๑๑๖
หมวด ๘ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก.....	๑๑๘
หมวด ๙ กลไกการกำหนดกลไกการคาร์บอนข้ามพรมแดน.....	๑๒๒
หมวด ๑๐ ระบบภาษีคาร์บอน.....	๑๒๕
หมวด ๑๑ คาร์บอนเครดิต.....	๑๒๘
หมวด ๑๒ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.....	๑๒๙
หมวด ๑๓ มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม.....	๑๓๑
หมวด ๑๔ บทกำหนดโทษ.....	๑๓๒

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เหตุผล

เนื่องจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกจากการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลกได้ทวีความรุนแรงขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญและรับมือกับปัญหาที่ตามมา ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของฤดูกาล การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ประกอบกับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ และได้แสดงเจตจำนงที่จะขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจประเทศให้มีความยั่งยืนโดยบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนและปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ในการนี้เพื่อดำเนินการเชิงรุกในการจัดการผลกระทบและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งใช้โอกาสในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน และคำนึงตามพันธกรณีระหว่างประเทศจึงจำเป็นต้องมีกลไกภาคบังคับและกลไกส่งเสริมที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ขกระดับความสามารถในการปรับตัว พื้นผิว สร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมไปสู่เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่สมดุลและยั่งยืนอย่างบูรณาการ อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถครอบคลุมการดำเนินการดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อให้การบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาตรการการรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมาตรการกลไกการคาร์บอนในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่ประสิทธิผลในการบริหารจัดการปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยและความร่วมมือกับนานาประเทศในการลดปริมาณการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศของโลก ประกอบกับใช้กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเพื่อป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอน และใช้กลไกสนับสนุนทางการเงินในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านประเทศ สร้างภูมิคุ้มกันและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนกำหนดโทษที่เหมาะสมเพื่อให้ประเทศไทยสามารถควบคุมการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามกฎหมายได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง มาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้มีมาตรการเรียกเก็บข้อมูลกิจกรรมเพื่อจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และข้อมูลรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคลเพื่อนำไปขับเคลื่อนมาตรการกลไกการคาร์บอนในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเพื่อป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอน ตลอดจนเพื่อให้มีกลไกส่งเสริมทางการเงินในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด ๔ กองทุนภูมิอากาศ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มุ่งหมายเพื่อจัดการปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย โดยการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจและสังคมแบบคาร์บอนต่ำ เสริมสร้างศักยภาพในการปรับตัวเพื่อให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันจะนำไปสู่การป้องกันและลดความรุนแรงของปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกผ่านการดำเนินงานร่วมกันนานาประเทศ โดยมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณภาพและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และความปลอดภัยในชีวิตและคุณภาพชีวิตของประชาชน ปวงชนรุ่นหลัง และมนุษยชาติ ตลอดจนบรรลุการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบเป็นกลางทางคาร์บอนและปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค ความเป็นธรรมและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

พิจารณาแก้ไขดังนี้: “เป้าหมายคือการบรรลุการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นกลางทางคาร์บอน ในขณะที่จัดการกับผลกระทบเชิงลบทางสังคม-เศรษฐกิจของการเปลี่ยนผ่านต่อภูมิภาคและภาคที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด การดำเนินการนี้จะดำเนินการผ่านแนวทางจากล่างขึ้นบนที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนในการปรับตัวและการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยทำให้นับใจถึงความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบและการตัดสินใจแบบครอบคลุมจะเป็นแกนกลางของกระบวนการนี้ โดยเน้นย้ำเป็นพิเศษถึงการมีส่วนร่วมของผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หลักการดังกล่าวจะต้องได้รับการยึดถือควบคู่ไปกับการรักษาสัญญาในการแข่งขันของประเทศในเศรษฐกิจโลก”

มาตรา ๔ นิยามศัพท์สำคัญในพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

หน่วยงานทวนสอบและการทวนสอบไม่ได้ถูกนิยามในมาตรา 4 พิจารณาเพิ่มเติม:

«หน่วยงานทวนสอบ หมายถึง หน่วยตรวจสอบความใช้ได้และทวนสอบก๊าซเรือนกระจก (Validation and Verification Body: VVB) ภายใต้องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก”

พิจารณาเพิ่มเติมนิยามศัพท์ของ "การทวนสอบ":

"การทวนสอบ" หมายถึง กระบวนการในการยืนยันความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของรายงาน รวมถึงสมมติฐานหลักและวิธีการที่ใช้เกี่ยวกับ:

- การปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการดูดกลับก๊าซเรือนกระจก โดยแหล่งกักเก็บคาร์บอน
- การลดการปล่อยก๊าซ (หรือการเพิ่มการกักเก็บโดยแหล่งดูดซับ) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบรรเทา เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์พื้นฐาน
- ความก้าวหน้าในการบรรลุการบรรเทาและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และผลประโยชน์ร่วม
- การสนับสนุนที่ได้รับ รวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะ การเงิน เทคโนโลยี และการสนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพ และ
- ความก้าวหน้าในการดำเนินการบรรเทา”

คณะทำงานเสนอแนะให้รัฐบาลเพิ่มนิยามศัพท์ทั่วไปของ "หน่วยงานทวนสอบ" เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ทวนสอบหลายรายในอนาคต และ/หรือผู้รับเหมาช่วง

"การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ" หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาวะอากาศและรูปแบบความแปรปรวนของสภาวะอากาศในระยะยาว อันเป็นผลจากกิจกรรมของมนุษย์ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของบรรยากาศโลกโดยตรงหรือโดยอ้อม เพิ่มเติมจากความแปรปรวนของสภาวะอากาศทางธรรมชาติที่สังเกตได้ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

"ก๊าซเรือนกระจก" หมายความว่า ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน ก๊าซไนตรัสออกไซด์ ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน ก๊าซเปอร์ฟลูออโรคาร์บอน ก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ ก๊าซไนโตรเจนไดรฟลูออไรด์ และก๊าซชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

"การลดก๊าซเรือนกระจก" หมายความว่า การดำเนินการของมนุษย์อันมีผลเป็นการลดหรือดูดกลับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิด หรือเป็นการเพิ่มแหล่งกักเก็บก๊าซเรือนกระจก และการดำเนินการอื่นใดของมนุษย์อันมีผลเป็นการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศของโลก

"การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ" หมายความว่า การดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงหรือป้องกันความสูญเสียและเสียหาย ตลอดจนผลกระทบอื่นใดที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม สามารถรับมือกับความเสียหายและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเหมาะสม รวมถึงการดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้ดำรงอยู่ได้หรือได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

"การจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ" หมายความว่า การกำหนดกฎ โยบาย แผน หรือการดำเนินมาตรการหรือกลไกใดๆ ด้านการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนภูมิอากาศ

"คณะกรรมการกองทุน" หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนภูมิอากาศ

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานกองทุนภูมิอากาศ

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนภูมิอากาศ

"คณะกรรมการประเมินผล" หมายความว่า คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ

"ข้อมูลกิจกรรม" หมายความว่า ข้อมูลที่สามารถนำมาประเมินหรือคำนวณปริมาณการปล่อย หรือการลดก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง

"ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศ" หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับอดีต ปัจจุบัน และอนาคตของระบบภูมิอากาศที่จำเป็นต่อการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการจัดการกับการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอื่นใด ซึ่งจัดทำขึ้น โดยคำนึงถึงความต้องการของผู้ใช้ข้อมูลเป็นหลัก

"ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศ" หมายความว่า สถานที่หรือระบบที่รวบรวม จัดเก็บ บริหารจัดการและเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศ และข้อมูลการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ตามหลักการและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

"แผนแม่บท" หมายความว่า แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

"แผนลดก๊าซเรือนกระจก" หมายความว่า แผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ

"แผนการปรับตัว" หมายความว่า แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

"สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก" หมายความว่า สิทธิที่แสดงถึงปริมาณก๊าซเรือนกระจกซึ่งภาครัฐจัดสรรให้แก่นิติบุคคล เพื่อควบคุมกำกับให้นิติบุคคลปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ไม่เกินสิทธิและให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายของประเทศ

"สิทธิสำรอง" หมายความว่า สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สำรองไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

"นิติบุคคลควบคุม" หมายความว่า นิติบุคคลที่กรมประกาศให้เป็นนิติบุคคลควบคุมตามมาตรา ๘๕ รวมถึงนิติบุคคลควบคุมโดยสมัครใจและนิติบุคคลควบคุมใหม่

"นิติบุคคลควบคุมโดยสมัครใจ" หมายความว่า นิติบุคคลที่กรมประกาศให้เป็นนิติบุคคลควบคุมตามมาตรา ๘๖

"นิติบุคคลควบคุมใหม่" หมายความว่า นิติบุคคลที่กรมประกาศให้เป็นนิติบุคคลควบคุมตามมาตรา ๘๗

"ปีดำเนินการ" หมายความว่า ระยะเวลาแต่ละปีของระยะเวลาจัดสรรตามที่กำหนดในแผนจัดสรรสิทธิ

"แผนจัดสรรสิทธิ" หมายความว่า แผนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

"ระยะเวลาจัดสรร" หมายความว่า ระยะเวลาทั้งหมดของแผนจัดสรรสิทธิใดๆ

"การปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน" หมายความว่า การกำหนดราคาคาร์บอนจากการประเมินการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการผลิตสินค้าที่นำเข้าภายในประเทศไทย

"ใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน" หมายความว่า ใบรับรองที่แสดงถึงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางตรงและทางอ้อมจากการผลิตสินค้านำเข้า โดยใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนจำนวนหนึ่งหน่วยแสดงถึงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนหนึ่งตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า

"ราคาคาร์บอนที่ได้ชำระไปแล้วตามกฎหมายในประเทศผู้ผลิตสินค้า" หมายความว่า จำนวนเงินที่จ่ายในประเทศผู้ผลิตสินค้า ภายใต้กลไกการลดก๊าซเรือนกระจกในรูปแบบของภาษี ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการ หรือใน

รูปแบบของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งคำนวณจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการผลิตสินค้าที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว

"การรั่วไหลของคาร์บอน" หมายความว่า การย้ายฐานการผลิตและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปต่างประเทศ หรือการนำเข้าสินค้าที่ผลิตจากต่างประเทศเข้ามาแทนที่สินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศไทย เพราะความเข้มงวดของนโยบายหรือกฎหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างกัน

"ภาษี" หมายความว่า ภาษีคาร์บอนที่เรียกเก็บจากสินค้าตามพระราชบัญญัตินี้

"สินค้า" หมายความว่า สิ่งซึ่งผลิตหรือนำเข้าและระบุไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีที่พระราชบัญญัตินี้

"ผลิต" หมายความว่า ทำ ประกอบ ปรับปรุง แปรรูป หรือแปรสภาพสินค้า หรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีขึ้นซึ่งสินค้าไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ แต่มีให้หมายความรวมถึงการประดิษฐ์ค้นคว้าที่ได้ทำขึ้นเพื่อขาย

"นำเข้า" หมายความว่า นำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรซึ่งสินค้าตามพระราชบัญญัตินี้

"โรงอุตสาหกรรม" หมายความว่า สถานที่ที่ใช้ในการผลิตสินค้า รวมตลอดทั้งบริเวณแห่งสถานที่นั้น

"ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม" หมายความว่า เจ้าของโรงอุตสาหกรรม และให้หมายความรวมถึง ผู้จัดการหรือบุคคลอื่นซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของโรงอุตสาหกรรมด้วย

"ผู้นำเข้า" หมายความว่า ผู้นำของเข้าตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

"คาร์บอนเครดิต" หมายความว่า ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากการดำเนินโครงการการลดก๊าซเรือนกระจก ซึ่งได้รับการรับรองและบันทึกในระบบทะเบียนของหน่วยงานเจ้าของมาตรฐานการรับรองคาร์บอนเครดิต โดยมีหน่วยเป็นตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า

พิจารณาแก้ไขนิยามศัพท์ดังนี้: “คาร์บอนเครดิต” หมายความว่า ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากโครงการลดก๊าซเรือนกระจก ซึ่งได้รับการรับรองและบันทึกไว้ในระบบทะเบียนของเจ้าของมาตรฐานการรับรองคาร์บอนเครดิต มีหน่วยวัดเป็นตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า และต้องเป็นการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจริง มีความเป็น ส่วนเพิ่ม สามารถวัดผลได้ สามารถตรวจสอบได้ มีความคงอยู่ และไม่เป็นการนับซ้ำ

"การใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ภายในประเทศ" หมายความว่า การใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อขอรับสิทธิประโยชน์ หรือดำเนินการอื่นใดตามมาตรการหรือกลไกตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงมาตรการหรือกลไกอื่นที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งมีเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนวัตถุประสงค์อื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

"การใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ" หมายความว่า การใช้คาร์บอนเครดิตที่เกิดจากโครงการการลดก๊าซเรือนกระจกที่ตั้งอยู่ใน

ประเทศไทยเพื่อแสดงผลการดำเนินงานหรือการบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศหรือภาคอื่นภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ หรือของบุคคลที่มีรัฐภายใต้ข้อกำหนดขององค์การระหว่างประเทศหรือข้อตกลงที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตลอดจนการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดที่คณะกรรมการกำหนดให้เป็นวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศตามพระราชบัญญัตินี้

"มาตรฐานระหว่างประเทศ" หมายความว่า มาตรฐานการรับรองคาร์บอนเครดิตของกลไกที่จัดตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

"มาตรฐานอิสระ" หมายความว่า มาตรฐานการรับรองคาร์บอนเครดิตนอกเหนือจากมาตรฐานระหว่างประเทศและมาตรฐานที่องค์การกำหนด

"ธุรกิจคาร์บอนเครดิต" หมายความว่า การประกอบธุรกิจตามประเภทดังต่อไปนี้

- (ก) ผู้ให้บริการรับรองคาร์บอนเครดิตตามมาตรฐานอิสระ
- (ข) กิจการอื่นที่เกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"กรม" หมายความว่า กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

"คณะกรรมการองค์การ" หมายความว่า คณะกรรมการองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก

"องค์การ" หมายความว่า องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่พ้นออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑ บททั่วไป

มาตรา ๖ บุคคลและชุมชนมีสิทธิดังต่อไปนี้

เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ ของความตกลงปารีสและอนุสัญญาออร์ฮูสอย่างสมบูรณ์ซึ่งขึ้น อาจพิจารณาเพิ่มเติมอีกคำดังต่อไปนี้

«สิทธิในการมีส่วนร่วมของสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญในกระบวนการตัดสินใจ»

«สิทธิในการแสวงหาการเยียวยาทางกฎหมายสำหรับการละเมิดสิทธิหรือการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีด้านภูมิอากาศ»

- (๑) สิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือจากผลกระทบจากภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งเหตุเฉียบพลันและเหตุแบบค่อยเป็นค่อยไป
- (๒) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ข้อมูลการคาดการณ์และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ข้อมูลประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และข้อมูลการดำเนินการของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (๔) สิทธิในการได้รับการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามหมวด ๔

ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้

มาตรา ๑ ในการจัดทำแผนแม่บท แผนลดก๊าซเรือนกระจก และแผนการปรับตัว ให้กรมจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชน และให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาใช้ประกอบการทำแผนนั้นด้วย

หน่วยงานของรัฐจะจัดทำแผนปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจของตนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแผนแม่บท แผนลดก๊าซเรือนกระจก แผนการปรับตัว หรือทบทวนข้อใด ของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ แต่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชน และให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาใช้ประกอบการทำแผนนั้นด้วย

ในกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่งอยู่แล้ว ให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายนั้นมาใช้บังคับกับกรณีนี้ด้วย เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

หมวด ๒ เป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

ควรพิจารณาเพิ่มมาตราว่าด้วยกลไกการเงินสำหรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ตามที่กำหนดไว้ในหมวดถัดไปของร่างพระราชบัญญัติ) เพื่อสนับสนุนการดำเนินการ ดังนี้: "การดำเนินการตามเป้าหมายเหล่านี้จะได้รับการสนับสนุนโดยการระดมการเงินด้านสภาพภูมิอากาศผ่านแหล่งทุนทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงความร่วมมือภายใต้กลไกต่าง ๆ เช่น กองทุนภูมิอากาศสีเขียว และเครื่องมือตลาดคาร์บอนตามที่ระบุไว้ในหมวด ๔, ๕, ๑๐ และ ๑๑"

มาตรา ๘ ให้กรมจัดให้มีเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยในระยะสั้น กลาง และยาวที่สอดคล้องกับ

พันธกรณีระหว่างประเทศและทำให้การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีผลผูกพัน เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจริงภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้

- (๑) ให้ประเทศไทยมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ภายในระยะเวลาและตามเป้าหมายของการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด
- (๒) ให้ประเทศไทยมีความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๓
- (๓) ให้ประเทศไทยมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. ๒๖๐๘
- (๔) ให้ประเทศไทยมีการปรับตัวเพื่อให้สร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๘ ให้ถือว่าเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการกิจของหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วน และให้หน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนกำหนดเป้าหมาย แผนปฏิบัติการ และมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแต่ละภาคส่วนให้สอดคล้องกันกับเป้าหมายของประเทศ รวมถึงบูรณาการเป้าหมายของประเทศให้เข้ากับการกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนด

เพื่อการดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอและสอดคล้องกับการกิจและหน้าที่ของตนตามแผนแม่บท แผนลดก๊าซเรือนกระจก แผนการปรับตัว แผนปฏิบัติการ และมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หมวด ๓ คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

เพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงอาจพิจารณาจัดให้มีกลไกรับเรื่องร้องเรียนภายใต้กรอบการดำเนินงานของสถาบัน เพื่อให้มีช่องทางในการเยียวยาในกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบไม่ปฏิบัติหน้าที่ และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวยังไม่ได้รับการลงโทษหรือดำเนินการแก้ไขแต่อย่างใด

มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ" ประกอบด้วย

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลที่มีการรวมศูนย์อำนาจในระดับสูง แม้มุมมองจากระดับจังหวัดอาจได้รับการสะท้อนทางอ้อมผ่านผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยและองค์กรภาคประชาสังคม แต่ยังไม่มียกขบวนที่กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมโดยตรงของหน่วยงานระดับพื้นที่ในการกำหนดนโยบายหรือการวางแผนด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับชาติอย่างชัดเจน ในบริบทดังกล่าว จึงอาจพิจารณากำหนดกลไกเพื่อสถาบันการมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับท้องถิ่นให้เป็นทางการมากยิ่งขึ้น เช่น การมีผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัด การหมุนเวียนผู้แทนจากภูมิภาค หรือการจัดตั้งกลไกคณะที่ปรึกษา เพื่อเสริมสร้างการประสานงานด้านการดำเนินงานและ

ทำให้ข้อพิจารณาในระดับท้องถิ่นได้รับการสะท้อนในการออกแบบนโยบายระดับชาติ

นอกจากนี้ คณะทำงานเสนอแนะให้มีผู้แทนของกลุ่มหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อให้กลุ่มหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจอย่างแท้จริง

- (๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่ ๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นรองประธานกรรมการคนที่ ๒
- (๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานกบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงาน เศรษฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเกษตร หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวนไม่เกินเก้าคน
- (๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย หน่วยงานละหนึ่งคน
- (๖) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ขึ้นทะเบียนจำนวนหนึ่งคน

ให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมและผู้อำนวยการองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๑๑ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ:

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีและไม่เกินเจ็ดสิบปี

ข. ลักษณะต้องห้าม:

- (๑) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๒) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๓) เป็นบุคคลซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้าง เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (๔) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่เป็นผู้สอนหรือนักวิจัยซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือในสถาบันการวิจัยของรัฐ
- (๕) เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดกันมิได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๓ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการด้านการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การบริหารจัดการ และการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ ต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) เสนอแผนแม่บท แผนลดก๊าซเรือนกระจก และแผนการปรับตัว ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ รวมถึงผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยตามแผนดังกล่าวอย่างเหมาะสม

(๓) เสนอแนวทางและทำาในการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงนโยบาย แนวทางการความร่วมมือกับนานาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๔) เสนอแนวทาง มาตรการ และหลักเกณฑ์การใช้คาร์บอนเครดิต เพื่อวัตถุประสงค์ภายในประเทศ และการใช้คาร์บอนเครดิต เพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๕) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ รวมถึงการดำเนินการอื่นที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

(๖) เสนอมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการใดๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผน เพื่อการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อคณะรัฐมนตรี

(๗) ผลักดัน กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำกับการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด โดยให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะ

(๘) กำหนดนโยบาย แนวทาง และกลไกเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

(๙) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาและแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ

คณะกรรมการกองทุน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายเงินกองทุนตามที่กำหนดในหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) กำกับดูแลระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดในหมวด ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้

(๑๑) กำกับดูแลกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนตามที่กำหนดในหมวด ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้

(๑๒) กำหนดมาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

(๑๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(๑๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๕ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

คณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งอาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะอนุกรรมการมอบหมาย

การประชุมคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้นำความในมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน อาจเชิญบุคคลใดมาเพื่อให้ข้อเท็จจริง ความเห็น คำแนะนำทางวิชาการ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๘ ให้กรมทำาหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ รับผิดชอบงานวิชาการ งานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ

หมวด ๔ กองทุนภูมิอากาศ

ส่วนที่ ๑ การจัดตั้ง รายได้และการใช้จ่ายเงินของกองทุน

มาตรา ๑๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า "กองทุนภูมิอากาศ" ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ มุ่งสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เสมอภาคและเป็นธรรม สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและศักยภาพให้กับประเทศไทยในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เสนอให้พิจารณาเพิ่มเติมถ้อยคำเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม: "การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการเสริมสร้างความคิดขุ่นและขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย รวมถึงการสร้างหลักประกันให้เกิดการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมสำหรับทุกภาคส่วน"

ให้กองทุนตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๒๐ กิจการของกองทุนไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของกองทุน ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๒๑ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินรายได้ที่เกิดขึ้นจากระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๒) เงินรายได้ที่เกิดขึ้นจากกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน
- (๓) เงินค่าธรรมเนียมจากการอนุญาตการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ
- (๔) เงินรายได้ที่เกิดขึ้นจากมาตรการ หรือกลไกต่างๆ ภายใต้พระราชบัญญัตินี้
- (๕) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๖) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

พิจารณาอ้างอิงถึงมาตรา 6 ของความตกลงปารีส ดังนี้: «รวมถึงที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ ของความตกลงปารีส»

- (๗) เงินค่าปรับเป็นพินัยตามหมวด ๑๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้
- (๘) รายได้หรือทรัพย์สินที่เป็นเงินบริจาคหรือของขวัญ

- (๙) ดอกเบี้ยและประโยชน์อื่นจากกองทุน
- (๑๐) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับ

เงินและทรัพย์สินของกองทุนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง และกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

มาตรา ๒๒ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อการดังต่อไปนี้

- (๑) จัดสรรเป็นเงินกู้ยืมหรือเงินให้เปล่า ให้แก่หน่วยงานของรัฐ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ขึ้นทะเบียนสถาบันการศึกษา หรือชุมชน ไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเงินสำหรับการลงทุนหรือการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (ก) การได้มาซึ่ง ข้อมูลภูมิอากาศ ข้อมูลก๊าซเรือนกระจก ข้อมูลกิจกรรมหรือข้อมูลอื่นที่จำเป็นต่อการคำนวณข้อมูลปริมาณก๊าซเรือนกระจก และข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
 - (ข) การลดและใช้ประโยชน์จากก๊าซเรือนกระจก

พิจารณาเพิ่มเติมถ้อยคำเกี่ยวกับเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ: «การวิจัยและพัฒนากระบวนการและเทคโนโลยีเพื่อลด กำจัด และ/หรือใช้ประโยชน์จากก๊าซเรือนกระจก รวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน มาตรการประสิทธิภาพการใช้พลังงาน การดักจับและการจัดเก็บคาร์บอน และแนวปฏิบัติทางอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน»

- (ค) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (ง) การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และสร้างเสริมศักยภาพการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (๒) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน
- (๓) กิจการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกองทุนประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

การใช้จ่ายเงินของกองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด โดยอย่างน้อยต้องคำนึงถึงเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย นโยบายและแผนการพัฒนาของประเทศที่มุ่งสู่เศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและยั่งยืน ขีดความสามารถในการดำเนินงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และการกระตุ่นการลงทุนในระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยที่ปล่อยคาร์บอนต่ำหรือที่มีความยืดหยุ่นและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

มาตรา ๒๓ ภายใต้วัตถุประสงค์ของมาตรา ๒๒ ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (๓) หาประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- (๔) เผยแพร่ข้อมูลและประชาสัมพันธ์การดำเนินการของกองทุน
- (๕) กระทำกรอื่นใดเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการกองทุนภูมิอากาศ

มาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- (๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง เป็นประธานกรรมการ
- (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานประมาณ
- (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการ เอกชนและประชาสังคมซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งอย่างน้อยต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายหนึ่งคน

มาตรา ๒๕ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย จึงอาจพิจารณาเปิดโอกาสให้มีผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศอย่างน้อยหนึ่งราย เป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนภูมิอากาศ เพื่อเสริมสร้างมุมมองในระดับสากลและความร่วมมือระหว่างประเทศ

การคัดเลือกกำหนดเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญทางเทคนิคอาจอาจไม่มีเหตุผลรองรับที่เพียงพอ จึงขอเสนอให้ลงข้อกำหนดดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติ และเพิ่มเติมข้อความ เช่น “รวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียง” เพื่อเปิดโอกาสให้ครอบคลุมความเชี่ยวชาญในสาขาอื่น ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ การขยายขอบเขตผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคให้ครอบคลุมสาขาต่าง ๆ เช่น พลังงานหมุนเวียน ความหลากหลายทางชีวภาพ และเกษตรกรรมที่ยั่งยืน จะช่วยเสริมศักยภาพของคณะกรรมการในการรับมือกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมิติ

- (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย หน่วยงานละหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนภูมิอากาศเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำความในมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับ**วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและองค์ประชุมของคณะกรรมการกองทุน *โดยอนุโลม*

การสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

พิจารณาเพิ่มเติมถ้อยคำเกี่ยวกับความสมดุลทางเพศ เช่น «ให้คำนึงถึง *ความสมดุลทางเพศในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง*»

มาตรา ๒๕ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ:

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีและไม่เกินหกสิบห้าปี
- (๓) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในสาขาการบริหารจัดการด้านการเงิน และการลงทุน กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ บัญชี วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือสาขาอื่นอันจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของกองทุน

ข. ลักษณะต้องห้าม:

- (๑) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑
- (๒) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๓) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ
- (๔) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือกระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดในความสัมพันธ์กับผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือค้ายาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน
- (๕) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับกองทุน หรือในกิจการที่กระทำให้แก่กองทุน หรือในกิจการที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม
- (๖) เป็นผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลตามมาตรา ๒๗ (๖) หรือในบริษัทอื่นใดที่เป็นผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลดังกล่าว

มาตรา ๒๖ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕
- (๔) คณะกรรมการกองทุนมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการกองทุนมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน
- (๒) เสนอหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุนตามมาตรา ๒๒ ต่อคณะกรรมการเพื่อความเห็นชอบ
- (๓) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญที่กำหนด
- (๔) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขขอรับการจัดสรรเงินตามมาตรา ๒๒ (๑)

ร่างพระราชบัญญัติควรกำหนดให้ผู้ได้รับเงินจากกองทุนไม่เพียงแต่ยื่นคำขอรับการจัดสรรเงินจากกองทุนเท่านั้น แต่ต้องรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีด้านการกำกับดูแลทางการเงิน โดยอาจพิจารณาเพิ่มเติมข้อความว่า «เพื่อการยื่นคำขอรับการจัดสรรเงินจากกองทุนและการรายงานการใช้จ่ายดังกล่าว»

- (๕) วางระเบียบการรับเงิน เก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินกองทุน
- (๖) พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นจัดการเงินของกองทุนตามระเบียบและวิธีการที่กำหนด
- (๗) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปีซึ่งมีรายละเอียดผลปฏิบัติงานและงบการเงินของกองทุน
- (๘) ออกระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการพนักงาน ระบบพนักงานสัมพันธ์ การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และวินัยพนักงานและลูกจ้างของกองทุน การกำหนดเงินเดือนและเงินอื่นๆ รวมตลอดถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการต่าง ๆ
- (๙) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

การออกระเบียบตาม (๒) (๔) และ (๕) รวมทั้งแนวปฏิบัติตาม (๓) โดยคณะกรรมการกองทุน ควรได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกองทุนจะมอบหมายก็ได้

ส่วนที่ ๓ สำนักงานกองทุนภูมิอากาศ

แนวทางดังกล่าวถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดให้มีกลไกการเชี่ยวชาญที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และ โปร่งใส ซึ่งสามารถช่วยเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนได้ คณะทำงานเสนอให้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการกองทุนภูมิอากาศจัดตั้งกลไกรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยกลไกนี้ควรดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากสำนักงานกองทุน แต่รายงานตรงต่อคณะกรรมการกองทุนฯ

มาตรา ๒๘ ให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่เรียกว่า "สำนักงานกองทุนภูมิอากาศ" ณ สถานที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาและจะจัดตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่นใดตามความจำเป็นก็ได้

เพื่อให้เกิดการเข้าถึงและการตอบสนองต่อความต้องการในระดับท้องถิ่นอย่างเหมาะสม พิจารณาเพิ่มเติมข้อความ เช่น «สาขา รวมถึงสำนักงานท้องถิ่นและ/หรือสำนักงานระดับภูมิภาค หรือผู้แทน [...]»

ให้สำนักงานดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งในด้านธุรการและวิชาการของกองทุน และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุน คณะอนุกรรมการกองทุน คณะทำงาน หรือบุคคลที่คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้ง รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินการตามนโยบายและบริหารแผนการลงทุนของกองทุนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนและลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายเงินกองทุน
- (๒) รับและประเมินคำขอรับการสนับสนุน โดยพิจารณาความเหมาะสมทางการเงิน เทคนิค ความเสี่ยงและผลกระทบด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการกองทุน

ร่างพระราชบัญญัติในปัจจุบันละเลยความเสี่ยงทางสังคม กฎหมาย และชื่อเสียง กระบวนการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย คณะทำงานเสนอแนะให้รัฐบาลแก้ไขมาตรา ๒๘ (๒) ดังนี้:

รับและประเมินคำขอรับการสนับสนุน โดยประเมินซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะ ความเป็นไปได้ทางการเงิน ค่าเงินประเมินทางเทคนิค และการตรวจสอบ พิจารณาความเสี่ยงทางการเงิน สังคม กฎหมาย และชื่อเสียงที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ ปัจจัยผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการกองทุน

- (๓) จัดทำเจรจา และทำสัญญาหรือข้อตกลงการให้เงิน ตลอดจนบริหารจัดการการเบิกจ่ายเงิน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของผู้รับเงิน รวมทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติตามสัญญา การบริหารความเสี่ยง และการดำเนินโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

- (๔) คิดตาม ประเมิน และรายงานผลกระทบของโครงการและ กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุน จากกองทุนต่อการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงประสิทธิผลโดยรวม ของกองทุนเมื่อเทียบกับเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนด
- (๕) บริหารจัดการการเงิน บัญชี งบประมาณ ทรัพย์สิน และ บุคลากร รวมถึงจัดทำรายงานประจำปีซึ่งแสดงผลการ ดำเนินงานและงบการเงินของกองทุน ตลอดจนเอกสารหรือ ข้อมูลประกอบการพิจารณาต่างๆ เพื่อเสนอคณะกรรมการ กองทุนพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- (๖) พัฒนาและดำเนินการเกี่ยวกับระบบ รูปแบบ วิธีการ การ ให้บริการ และกิจการต่างๆ ของกองทุน รวมถึงการจัดเก็บ รวบรวม วิเคราะห์ วิจัย และเผยแพร่ข้อมูล เพื่อสนับสนุนการ ดำเนินงานของกองทุน
- (๗) ประสานงาน สื่อสารและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หน่วยงานเอกชน และองค์กรต่างๆ ทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกองทุน
- (๘) ปฏิบัติการอื่นหรือกระทำการใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการกองทุนหรือคณะอนุกรรมการกองทุน

มาตรา ๒๕ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนภูมิอากาศเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและรับผิดชอบการบริหารกิจการของ สำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการกองทุนคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุน กำหนดจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีและไม่เกินหกสิบห้าปี
- (๓) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และ ประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานให้แก่กองทุนได้

ข. ลักษณะต้องห้าม

- (๑) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑
- (๒) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๓) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุด ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวย ผิดปกติ
- (๔) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ใน การยุติธรรมหรือกระทำการอันเป็นการทุจริตใน การเลือกตั้ง หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วย ความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงาน ของรัฐ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต

ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมาย กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ความผิดตาม กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมในความผิดฐานเป็น ผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือค้ายาเสพติด ความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็น เจ้ามือหรือเจ้าสำนัก หรือความผิดตามกฎหมายว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินใน ความผิดฐานฟอกเงิน

- (๕) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับกองทุน หรือใน กิจการที่กระทำให้แก่กองทุน หรือในกิจการที่ จัดตั้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุน ไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อม
- (๖) เป็นผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลตาม มาตรา ๒๗ (๖) หรือในบริษัทอื่นใดที่เป็นผู้ถือหุ้น ในสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลดังกล่าว

มาตรา ๓๑ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไข ในการทดลองปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้อำนวยการ และการ ประเมินผล การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการ กองทุนกำหนด โดยให้มีกำหนดระยะเวลาการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการ กองทุนอาจมีมติให้ทำสัญญาจ้างผู้อำนวยการ ให้ปฏิบัติงานต่อไปอีกก็ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระมิได้

ให้ผู้อำนวยการได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ตามที่ คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามสัญญาจ้าง ผู้อำนวยการพ้น จากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๐
- (๔) คณะกรรมการกองทุนมีมติให้เลิกจ้าง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

มาตรา ๓๓ ในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้ ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนกองทุน เพื่อการนี้ผู้อำนวยการ จะมอบหมายให้ บุคคลใดปฏิบัติงานในเรื่องใดแทนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ คณะกรรมการกองทุนกำหนด

นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่ผูกพันกองทุน เว้นแต่คณะกรรมการกองทุนจะให้สัตยาบัน

ส่วนที่ ๔ การบัญชีและการตรวจสอบ

มาตรา ๓๔ กองทุนต้องจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อบันทึกรายการ ทางบัญชี และแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุนโดย ถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป รวมทั้งต้องจัดให้มีการ ตรวจสอบภายในตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการ

กองทุนทราบอย่างน้อยปีละครั้งตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

หลายประเทศยึดมาตรฐานการรายงานทางการเงินระหว่างประเทศ (International Financial Reporting Standards: IFRS) เพื่อให้การรายงานทางการเงินมีความสอดคล้องและสามารถเปรียบเทียบกันได้ คณะทำงานเสนอให้เพิ่มคำว่า “สากล” โดยใช้ถ้อยคำว่า «หลักการบัญชี (หรือมาตรฐานการบัญชี) ที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในระดับสากล

การตรวจสอบโดยไม่แจ้งล่วงหน้าถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สามารถเสริมสร้างความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการบริหารความเสี่ยง อีกทั้งยังมีประสิทธิภาพในการตรวจจับและป้องกันการทุจริตได้อีกด้วย

มาตรา ๓๕ ให้กองทุนจัดทำงบการเงิน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบดุลและบัญชีทำการของกองทุน ส่งให้ผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับตั้งแต่วันสิ้นสุดปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือบุคคลภายนอกตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีและทำบันทึก รายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการกองทุน

เพื่อการตามตรวจสอบ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของกองทุน สอบถามผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้เงินของกองทุน และเรียกให้ส่งสมุดบัญชี และเอกสารหลักฐานต่างๆ เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๓๖ ให้กองทุนจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชน

รายงานตามวรรคหนึ่งให้มีรายละเอียดผลปฏิบัติงาน งบการเงินของกองทุน และรายงานของผู้สอบบัญชี

มาตรา ๓๗ ปีบัญชีของกองทุนหมายถึงปีงบประมาณ

ส่วนที่ ๕ การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน

มาตรา ๓๘ ทุกสามปีอันถือเป็นรอบการประเมิน ให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของกองทุน โดยก่อนครบกำหนดสามปีไม่น้อยกว่าหกเดือน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน จากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีประสบการณ์ด้านการเงิน การกำกับ และการประเมินผล จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน แต่ไม่เกินห้าคน เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกองทุน
- (๒) รายงานข้อจำกัดหรืออุปสรรคของการดำเนินกิจการของกองทุน
- (๓) ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- (๔) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการกองทุนในทุกรอบการประเมิน

ให้คณะกรรมการประเมินผลรายงานผลการประเมินให้คณะรัฐมนตรีทราบ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นรอบการประเมิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ ให้แจ้งให้กองทุนทราบและให้กองทุนเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกองทุนโดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการประเมินผลได้ดำเนินการตามหน้าที่ของตนแล้ว ให้คณะกรรมการประเมินผลพ้นจากหน้าที่

มาตรา ๓๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการประเมินผลมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนและประมาณการค่าใช้จ่ายซึ่งรวมถึงค่าตอบแทนในการประเมินผลการดำเนินงาน
- (๒) มอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน
- (๓) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใด หรือให้ปฏิบัติการในเรื่องใดได้ตามที่เห็นสมควร

แผนและประมาณการค่าใช้จ่ายตาม (๑) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยเบิกจ่ายงบประมาณจากกองทุน

หมวด ๕ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

มาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจัดทำมีแผนระดับชาติ เรียกว่า “แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ” เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยตามระยะเวลาที่กำหนด

จะเป็นประโยชน์หากกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนแม่บท เช่น การจัดตั้งคณะทำงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การรับฟังความคิดเห็นจากระดับภูมิภาคและองค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนขั้นตอนต่างๆ ของการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

แผนแม่บทตามวรรคหนึ่ง เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และให้กรมเผยแพร่แผนแม่บทให้ประชาชนทราบทางศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรมด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทมีหน้าที่ดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจของตนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่การแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงแผนแม่บทด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๑ แผนแม่บทต้องประกอบด้วยรายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ
- (๒) รายงานสถานการณ์ของประเทศไทย ซึ่งต้องประกอบด้วยข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- (๓) เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศและเป้าหมายด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (๔) แนวทางและแผนการดำเนินงานขับเคลื่อนแผนแม่บท ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย การกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบดำเนินการตามแผนแม่บท รวมทั้งบทบาท ทิศทางความร่วมมือ และแนวทางสนับสนุนภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินแผนแม่บทไปดำเนินการ

บทบัญญัตินี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามแผน แต่ยังไม่ได้บูรณาการบทบาทของหน่วยงานระดับภูมิภาคไว้โดยชัดแจ้ง แม้อาจสอดคล้องกับแนวปฏิบัติในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม คณะทำงานแนะนำให้พระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนตามความเหมาะสม เพื่อเสริมสร้างการประสานงาน การบูรณาการการดำเนินงานในเชิงพื้นที่ และเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น

- (๕) แนวทางการติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติตามแผนแม่บท

มาตรา ๔๒ เพื่อประโยชน์ในการติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการตามแผนแม่บท ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว รายงานผลการดำเนินการให้กรมทราบภายในระยะเวลาและรายการที่กรมกำหนด

ให้กรมมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนแม่บทของหน่วยงานของรัฐ และให้กรมจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการตามแผนแม่บทเสนอต่อคณะกรรมการอย่างน้อยทุกสองปี โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ความคืบหน้าในการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา และให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะทางศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรมด้วย

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการว่าการดำเนินการของหน่วยงานใด ไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทหรือมีความคืบหน้าการดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนดังกล่าว คณะกรรมการอาจสั่งให้กรมหรือกับหน่วยงานนั้นเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา อุปสรรคให้ได้ข้อยุติ หรืออาจมีข้อเสนอแนะการดำเนินการไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานนั้นก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่รายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามแผนแม่บท หรือมีปัญหาอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตามแผนกับการดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญอื่นของรัฐ ให้คณะกรรมการรายงานปัญหา อุปสรรค หรือความขัดแย้งนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๔๔ ให้คณะกรรมการทบทวนแผนแม่บททุกห้าปี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นจะทบทวนแผนแม่บทก่อนถึงกำหนดระยะเวลาการทบทวนก็ได้

ให้คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการทบทวนตามวรรคหนึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์ผลการดำเนินการตามแผนแม่บท ร่วมกับข้อมูลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ รวมถึงความคิดเห็นของประชาชนอย่าง

รอบคอบ และให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรม

หมวด ๖ ข้อมูลก๊าซเรือนกระจก

ส่วนที่ ๑ บัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศ

มาตรา ๔๕ ให้กรมมีหน้าที่จัดให้มีขึ้นซึ่งฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

- (๑) ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์จากแหล่งกำเนิด
- (๒) ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ถูกดูดกลับโดยธรรมชาติ หรือกิจกรรมของมนุษย์
- (๓) ปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกสุทธิตามกรอบระยะเวลาของแผนลดก๊าซเรือนกระจก

ภายใต้บังคับมาตรา ๕๓ ให้กรมจัดให้ประชาชนเข้าถึงฐานข้อมูลตามวรรคหนึ่งได้ทางศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรม

รายการข้อมูล การนำเสนอข้อมูล และการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันให้เป็นไปตามที่กรมกำหนด โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลก๊าซเรือนกระจกตามสาขาที่กำหนดในแผนลดก๊าซเรือนกระจก และต้องปรับปรุงฐานข้อมูลตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดังต่อไปนี้มีหน้าที่จัดเก็บและรายงานข้อมูลกิจกรรมแก่กรม

- (๑) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
- (๒) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (๓) กระทรวงคมนาคม
- (๔) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๕) กระทรวงพลังงาน
- (๖) กระทรวงมหาดไทย
- (๗) กระทรวงสาธารณสุข
- (๘) กระทรวงอุตสาหกรรม
- (๙) หน่วยงานของรัฐอื่นที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

รายการข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งต้องจัดเก็บและรายงาน และกำหนดระยะเวลาการรายงานข้อมูลให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการอาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งต้องทวนสอบข้อมูลที่จัดเก็บหรือรายงานตามมาตรฐานที่กำหนดด้วยก็ได้

มาตรา ๔๗ เพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งข้อมูลก๊าซเรือนกระจก หน่วยงานของรัฐบาลตามมาตรา ๔๖ มีอำนาจเรียกข้อมูลกิจกรรมจากหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งครอบครองข้อมูลนั้นหรือมีอำนาจเรียกข้อมูลนั้นตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๔๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๐ เมื่อมีความจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่ให้เอกชนรายงานข้อมูลกิจกรรมแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๔๕ ให้กระทำโดยการออกกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) จำพวกของบุคคลที่ต้องรายงานข้อมูล

(๒) ข้อมูลกิจกรรมที่ต้องรายงาน

คณะทำงานเสนอแนะให้เพิ่มเติมข้อกำหนดให้มีการรายงานข้อมูลในระดับสาขาย่อย และจำแนกตามประเภทเทคโนโลยี เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบมาตรฐานระหว่างประเทศ เช่น แนวทางของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(๓) วิธีการรายงานข้อมูล

(๔) กำหนดระยะเวลาการรายงานข้อมูล

(๕) หน่วยงานของรัฐที่บุคคลต้องรายงานข้อมูลให้สำหรับข้อมูลแต่ละประเภท

(๖) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจัดเก็บข้อมูล ซึ่งต้องเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๖

ข้อมูลตาม (๒) ต้องเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการคำนวณปริมาณการปล่อยหรือการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และกรมและหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๖ ไม่อาจได้ข้อมูลนั้นมาโดยวิธีการอื่น หรือหากใช้วิธีการอื่นจะเป็นภาระแก่รัฐเกินความจำเป็น

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิคหรือเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ตาม (๖) กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

มาตรา ๔๙ ข้อมูลกิจกรรมที่อาจเรียกได้มาตรา ๔๗ และข้อมูลกิจกรรมที่บุคคลต้องรายงานตามมาตรา ๔๘ (๒) ให้กำหนดได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ด้านพลังงานและการคมนาคมขนส่ง

(ก) ข้อมูลการเผาไหม้เชื้อเพลิง ในสาขาการผลิตกระแสไฟฟ้า สาขาอุตสาหกรรมการผลิตและก่อสร้าง สาขาขนส่ง และสาขาอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อเพลิงประเภทใด

(ข) ข้อมูลการเผาลอดของเชื้อเพลิง จากสาขาการทำเหมืองถ่านหิน และสาขาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อเพลิงประเภทใด

(๒) ด้านกระบวนการอุตสาหกรรม

(ก) อุตสาหกรรมโลหะ

(ข) อุตสาหกรรมเคมี

(ค) อุตสาหกรรมโลหะ

(ง) ผลิตภัณฑ์เชื้อเพลิงที่ไม่ได้ใช้เป็นพลังงานและตัวทำละลาย

(จ) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์

(ฉ) การใช้สารทดแทนสารทำความเย็นไฮโดรคาร์บอน

(ช) อุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้าและการใช้สารเปอร์ฟลูออโรคาร์บอน สารฮัลเฟอไรด์ สารฟลูออไรด์ และสารไนโตรฟลูออไรด์

(ซ) อุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษ และอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม

(๓) ด้านการเกษตร

(ก) ข้อมูลจำนวนประชากรสัตว์

(ข) ข้อมูลการเผาวัสดุการเกษตร

(ค) ข้อมูลปริมาณปุ๋ยและสารที่ใช้ต่อดินในการเกษตร

(ง) ข้อมูลพื้นที่เพาะปลูก พื้นที่เก็บเกี่ยวและปริมาณผลผลิตพืชเศรษฐกิจ

(๔) ด้านป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(ก) ข้อมูลพื้นที่ป่า พื้นที่สวนป่า และข้อมูลการตัดไม้จากสวนป่า

(ข) ข้อมูลพื้นที่ที่เกิดไฟป่า

(ค) ข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกเกษตรอินทรีย์ และข้อมูลการตัดไม้จากพื้นที่เพาะปลูกพืชเกษตรอินทรีย์

(ง) ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เกษตรหรือพื้นที่อื่น

(๕) ด้านการจัดการของเสีย

(ก) ข้อมูลปริมาณและองค์ประกอบของขยะมูลฝอย

(ข) ข้อมูลปริมาณของน้ำเสียและปริมาณสารในน้ำเสีย

(ค) ข้อมูลปริมาณและวิธีการในการกำจัดหรือบำบัดขยะมูลฝอย น้ำเสียหรือของเสีย

(ง) ข้อมูลการใช้ประโยชน์จากก๊าซมีเทน

(จ) อุตสาหกรรมที่ผลิตน้ำเสียที่มีสารอินทรีย์

(ฉ) ข้อมูลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา ๕๐ จำพวกของบุคคลที่ต้องรายงานข้อมูลตามมาตรา ๔๘ (๑) ให้กำหนดได้เฉพาะบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ประกอบกิจการพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน

- (๒) ผู้ประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- (๓) เจ้าของโรงงานควบคุมและเจ้าของอาคารควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน
- (๔) บุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา ๕๑ เมื่อกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๘ ใช้บังคับแล้ว ให้บุคคลตามมาตรา ๔๘ (๑) มีหน้าที่จัดเก็บและรายงานข้อมูลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น

ในกรณีที่ข้อมูลที่ต้องรายงานตามวรรคหนึ่งเป็นข้อมูลเดียวกันกับข้อมูลที่ต้องรายงานให้หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๘ (๕) ทราบตามกฎหมายอื่น หากบุคคลตามมาตรา ๔๘ (๑) ได้รายงานข้อมูลนั้นตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าเป็นการรายงานข้อมูลตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๔๘ (๑) ไม่จัดเก็บหรือรายงานข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๘ (๖) มีหนังสือแจ้งเตือน โดยให้บุคคลดังกล่าวทราบถึงสาเหตุแห่งการแจ้งเตือนพร้อมทั้งกำหนดรายการข้อมูลและระยะเวลาในการจัดเก็บและรายงานข้อมูลด้วย

มาตรา ๕๒ ข้อมูลกิจกรรมที่กรมหรือหน่วยงานของรัฐได้มาหรือครอบครองอยู่ ซึ่งเป็นข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะราย ไม่ว่าจะเป็นความลับทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยความลับทางการค้าหรือไม่ ต้องถือเป็นความลับอย่างเคร่งครัด ผู้ใดจะนำไปเปิดเผยได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าของข้อมูล หรือมีกฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใดๆ ผู้ใดจะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวมิได้

ให้นำวิธีการรักษาความลับของทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการมาใช้บังคับแก่การเก็บรักษาข้อมูลกิจกรรมตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๓ บุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่ออธิบดีเพื่อไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรา ๔๕ หากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือละเมิดสิทธิในความลับทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยความลับทางการค้า แต่มิให้ถือว่าข้อมูลปริมาณการปล่อยหรือลดก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นข้อมูลที่เป็นความลับ

ให้อธิบดีวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวไว้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง คำวินิจฉัยของอธิบดีให้ถือเป็นที่สุด

ส่วนที่ ๒ รายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคล

มาตรา ๕๔ เพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหมวด ๘ และการลดก๊าซเรือนกระจกตามหมวด ๑ ให้นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะหรือประเภทกิจการที่กำหนดในกฎกระทรวง มีหน้าที่ตรวจวัดและนำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจการ สถานประกอบการ หรือการดำเนินการอื่นใดของนิติบุคคลนั้น ที่ได้รับการทวนสอบแล้ว ภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นสุดของแต่ละปี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมประกาศกำหนด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้กรมคำนึงถึงการดำเนินการเพื่อให้การตรวจวัดและรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความสมบูรณ์ ถูกต้อง เหมาะสม และโปร่งใส ตลอดจนสอดคล้อง และสามารถเทียบเคียงได้ตามหลักสากล ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

การทำให้นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมปฏิบัติตามเกณฑ์และวิธีการรายงานอย่างสม่ำเสมออาจเป็นเรื่องท้าทาย ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกันอาจทำให้ความน่าเชื่อถือของระบบลดลง แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดรวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดและขอบเขตที่ชัดเจน โปรโตคอลมาตรฐาน การเก็บข้อมูลอัตโนมัติ การสร้างศักยภาพ และระบบติดตาม รายงาน และตรวจสอบที่เข้มแข็งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ และหมวดที่ ๑๐ ส่วนที่ ๕

พิจารณาการออกแนวทางที่ชัดเจนซึ่งมุ่งเป้าไปยังอุตสาหกรรมเฉพาะ

- (๑) ขอบเขตกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและประเภทก๊าซเรือนกระจกที่นำมาประเมินปริมาณการปล่อยหรือลดก๊าซเรือนกระจก
- (๒) การตรวจวัดปริมาณการปล่อยหรือลดก๊าซเรือนกระจก
- (๓) การจัดทำแบบรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๔) การทวนสอบรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๕) การนำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๕๕ รายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เป็นไปตามแบบและรายละเอียดที่กรมประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (๑) ข้อมูลทั่วไปของนิติบุคคล
- (๒) ข้อมูลปริมาณการปล่อยหรือลดก๊าซเรือนกระจกที่ต้องรายงาน
- (๓) แผนการตรวจวัดปริมาณการปล่อยหรือลดก๊าซเรือนกระจก
- (๔) แผนการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกในรอบปีที่ผ่านมา
- (๕) ข้อมูลอื่นใดที่กำหนดที่กรมประกาศกำหนด

มาตรา ๕๖ ให้องค์กรทำการตรวจสอบความถูกต้องและรับรองรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการทวนสอบแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) และนำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรองแก่กรมภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับรายงาน โดยให้คณะกรรมการองค์การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจวัด จัดทำ ทวนสอบ และนำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงกำหนดรายละเอียดทางเทคนิคและวิชาการเพิ่มเติมที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๔ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมประกาศกำหนด

คณะกรรมการเสนอแนะให้กำหนดนิยามศัพท์ของ “การทวนสอบ” และ “การรับรอง” ให้ชัดเจน โดยได้เสนอร่างนิยามของคำว่า “การทวนสอบ” ไว้ในมาตราที่เกี่ยวข้องแล้ว

ในกรณีที่องค์กรเห็นว่ารายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ถูกต้อง ไม่สมบูรณ์ หรือมีเอกสารหรือหลักฐานไม่ครบถ้วน ให้องค์กรแจ้งให้หน่วยงานทวนสอบที่ดำเนินการทวนสอบรายงานดังกล่าวทำการแก้ไขหรือส่ง

เอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติม และให้ยื่นรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกลับมาใหม่ภายในเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งระบุถึงสาเหตุและความผิดพลาดด้วย

มาตรา ๕๖ การนำส่ง ทวนสอบ และรับรองตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๖ จะกำหนดให้กระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และให้ถือว่าการนำส่ง ทวนสอบ และรับรองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว

มาตรา ๕๗ หากนิติบุคคลไม่นำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๕๔ ให้องค์การมีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยปริมาณการปล่อยหรือลดก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคลดังกล่าว โดยอาจพิจารณาประกอบกับการปล่อยหรือลดก๊าซเรือนกระจกในอดีตและผลประกอบกิจการในปัจจุบันของนิติบุคคลนั้นและการปล่อยหรือลดก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการหรือดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกัน โดยให้องค์การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวจากนิติบุคคล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกำหนด

มาตรา ๕๘ ให้กรมเป็นหน่วยงานจัดการระบบรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดให้มีระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือแพลตฟอร์มในการรับ เก็บ รักษา นำส่ง และเปิดเผยข้อมูลรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลความลับทางการค้าและข้อมูลอื่นใดที่เป็นความลับซึ่งนิติบุคคลผู้นำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อ้างว่าเป็นข้อมูลที่เป็นความลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมประกาศกำหนด
- (๒) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ ตรวจสอบความถูกต้อง และจัดเก็บข้อมูลและรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๓) พัฒนา บริหารจัดการ และกำกับดูแลระบบการรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๔) จัดทำมาตรฐาน แนวทาง มาตรการ หลักเกณฑ์ และวิธีการการจัดการและนำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๕) แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับข้อมูลก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาข้อมูลความลับและเปิดเผยข้อมูลก๊าซเรือนกระจกตามที่กฎหมายกำหนด

- (๖) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลเกี่ยวกับการจัดทำรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

แม้มาตรา ๕๘ (๖) จะกำหนดให้มีการให้คำแนะนำและการสนับสนุนแก่หน่วยงานที่อยู่ภายใต้หน้าที่การรายงานก๊าซเรือนกระจก แต่บทนี้ยังขาดมาตรการจูงใจหรือกลไกสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามและความถูกต้องของการรายงานดังกล่าว จึงอาจพิจารณากำหนดมาตรการจูงใจ เช่น การให้สิทธิประโยชน์หรือการหักลดหย่อนทางภาษี รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามและความถูกต้องของการรายงานก๊าซเรือนกระจก

ประเด็นนี้อาจกำหนดโดยบทบัญญัติทั่วไปสำหรับกฎหมายลำดับรอง

- (๗) ประสานงานและเรียกให้หน่วยงานของรัฐจัดเตรียมและส่งมอบข้อมูลใดๆ ที่หน่วยงานของรัฐนั้นครอบครองอยู่เพื่อประโยชน์ในการจัดการข้อมูลก๊าซเรือนกระจก
- (๘) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการจัดการระบบรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๖๐ นิติบุคคลต้องจัดให้มีการทวนสอบรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยหน่วยงานทวนสอบซึ่งเป็นผู้ได้รับการรับรองระบบงานในสาขาที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการมาตรฐานแห่งชาติ และได้รับการขึ้นทะเบียนกับองค์กร

คณะกรรมการเสนอแนะให้รัฐบาลกำหนดกระบวนการทวนสอบและการรับรองให้มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดความแน่นอนทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจน อาจเชื่อมโยงกระบวนการดังกล่าวกับหน้าที่ของหน่วยงานทวนสอบที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

คุณสมบัติและการขึ้นทะเบียนของหน่วยงานทวนสอบ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่องค์กรกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

หน่วยงานทวนสอบมีหน้าที่ทวนสอบความถูกต้องของรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหลักเกณฑ์และวิธีการทวนสอบที่กรมและองค์กรกำหนดตามมาตรา ๕๖

มาตรา ๖๑ หน่วยงานทวนสอบและผู้ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทวนสอบต้องไม่มีส่วนได้เสียกับนิติบุคคลที่ต้องจัดทำและนำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๖๒ นิติบุคคลต้องเก็บรักษารายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ข้อมูลเกี่ยวกับรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ข้อมูลประกอบการคำนวณปริมาณก๊าซเรือนกระจก และเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ ไม่ต่ำกว่าเจ็ดปี นับตั้งแต่วันที่ส่งรายงานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

มาตรา ๖๓ กรมอาภัพิจรณำเปิดเผยข้อมูลจากรำงำนปริมำณการปล່อย ก้ำขเรือนกระจก และข้อมูลประกอบการค้ำนวนปริมำณก้ำขเรือนกระจก ของนิติบุคคลให้กับหน่วยงำนของรัฐอื่นที่ร่ำองขอได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการ ทำให้นิติบุคคลได้รับความเสียหำจการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว เว้นแต่ เป็นการเปิดเผยตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้

มาตรา ๖๔ กรมอาภัพิจรณำเปิดเผยข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการปล່อยหรือลด ก้ำขเรือนกระจก ที่ปรากฏอยู่ในรำงำนปริมำณการปล່อยก้ำขเรือนกระจก ผ่านศูนย์ข้อมูลสรำสนเทศด้ำนภูมิอำกาศหรือระบบสรำสนเทศของกรม เพื่อให้สรำทธณชนสามารถเข้าตรวจดูได้

มาตรา ๖๕ นิติบุคคลมีสิทธิยื่นคำร่ำองเป็นหนังสือต่ออธิบดีเพื่อไม่ให้มีการ เปิดเผยข้อมูล หำกการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือ ละเมิดสิทธิในควำมลับท่ำงการค้ำตามกฎหมายว่าด้วยควำมลับท่ำงการค้ำ

ให้อธิบดีวินิจฉัยคำร่ำองดังกล่าวให้แล้วเสร็จภำยในสรำสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร่ำอง ค้ำวินิจฉัยของอธิบดีให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา ๖๖ มิให้ถือว่าข้อมูลดังต่อไปนี้ที่ปรากฏในรำงำนปริมำณการปล່อย ก้ำขเรือนกระจกเป็นข้อมูลที่เป็ควำมลับ

- (๑) ปริมำณการปล່อยก้ำขเรือนกระจกรวมสุทธิของกิจการ สดำน ประกอบการ หรือการค้ำเนินการอื่นใดของนิติบุคคล รวมถึง ปริมำณดังกล่าวซึ่งจ้ำแนกตามขอบเขตกิจกรรมการปล່อยก้ำข เรือนกระจก
- (๒) ปริมำณการดูดกลับก้ำขเรือนกระจกรวมสุทธิจำกการ ค้ำเนินการของนิติบุคคล รวมถึงปริมำณดังกล่าวซึ่งจ้ำแนกตาม พื้นที่หรือสดำนประกอบการ
- (๓) ข้อมูลอื่นใดที่กรมประกาศกำหนด

มาตรา ๖๗ กรณีที่กรมจ้ำเป็นต้องใช้อยู่ข้อมูลการปล່อยหรือลดก้ำขเรือน กระจกและข้อมูลประกอบการค้ำนวนปริมำณก้ำขเรือนกระจก หรือ เอกสรำอื่นใดที่อยู่ในควำมครอบครองของหน่วยงำนของรัฐใด กรมอาภ ุร่ำองขอให้หน่วยงำนของรัฐนั้นจัดส่งข้อมูลดังกล่าวได้

เมื่อกรมได้รับข้อมูลดังกล่าวแล้ว มีหน้าที่เก็บรักษำข้อมูลดังกล่าวไว้เป็น ควำมลับ

หมวด ๗ การลดก้ำขเรือนกระจก

มาตรา ๖๘ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า "แผนปฏิบัติการ ลดก้ำขเรือนกระจกของประเทศ" เพื่อกำหนดแนวท่ำงการค้ำเนินงำนของ หน่วยงำนของรัฐตามเป้าหมายด้ำนการลดก้ำขเรือนกระจกของประเทศ ไทยให้สอดคล้องกับแผนแม่บท

แผนลดก้ำขเรือนกระจกตามวรรคหนึ่ง เมื่อประกาศในรำชกิจงำนเบกษำ แล้วให้ใช้บังคับได้ และให้กรมเผยแพร่แผนดังกล่าวต่อสรำทธณะผ่านศูนย์ ข้อมูลสรำสนเทศด้ำนภูมิอำกาศหรือระบบสรำสนเทศของกรม

ให้หน่วยงำนของรัฐซึ่งมีภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนลดก้ำขเรือนกระจก มีหน้าที่ค้ำเนินการตามหน้าที่และอำนำจเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปค้ำตามแผน ลดก้ำขเรือนกระจก

ให้นำควำมในวรรคหนึ่งและวรรคสองมำใช้บังคับแก่การแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงแผนลดก้ำขเรือนกระจกด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๖๙ ในการจัดทำแผนลดก้ำขเรือนกระจก คณะกรรมการต้อง ค้ำนึ่งถึงเรื่องดังต่อไปนี้ เป็นอย่ำงน้อย

- (๑) นโยบายและแผนการพัฒนำประเทศ
- (๒) ขีดควำมสามารถในการค้ำเนินงำนของภำคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- (๓) ผลกระทบด้ำนเศรษฐกิจ สังคม และสุขภำพที่อำจเกิดขึ้นแก่ ประชาชนและชุมชน รวมถึง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ ระบบนิเวศของประเทศไทย
- (๔) กฎหมำยของประเทศไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ และ หลักการสากลที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๗๐ แผนลดก้ำขเรือนกระจก ต้องประกอบด้วยรายละเอียดอย่ำง น้อยดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดระยะเวลำการใช้บังคับ
- (๒) รำงำนสดำนการณำการลดก้ำขเรือนกระจกของประเทศไทย
- (๓) เป้ำหมำยการลดก้ำขเรือนกระจกของประเทศ ซึ่งรวมถึง เป้ำหมำยร่ำยสรำขำตามกรอบระยะเวลำของแผนลดก้ำขเรือน กระจก
- (๔) นโยบายและมาตรการเพื่อลดก้ำขเรือนกระจกตามเป้ำหมำย
- (๕) การประมำณการงบประมาณสำหรับกรำค้ำเนินการค้ำตามแผน

เพื่อสะท้อนถึงควำมสำคัญของการเงินด้ำนสภาพภูมิอำกาศในการ สนับสนุนการค้ำเนินการค้ำตามแผนการลดก้ำขเรือนกระจก ขอเสนอให้ รัฐบำลกำหนดการอำงอิงเชื่อมโยระหว่างมำตรำ ๒๑ และมำตรำ ๒๒ ของร่ำงพระรำชบัญญัติ

- (๖) กำหนดระยะเวลำการค้ำเนินนโยบายและมาตรการตาม (๔)
- (๗) แนวท่ำงการค้ำเนินงำนร่วมกับภำคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- (๘) รูปแบบ วิธีกรำคิดค้ำตาม ตรวจสอบและประเมินผลการ ค้ำเนินการค้ำตามแผน

มาตรา ๗๑ ให้กรมมีหน้าที่และอำนำจในการริเริ่ม ผลักดัน และประสรำนให้ หน่วยงำนรัฐที่เกี่ยวข้องค้ำตามแผนลดก้ำขเรือนกระจก ค้ำเนินการพัฒนำและ แก้ไขนโยบาย กฎหมำย หรือกฎระเบียบให้สอดคล้องกับการค้ำเนินงำน ขั้บเคลื่อนให้บรรลุเป้ำหมำยค้ำตามแผนดังกล่าว

มาตรา ๗๒ เพื่อประโยชน์ในการคิดค้ำตามควำมค้ำบหน้าของการค้ำเนินการ ค้ำตามแผนลดก้ำขเรือนกระจก ให้หน่วยงำนของรัฐซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติค้ำตาม แผนดังกล่าวรำงำนผลการค้ำเนินการให้กรมทรำภำยในระยะเวลาและ รำยการที่กรมกำหนด

ให้กรมมีหน้าที่และอำนำจในการคิดค้ำตามและสนับสนุนการค้ำเนินการค้ำตาม แผนลดก้ำขเรือนกระจกของหน่วยงำนของรัฐ และให้กรมจัดทำรำงำนสรุปรูปผลกรำค้ำเนินการค้ำตามแผนลดก้ำขเรือนกระจกเสนอต่อคณะกรรมการ อย่ำงน้อยทุกสองปี โดยอย่ำงน้อยต้องประกอบด้วยควำมค้ำบหน้าในการ ค้ำเนินการ ปัญหำ อุปสรรคและข้อเสนอแนะกรำแก้ไขปัญหำ และให้

เปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้าน
ภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรมด้วย

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่มีความปรากฏต่อคณะกรรมการว่าการดำเนินการของ
หน่วยงานใด ไม่สอดคล้องกับแผนลดก๊าซเรือนกระจก หรือมีความคืบหน้า
การดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนดังกล่าว
คณะกรรมการอาจสั่งให้กรมหรือกับหน่วยงานนั้นเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา
อุปสรรคให้ได้ข้อยุติ หรืออาจมีข้อเสนอแนะการดำเนินการไปยังรัฐมนตรี
เจ้าสังกัดของหน่วยงานนั้นก็ได้

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่รายงานความคืบหน้าของการ
ดำเนินการตามแผนลดก๊าซเรือนกระจก หรือมีปัญหาอุปสรรคสำคัญในการ
ดำเนินการตามแผนดังกล่าว หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตาม
แผนกับการดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญอื่นของรัฐ ให้คณะกรรมการ
รายงานปัญหา อุปสรรคหรือความขัดแย้งนั้น ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อ
พิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

หมวด ๘ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ส่วนที่ ๑ การกำกับดูแลระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๑๔ ให้มีระบบหนึ่งเรียกว่า "ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซ
เรือนกระจก" โดยกรมมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่
เกี่ยวข้อง และสร้างความชัดเจนแก่ผู้เข้าร่วมตลาด ตลอดจนเพื่อให้
กลไกการกำหนดราคาคาร์บอนส่งสัญญาณทางเศรษฐกิจได้อย่าง
เหมาะสมและรักษาความน่าเชื่อถือของระบบ ขอเสนอแนะอย่างยิ่งให้
กำหนดขอบเขตระหว่างระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรื่อ
นกระจกกับภาษีคาร์บอนให้ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดให้ภาคอุตสาหกรรม
ที่อยู่ภายใต้ระบบต้องรับภาระราคาคาร์บอนเพื่อยุติรูปแบบเดิม การ
เปลี่ยนผ่านระหว่างทั้งสองระบบควรอยู่ภายใต้ดุลพินิจของรัฐมนตรี
โดยไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างกัน

- (๑) จัดทำและปรับปรุงร่างแผนจัดสรรสิทธิเสนอต่อคณะกรรมการ
- (๒) จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการตามแผนจัดสรรสิทธิเสนอ
ต่อคณะกรรมการ
- (๓) จัดให้มีระบบทะเบียนและบัญชีเพื่อการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับ
ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึง
บัญชีของนิติบุคคลควบคุมแต่ละรายเพื่อการจัดสรรสิทธิใน
การปล่อยก๊าซเรือนกระจก และระบบการจัดสรรและซื้อขาย
สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๔) ดำเนินการให้นิติบุคคลควบคุมได้รับการจัดสรรสิทธิในการ
ปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามแผนจัดสรรสิทธิ
- (๕) ดำเนินการให้มีการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
ตามพระราชบัญญัติ
- (๖) ให้ความรู้ คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ ภาคเอกชน หน่วยงาน
ของรัฐ เพื่อการดำเนินการตามระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อย
ก๊าซเรือนกระจกนี้ และดำเนินการให้มีการพัฒนาศักยภาพ
บุคลากรให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั่วไปเพื่อส่งเสริม

และสร้างความเข้าใจในการพัฒนาระบบซื้อขายสิทธิในการ
ปล่อยก๊าซเรือนกระจก

หลายประเทศตามภาคผนวก ๒ ยังให้ความสำคัญกับการสนับสนุน
ความช่วยเหลือ และการเสริมสร้างขีดความสามารถจากความร่วมมือ
ระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงอาจพิจารณาเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับการ
สนับสนุนจากนานาชาติไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ตามความเหมาะสม

- (๓) ดำเนินการให้มีการร่วมมือทางด้านวิชาการ สนับสนุนการ
ปฏิบัติตามหรือส่งเสริมหลักการของข้อตกลงระหว่างประเทศ
อันเกี่ยวกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๔) รายงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามระบบซื้อ
ขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนี้ต่อคณะกรรมการ
- (๕) ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ หรือตามที่
คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาเห็นชอบแผนจัดสรรสิทธิ
- (๒) ผลักดัน กำกับ ดูแล และติดตามการดำเนินการระบบการซื้อขาย
สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๓) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมแผนการเพื่อเชื่อมโยงระบบการ
ซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยกับ
ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับ
สากล
- (๔) ออกประกาศ ระเบียบ หรือปฏิบัติการอื่นใดเพื่อกำกับดูแล
ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตาม
พระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ ๒ แผนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๑๖ ให้กรมจัดทำแผนชื่อว่า "แผนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซ
เรือนกระจก" ที่สอดคล้องกับแผนแม่บทและแผนการลดก๊าซเรือนกระจก
ซึ่งมีระยะเวลาไม่มากกว่าครึ่งละห้าปี เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา
และเมื่อเห็นชอบแล้ว ให้ประกาศแผนจัดสรรสิทธิในราชกิจจานุเบกษา
อย่างน้อยหนึ่งปีก่อนเวลาเริ่มต้นของระยะเวลาจัดสรรแผนจัดสรรสิทธิ

แผนการจัดสรรสิทธิอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) จำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดเพื่อจัดสรร
ภายใต้แผนจัดสรรสิทธิ
- (๒) จำนวนสิทธิ ระยะเวลา หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดสรร
สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามระยะเวลาจัดสรรและ
ตามแต่ละปีดำเนินการ แยกตามแต่ละประเภทและชนิดของ
กิจการ
- (๓) ชนิดหรือประเภทของก๊าซเรือนกระจกที่ถูกควบคุม
- (๔) ขอบเขตของกิจการและกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่
ถูกควบคุม

- (๕) จำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สำรองไว้เป็นสิทธิสำรอง
- (๖) จำนวนสูงสุดของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและระยะเวลาที่สามารถเก็บหรือหักกลับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้
- (๗) จำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งจัดสรรโดยวิธีการให้เปล่าหรือการประมูล
- (๘) เรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗๗ ในการจัดทำหรือปรับปรุงแผนจัดสรรสิทธิให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง

ขั้นตอนและการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่งให้กรมกำหนดไว้ในระเบียบ

มาตรา ๗๘ ให้กรมจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการตามแผนจัดสรรสิทธิให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่สิ้นสุดระยะเวลาจัดสรรของแผนจัดสรรสิทธิเสนอต่อคณะกรรมการ โดยต้องแสดงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันปัญหา และอุปสรรคนั้นเพื่อประกอบการจัดทำแผนจัดสรรสิทธิในคราวต่อไป

ส่วนที่ ๓ การกำหนดนิติบุคคลควบคุม

มาตรา ๗๙ นิติบุคคลควบคุมกือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางตรงและทางอ้อมที่มีลักษณะและประเภทของกิจการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้กรมกำหนดรายชื่อนิติบุคคลที่ประกอบกิจการและปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจกตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคลควบคุมในระยะเวลาจัดสรรนั้น เพื่อให้เสนอต่อคณะกรรมการ และเมื่อคณะกรรมการเห็นชอบให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างน้อยสิบเดือนก่อนวันเริ่มต้นของระยะเวลาจัดสรร

นิติบุคคลควบคุมตามวรรคสองต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๘๐ นิติบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคลควบคุมตามมาตรา ๗๙ อาจยื่นคำขอต่อกรมเพื่อขออนุญาตเป็นนิติบุคคลควบคุม โดยยื่นคำขอล่วงหน้าอย่างน้อยสิบเอ็ดเดือนก่อนวันเริ่มต้นของปีดำเนินการและเมื่อได้รับอนุญาตจากกรม ให้กรมประกาศชื่อนิติบุคคลดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาอย่างน้อยสิบเดือนก่อนวันเริ่มต้นของปีดำเนินการและให้ถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลควบคุมตั้งแต่วันเริ่มต้นของปีดำเนินการนั้นจนสิ้นสุดระยะเวลาจัดสรรนั้น

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตเป็นนิติบุคคลควบคุมโดยสมัครใจตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๘๑ กรมอาจกำหนดให้นิติบุคคลที่มีสถานะกลายเป็นนิติบุคคลที่ประกอบกิจการและปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดในมาตรา ๘๔ (๒) ในระหว่างระยะเวลาจัดสรรนั้น เนื่องจากการเปิดสถานประกอบ

กิจการใหม่ การเปลี่ยนแปลง หรือการขยายตัวของกิจการ เป็นนิติบุคคลควบคุมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างน้อยสิบเดือนก่อนวันเริ่มต้นของปีดำเนินการและให้ถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลควบคุมตั้งแต่วันเริ่มต้นของปีดำเนินการนั้นจนสิ้นสุดระยะเวลาจัดสรรนั้น

ส่วนที่ ๔ การจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๘๒ นิติบุคคลควบคุมอาจยื่นคำขอเพื่อรับการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อกรมอย่างน้อยแปดเดือนก่อนวันเริ่มต้นของระยะเวลาจัดสรร หรือ ก่อนวันเริ่มต้นของปีดำเนินการที่เข้าร่วมในกรณีที่ เป็นนิติบุคคลควบคุม โดยสมัครใจหรือนิติบุคคลควบคุมใหม่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้กรมจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่นิติบุคคลควบคุมตามจำนวน หลักเกณฑ์ ระยะเวลา และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนจัดสรรสิทธิ

มาตรา ๘๓ ให้กรมแจ้งผลการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๘๒ ให้แก่นิติบุคคลควบคุมแต่ละรายอย่างน้อยหกเดือนก่อนวันเริ่มต้นของระยะเวลาจัดสรร หรือก่อนวันเริ่มต้นของปีดำเนินการที่เข้าร่วมในกรณีที่ เป็นนิติบุคคลควบคุม โดยสมัครใจหรือนิติบุคคลควบคุมใหม่

มาตรา ๘๔ กรมอาจจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่นิติบุคคลควบคุมเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะจัดสรรให้แก่นิติบุคคลควบคุม ในกรณีดังนี้

- (1) มีการปรับปรุงแผนจัดสรรสิทธิ
- (2) มีการเปิดสถานประกอบกิจการใหม่ การเปลี่ยนแปลง หรือการขยายตัวของกิจการของนิติบุคคลควบคุมในระหว่างระยะเวลาจัดสรร

กรณีตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) นิติบุคคลควบคุมดังกล่าวอาจยื่นคำขอเพื่อรับการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติม หรือขอเปลี่ยนแปลงสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อกรมภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นสุดของปีดำเนินการที่มีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น

ให้กรมพิจารณาคำขอตามวรรคสอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดและให้แจ้งผลพิจารณาให้นิติบุคคลควบคุมดังกล่าวทราบภายในห้าเดือนนับแต่วันสิ้นสุดของปีดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๘๕ กรมอาจเพิกถอนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับนิติบุคคลควบคุมไม่ว่าทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งในกรณีดังนี้

- (๑) มีการปรับปรุงแผนจัดสรรสิทธิ
- (๒) นิติบุคคลควบคุมเลิก หรือหยุดพักการประกอบกิจการ หรือไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามกำหนดระยะเวลาเดิม
- (๓) นิติบุคคลควบคุมได้รับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (๔) นิติบุคคลควบคุมฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการคืนสิทธิ หรือ บทบัญญัติอื่นใดในหมวด ๘ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนี้

หากมีเหตุการณ์ตามวรรคหนึ่ง (๒) เกิดขึ้น ให้นิติบุคคลควบคุมที่เกี่ยวข้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าวพร้อมเอกสารประกอบให้แก่กรมทราบภายในสามสิบวันนับตั้งแต่เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้น

หลักเกณฑ์และวิธีการในการเพิกถอนสิทธิตามมาตรา ๖ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๘๖ ให้กรมดำเนินการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยวิธีการให้เปล่าหรือการประมูลตามที่กำหนดในแผนจัดสรรสิทธิและให้กรมประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประมูลซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนจัดสรรสิทธิ

มาตรา ๘๗ ให้กรมจัดสรรสิทธิสำรองจากจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดในแผนการจัดสรรเพื่อสำรองไว้ใช้ในการจัดสรรให้แก่นิติบุคคลควบคุมใหม่ และการเปลี่ยนแปลงสิทธิตามมาตรา ๘๔

ส่วนที่ ๕ การตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๘๘ ให้นิติบุคคลควบคุมเป็นนิติบุคคลที่ต้องจัดทำและส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหมวด ๖ ส่วนที่ ๒ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำและส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ใช้บังคับตามหมวด ๖ ส่วนที่ ๒ โดยอนุโลม

มาตรา ๘๙ เมื่อกรมได้รับรายงานที่ได้รับการรับรองโดยองค์การตามมาตรา ๕๖ แล้ว ให้กรมตรวจรับรายงานและแจ้งผลการรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่นิติบุคคลควบคุมทราบภายในห้าเดือนนับตั้งแต่วันที่สิ้นสุดของแต่ละปีดำเนินการ

การกำหนดให้มีการทวนสอบเพียงครั้งเดียวเป็นระยะเวลา 5 เดือนในช่วงปลายปี อาจทำให้การตรวจพบปัญหาเกิดความล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบ จึงอาจพิจารณากำหนดให้มีการทวนสอบในช่วงเวลาที่สั้นลงและบ่อยขึ้น เช่น การรายงานเป็นรายไตรมาส เพื่อให้สามารถบริหารจัดการและตรวจสอบข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างเชิงรุกมากยิ่งขึ้น

คณะทำงานเสนอแนะว่าไม่ควรรวบเ้นการตรวจสอบระหว่างปี โดยให้รายงานการทวนสอบขึ้นสุดท้ายขึ้นภายใน 5 เดือนหลังสิ้นปีดำเนินงาน

หากนิติบุคคลควบคุมนั้นไม่จัดทำหรือไม่ส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๕๔ ให้กรมตรวจรับรายงานที่องค์การได้ตรวจสอบและวินิจฉัยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยอาจพิจารณาประกอบกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตของนิติบุคคลควบคุมนั้นและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการที่มีลักษณะใกล้เคียงกันตามมาตรา ๕๘

มาตรา ๙๐ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี มีอำนาจเข้าตรวจตราในสถานที่ของนิติบุคคลควบคุมและเรียกให้นิติบุคคลควบคุมส่งมอบข้อมูลใดๆ ได้ ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังนี้

- (๑) การตรวจสอบความถูกต้องของรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหมวด ๖ ส่วนที่ ๒

- (๒) การตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกรณีนิติบุคคลควบคุมไม่จัดทำหรือส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๕๔

- (๓) การจัดสรร การเปลี่ยนแปลง การหักลบ และการเพิกถอนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ส่วนที่ ๖ การคืน เกือบ และหักลบสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๙๑ นิติบุคคลควบคุมต้องคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในจำนวนที่เท่ากับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรองตามมาตรา ๘๘ ให้แก่กรมภายในหกเดือนนับตั้งแต่วันที่สิ้นสุดของแต่ละปีดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะต้องคืนตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสิทธิที่ได้จัดสรรให้ในปีดำเนินการที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้น เว้นแต่ได้มีการเก็บสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นตามมาตรา ๘๒

สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการจัดสรรให้ในปีดำเนินการใด ไม่มีการคืนตามวรรคหนึ่งหรือเก็บสิทธิตามมาตรา ๘๒ นี้ให้สิทธิดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกในวันที่ถัดไปหลังครบระยะเวลาหกเดือนนับตั้งแต่วันที่สิ้นสุดของปีดำเนินการนั้น

มาตรา ๙๒ นิติบุคคลที่ถือสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจเก็บสิทธิดังกล่าวเพื่อใช้ในการคืนสิทธิในปีดำเนินการถัดไปโดยขอคืนค่าชดเชยกับกรมภายในสิบวันหลังจากที่กรมแจ้งผลการรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่นิติบุคคลควบคุมทราบตามมาตรา ๘๘ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้กรมพิจารณาค่าชดเชยตามวรรคหนึ่งและแจ้งผลการพิจารณาให้แก่นิติบุคคลดังกล่าวทราบภายในสิบวันนับตั้งแต่วันที่ยื่นคำขอ

จำนวนสูงสุดและระยะเวลาที่สามารถเก็บสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในแผนจัดสรรสิทธิ

มาตรา ๙๓ นิติบุคคลควบคุมอาจนำคาร์บอนเครดิตที่เข้าข่ายตามเกณฑ์และคุณสมบัติที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อยื่นคำขอต่อกรมให้แปลงเป็นสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเรียกว่า "สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบหักลบ" ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในภาพรวม คณะทำงานมีข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้คาร์บอนเครดิต (T-VER) และสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทดแทนกันได้ เนื่องจากทั้งสองเป็นเครื่องมือที่มีวัตถุประสงค์และอยู่ภายใต้ระบบที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือการฉ้อโกงในตลาดและบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อทั้งสองระบบ

ความต้องการใช้คาร์บอนเครดิต T-VER ที่เพิ่มขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงต้นทุนในการปฏิบัติตามระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจทำให้ราคาคาร์บอนเครดิต T-VER สูงขึ้นอย่างไม่เป็นไปตามกลไกที่เหมาะสม ซึ่งอาจลดแรงจูงใจในการลงทุนพัฒนาโครงการ T-VER

จำนวนสูงสุดของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบหักลบที่สามารถใช้เพื่อการคืนตามมาตรา ๕๑ ต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะต้องคืน ทั้งนี้ จำนวนที่อนุญาตให้ใช้สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบหักลบและระยะเวลาให้เป็นไปตามที่กำหนดในแผนจัดสรรสิทธิ

เนื่องจากโครงการ T-VER ของประเทศไทยได้ออกคาร์บอนเครดิตมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2557 คาร์บอนเครดิตที่ออกในช่วงแรกอาจอ้างอิงค่าฐานและวิธีการคำนวณที่ใช้ก่อนความตกลงปารีส ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศในปัจจุบัน การอนุญาตให้นำคาร์บอนเครดิตที่ออกในช่วงแรกมาใช้เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดการชดเชยภายใต้ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อาจบั่นทอนความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อมของระบบ และลดความต้องการคาร์บอนเครดิตที่มีคุณภาพสูงกว่า

จึงอาจพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้คาร์บอนเครดิตที่สามารถนำมาใช้ได้ต้อง (๑) มีมาตรฐานด้านความน่าเชื่อถือไม่น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ตามข้อ ๖ ของความตกลงปารีส (๒) จัดทำขึ้นตามวิธีการคำนวณที่สอดคล้องกับค่าฐานของเป้าหมายการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนดฉบับปัจจุบันของประเทศไทย และ (๓) เป็นไปตามข้อกำหนดขั้นต่ำเกี่ยวกับช่วงเวลาที่ยกคาร์บอนเครดิตหรือระยะเวลาการให้เครดิต

จึงอาจพิจารณาเพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า คาร์บอนเครดิตที่ได้ยกเลิกการใช้สิทธิไปแล้วเพื่อการกล่าวอ้างโดยสมัครใจ จะไม่สามารถนำมาแปลงเป็นสิทธิในการชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๕๑ ได้ เว้นแต่ทะเบียนคาร์บอนเครดิตจะยืนยันโดยใช้หมายเลขประจำคาร์บอนเครดิตที่เป็นเอกลักษณ์และผ่านการตรวจสอบความสอดคล้องแล้วว่า คาร์บอนเครดิตดังกล่าวไม่เคยถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการนับซ้ำ

นอกจากสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแล้ว พระราชบัญญัติยังได้กำหนดให้มีสิทธิในการชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ยังไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิดังกล่าวสามารถเก็บไว้ใช้ในปีถัดไปตามมาตรา ๕๒ ได้หรือไม่ หากสามารถเก็บสะสมได้ ข้อจำกัดการใช้ในสัดส่วนร้อยละ 15 ต่อปีอาจถูกหลีกเลี่ยงได้โดยการสะสมสิทธิไว้หลายปี

จึงอาจพิจารณากำหนดให้ชัดเจนว่า สิทธิในการชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถใช้ได้เฉพาะสำหรับปีดำเนินงานที่มีการออกสิทธิดังกล่าวเท่านั้น และไม่สามารถเก็บไว้ใช้ตามมาตรา ๕๒ ได้ เว้นแต่แผนการจัดสรรสิทธิจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยชัดเจน

มาตรา ๕๔ คาร์บอนเครดิตที่สามารถแปลงเป็นสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามมาตรา ๕๑ ต้องเป็นคาร์บอนเครดิตที่เกิดขึ้นจากโครงการที่

ได้รับการรับรอง โดยองค์การตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดความแตกต่างระหว่างคาร์บอนเครดิต T-VER มาตรฐานทั่วไปกับ T-VER ระดับพรีเมียม ทั้งที่ทั้งสองมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในด้านการประเมินความเป็นส่วนเพิ่ม มาตรการคุ้มครองความคงอยู่ของผลการลดก๊าซเรือนกระจก และความเข้มงวดของระบบการติดตาม การรายงาน และการทวนสอบ การอนุญาตให้นำคาร์บอนเครดิตที่มีความน่าเชื่อถือต่ำมาใช้เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อาจบั่นทอนประสิทธิภาพของกลไกการคาร์บอนและลดแรงจูงใจในการพัฒนาโครงการที่มีคุณภาพสูง

จึงอาจพิจารณากำหนดให้เฉพาะคาร์บอนเครดิตที่ได้รับการรับรองภายใต้มาตรฐานระดับพรีเมียมหรือมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลเท่านั้น ที่สามารถนำมาแปลงเป็นสิทธิในการชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้

มาตรา ๕๕ นิติบุคคลควบคุมอาจนำหลักฐานการชำระราคาคาร์บอนภายใต้ระบบภายใต้คาร์บอนตามหมวด ๑๐ มาขึ้นค่าของต่อกรมเพื่อลดหย่อนราคาที่พึงต้องชำระ ในการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ส่วนที่ ๗ การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรา ๕๖ สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกถือเป็นทรัพย์สินสามารถโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นระหว่างนิติบุคคลควบคุม ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยการแสดงเป็นหน่วยต้นคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า

คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อให้นิติบุคคลอื่นนอกเหนือจากนิติบุคคลควบคุมสามารถโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๕๗ การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๕๖ ให้เป็นไปโดยวิธีการดังต่อไปนี้

- (๑) การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า
- (๒) การโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยวิธีการและช่องทางอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรงระหว่างนิติบุคคลควบคุมหรือแบบผู้ซื้อผู้ขายตกลงกันโดยตรง มิให้ตกอยู่ภายใต้บังคับความตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๕๘ การโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ให้มีผลต่อเมื่อจดทะเบียนกับกรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมประกาศกำหนด

การจดทะเบียนการโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดให้กระทำโดย

วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ และให้ถือว่าการจดทะเบียนดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว

มาตรา ๘๘ กรมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจใช้มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากเหตุการณ์ต่อไปนี้เกิดขึ้น

- (๑) ราคาเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาหกเดือนติดต่อกันของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินกว่าราคาเฉลี่ยในช่วงสองปีก่อนหน้าในอัตราส่วนที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๒) จำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีมากเกินไปจนทำให้ราคาของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลงในอัตราส่วนที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๓) ธุรกรรมกร โอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในระยะเวลาอันสั้นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๔) เหตุอื่นใดที่จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๐๐ มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๘๘ มีดังนี้

- (๑) จัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมโดยไม่เก็บร้อยละสิบห้าของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสิทธิสำรอง
- (๒) เพิกถอนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามจำนวนที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๓) กำหนดจำนวนสูงสุดหรือต่ำสุดในการถือสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๔) เพิ่มเติม แก้ไข เปลี่ยนแปลงใดๆ เกี่ยวกับการคืน เก็บ และหักกลับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามที่กำหนดในส่วนที่ ๖ ของหมวดนี้
- (๕) วิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ร่างพระราชบัญญัติยังไม่ได้กำหนดมาตรการรักษาเสถียรภาพของราคา เช่น การกำหนดราคาขั้นต่ำและราคาขั้นสูงไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวถูกนำมาใช้ในระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปและรัฐแคลิฟอร์เนีย เพื่อบรรเทาความผันผวนของราคาอย่างรุนแรงและกำหนดราคาขั้นต่ำที่รับประกันสำหรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังนั้น จึงอาจพิจารณาเพิ่มบทบัญญัติใหม่ใน (๕) เกี่ยวกับการกำหนดราคาขั้นต่ำและราคาขั้นสูง

การกำหนดราคาขั้นต่ำอาจกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและสามารถกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ได้ตามความเหมาะสม

ส่วนที่ ๘ อุตสาหกรรม

มาตรา ๑๐๑ นิติบุคคลควบคุม หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียใดประสงค์จะโต้แย้งเพื่อป้องกันสิทธิของตน ให้อุตสาหกรรมต่ออธิบดีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้

- (๑) การกำหนดนิติบุคคลควบคุมตามมาตรา ๘๘ หรือมาตรา ๘๑ ให้ขึ้นอุตสาหกรรมภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๒) การจัดสรรสิทธิตามมาตรา ๘๒ ให้ขึ้นอุตสาหกรรมภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการจัดสรร
- (๓) การเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงสิทธิตามมาตรา ๘๔ ให้ขึ้นอุตสาหกรรมภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งผล
- (๔) การเพิกถอนสิทธิตามมาตรา ๘๕ ให้ขึ้นอุตสาหกรรมภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งผล

คำวินิจฉัยของอธิบดีให้ถือเป็นที่สุด

หมวด ๘ กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

ส่วนที่ ๑ การกำกับดูแลกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

มาตรา ๑๐๒ ให้มีกลไกหนึ่งเรียกว่า "กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน" เพื่อจัดการกับการรั่วไหลของคาร์บอนและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตสินค้านำเข้าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนต้องพิจารณาถึงการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๘๒

ให้กรมมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

คณะทำงานเสนอแนะให้กำหนดกลไกสำหรับการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนได้ส่วนเสียอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะและปรับปรุงระบบให้ดียิ่งขึ้น

- (๑) จัดให้มีระบบทะเบียนและบัญชีเพื่อจัดการข้อมูลเกี่ยวกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน รวมถึงบัญชีของผู้นำเข้าแต่ละรายเพื่อจัดเก็บข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า และการชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

เพื่อให้มั่นใจถึงความเป็นอิสระและความโปร่งใสของระบบทะเบียนและระบบบัญชี ควรพิจารณาเพิ่มเติมถ้อยคำ เช่น « ระบบเหล่านี้ต้องดำเนินงานอย่างเป็นอิสระและโปร่งใส เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย »

- (๒) ดำเนินการให้ผู้นำเข้าสินค้าตามที่กำหนดส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้าและชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน
- (๓) ดำเนินการให้มีการให้ความรู้ คำปรึกษา และพัฒนาศักยภาพให้แก่ภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานและสร้างความ

เข้าใจในการบริหารจัดการกลไกปรับราคารับอนข้ามพรมแดน

- (๔) จัดให้มีการประเมินและวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกลไกปรับราคารับอนข้ามพรมแดน และรายงานผลการประเมินความเสี่ยง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการกลไกการปรับราคารับอนข้ามพรมแดนต่อคณะกรรมการ
- (๕) ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๐๓ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลกลไกปรับราคารับอนข้ามพรมแดน ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) ผลักดัน กำกับ ดูแล และติดตามการดำเนินการกลไกการปรับราคารับอนข้ามพรมแดน
- (๒) กำหนดมาตรการในการประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานและการพัฒนากลไกการปรับราคารับอนข้ามพรมแดน
- (๓) ออกประกาศ ระเบียบ หรือปฏิบัติการอื่นใดเพื่อกำกับดูแลกลไกการปรับราคารับอนข้ามพรมแดน

ส่วนที่ ๒ การขึ้นทะเบียนและรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า

มาตรา ๑๐๔ ให้ผู้นำเข้าสินค้าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มีหน้าที่ขึ้นทะเบียนกับกรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมประกาศกำหนด

ภายใต้กลไกการปรับราคารับอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป ห้ามนำเข้าสินค้า เว้นแต่การนำเข้านั้นจะดำเนินการโดยผู้สำแดงที่ขึ้นทะเบียน และการฝ่าฝืนถือเป็นความผิด ขณะที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดมาตรการที่ผ่อนปรนกว่า ซึ่งอาจเปิดช่องให้มีการหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ได้ จึงอาจพิจารณากำหนดบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน โดยห้ามนำเข้าสินค้าที่อยู่ภายใต้กลไกการปรับราคารับอนก่อนข้ามพรมแดน เว้นแต่จะดำเนินการผ่านผู้สำแดงที่ขึ้นทะเบียน

นอกจากนี้ ขอเสนอให้กำหนดให้ผู้สำแดงต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย หรือมีผู้แทนในประเทศไทย

ในทางปฏิบัติ อาจพิจารณากำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อหลีกเลี่ยงภาระด้านการบริหารที่ไม่จำเป็น โดยในสหภาพยุโรปปัจจุบันกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวไว้ที่ 50 ตันต่อปีปฏิทิน

ในภาพรวม ควรกำหนดให้การเสริมสร้างขีดความสามารถและการสื่อสารเป็นไปอย่างชัดเจนและโปร่งใส การขึ้นทะเบียนต้องไม่เลือกปฏิบัติ และควรรองรับการยื่นข้อมูลได้หลายภาษา

กรมอาจเพิกถอนทะเบียนผู้นำเข้าตามวรรคหนึ่ง ในกรณีดังต่อไปนี้

จึงอาจพิจารณากำหนดเหตุเพิ่มเติมสำหรับการเพิกถอน เช่น การกระทำโดยฉ้อโกง ไว้ในกฎหมายลำดับรอง

- (๑) ผู้นำเข้าเลิกการประกอบกิจการ
- (๒) ไม่ชำระราคาใบรับรองการปรับราคารับอนตามมาตรา ๑๐๗ หรือ มาตรา ๑๑๓

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเพิกถอนทะเบียนตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เมื่อผู้นำเข้าที่ถูกเพิกถอนทะเบียนตามวรรคสอง (๒) ได้ชำระค่าปรับเป็นพินัยตามมาตรา ๑๕๔ แล้ว ให้ผู้นำเข้าขึ้นทะเบียนกับกรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมประกาศกำหนด

มาตรา ๑๐๕ ให้ผู้นำเข้าสินค้าตามมาตรา ๑๐๔ มีหน้าที่นำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้าแก่กรมภายในห้าเดือนนับแต่วันสิ้นสุดปีปฏิทินตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้:

- (๑) วิธีการคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตสินค้านำเข้า โดยคำนึงถึงขอบเขตของกระบวนการผลิตและวัสดุที่ใช้ในการผลิตสินค้านำเข้า ขอบเขตของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (๒) การจัดทำแบบรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า
- (๓) การทวนสอบรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า
- (๔) การส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า

มาตรา ๑๐๖ รายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้าให้เป็นไปตามแบบและรายละเอียดที่กรมประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) ข้อมูลปริมาณรวมของสินค้านำเข้าภายใต้บังคับที่นำเข้าในปีปฏิทินก่อนหน้า
- (๒) ข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการผลิตสินค้านำเข้าตาม (๑)
- (๓) ใบรับรองการปรับราคารับอน ซึ่งต้องเท่ากับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตาม (๒) หลังจากการลดหย่อนมูลค่าราคารับอนที่ชำระในประเทศผู้ผลิตสินค้านำเข้าตามมาตรา ๑๑๔ และการปรับราคาให้สอดคล้องกับขอบเขตที่สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้รับการจัดสรรแบบให้เปล่าตามมาตรา ๑๑๓ สอดคล้องกับขอบเขตที่สิทธิในการปล่อยก๊าซ

เรือนกระจกในระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้รับการจัดสรรแบบให้เปล่าตามมาตรา ๑๑๓

(๔) ข้อมูลอื่นใดตามที่กรมประกาศกำหนด

มาตรา ๑๐๗ ในกรณีที่พบว่าผู้นำเข้าไม่นำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๑๐๕ หรือใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนที่ระบุในรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๑๐๖ (๓) ขาดไป ให้กรมหรือหน่วยงานรัฐที่กรมมอบหมายมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบข้อมูลและวินิจฉัยใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนทั้งหมดที่ผู้นำเข้าจะต้องชำระราคา ภายในสองปีนับจากเวลาที่ควรจะนำส่งรายงานหรือภายในสี่ปีนับจากที่นำส่งรายงานไม่ถูกต้อง

บทบัญญัตินี้ยังไม่ได้กำหนดกลไกในการแก้ไขกรณีที่ไม่มีขึ้นทะเบียนหรือกรณีที่รายงานข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง จึงขอเสนอแนะอย่างขี้เกียจกำหนดกลไกระงับข้อพิพาทเพื่อรองรับการแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นโดยสุจริต

เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและวินิจฉัยใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนที่ขาดไปตามวรรคหนึ่ง ให้กรมแจ้งให้หน่วยงานทวนสอบที่ดำเนินการทวนสอบรายงานดังกล่าวทำการแก้ไขหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติม และให้ยื่นรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกลับมาใหม่ภายในเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งระบุถึงสาเหตุและความคิดพลาดด้วย

บทบัญญัตินี้ในปัจจุบันกำหนดให้ผู้ตรวจสอบเป็นผู้รับผิดชอบต่อการยื่นข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจสอบย่อมต้องอาศัยข้อมูลที่ผู้นำเข้าเป็นผู้จัดหา ดังนั้น ความรับผิดชอบในการจัดเตรียมเอกสารให้ครบถ้วน และ/หรือการจัดซื้อใบรับรองเพิ่มเติม ควรเป็นหน้าที่ของผู้นำเข้า ทั้งนี้ ขอเสนอให้กำหนดมาตรการแก้ไขและบทกำหนดโทษสำหรับผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเพิกถอนการรับรองในกรณีที่เหมาะสม

เมื่อกรมได้วินิจฉัยแล้ว ให้กรมแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้นำเข้าตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้ดำเนินการชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนเพิ่มเติมภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้ง

มาตรา ๑๐๘ การขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๑๐๕ และการนำส่งและทวนสอบตามมาตรา ๑๐๕ จะกำหนดให้กระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และให้ถือว่า การขึ้นทะเบียน นำส่งและทวนสอบดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คณะทำงานเข้าใจว่าบทบัญญัตินี้มีเจตนาให้การยื่นเอกสารในรูปแบบกระดาษเป็นช่องทางหลัก อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติยังไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติอื่น และเมื่อพิจารณาจากลักษณะของระบบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานระหว่างประเทศ จึงเห็นว่าการยื่นข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์น่าจะเป็นช่องทางที่เหมาะสมกว่า

มาตรา ๑๐๙ หน้าที่และคุณสมบัติของหน่วยงานทวนสอบให้นำความตามมาตรา ๖๐ และ มาตรา ๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๐ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ให้ผู้นำเข้าเก็บรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า รายงานการทวนสอบหรือบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นในการคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้าที่นำเข้ามา ไว้ไม่น้อยกว่าเจ็ดปีนับแต่วันที่นำเข้า

มาตรา ๑๑๑ กรมอาจพิจารณาเปิดเผยข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตสินค้านำเข้าตามมาตรา ๑๐๖ หรือข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องผ่านศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรมเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

มาตรา ๑๑๒ ผู้นำเข้ามีสิทธิยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่ออธิบดีเพื่อไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูล หากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือละเมิดสิทธิในความลับทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยความลับทางการค้า แต่มีให้ถือว่าข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตสินค้านำเข้าเป็นข้อมูลที่เป็นความลับ

ให้อธิบดีวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง คำวินิจฉัยของอธิบดีให้ถือเป็นที่สุด

ส่วนที่ ๓ การชำระราคาและการลดหย่อนราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน

คณะทำงานเสนอแนะให้กำหนดวันหมดอายุของใบรับรองกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเพื่อรักษาความถูกต้องของสัญญาการค้าราคา

มาตรา ๑๑๓ ให้ผู้นำเข้ามีหน้าที่ชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนของสินค้าที่นำเข้าเป็นจำนวนเท่ากับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ระบุไว้ตามมาตรา ๑๐๖ (๓) ในปีปฏิทินก่อนหน้า ให้แก่กรมภายในห้าเดือนแล้ววันสิ้นสุดปีปฏิทินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมประกาศกำหนด

การคำนวณราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนตามวรรคหนึ่ง ต้องพิจารณาจากราคาเฉลี่ยของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จัดสรรโดยการประมูลในระยะปีดำเนินการและขอบเขตที่สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้รับการจัดสรรแบบให้เปล่า

เพื่อประโยชน์ในการคำนวณราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน ให้กรมประกาศราคาเฉลี่ยของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและให้ราคาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตามระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา ๑๑๔ ผู้นำเข้าอาจนำหลักฐานการชำระราคาคาร์บอนที่ได้ชำระไปแล้วตามกฎหมายในประเทศผู้ผลิตสินค้าที่นำเข้ามาเพื่อขอลดหย่อนราคาที่ต่อชำระสำหรับใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ความตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีการคืนเงิน การหักกลับ หรือการชดเชยในรูปแบบใดๆ ที่มีอยู่ในประเทศผู้ผลิตสินค้าที่นำเข้าซึ่งอาจทำให้ราคาคาร์บอนที่ต้องชำระจริงลดลง

มาตรา ๑๑๕ ผู้นำเข้าต้องเก็บรักษาเอกสารหลักฐานที่จำเป็นเพื่อแสดงให้เห็นว่าได้มีการชำระราคาคาร์บอนจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการผลิตในประเทศผู้ผลิตสินค้าที่นำเข้า รวมถึงเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับส่วนลดการหักลบหรือการชดเชยในรูปแบบใดๆ ที่มีอยู่ไว้ไม่น้อยกว่าสี่ปี นับแต่วันที่นำเข้า

เอกสารหลักฐานตามวรรคหนึ่งต้องเป็นเอกสารตามกฎหมาย เอกสารที่หน่วยงานรัฐของประเทศผู้ผลิตสินค้าที่นำเข้ารับรองให้ หรือเอกสารที่ได้รับการรับรองตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๑๖ ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนเกินที่ต้องเสีย ให้ผู้นำเข้ามีสิทธิขอคืนโดยยื่นคำขอพร้อมแสดงเอกสารหลักฐานต่อกรมภายในสามสิบวันหลังจากที่ได้ชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนตามมาตรา ๑๑๓ แล้วตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมประกาศกำหนด

มาตรา ๑๑๗ ให้ถือว่าการขึ้นทะเบียนของผู้นำเข้าตามมาตรา ๑๐๔ เป็นเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามให้ครบถ้วนก่อนการนำสินค้านำเข้าตามที่กำหนดไปจากอรัญญาศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

มาตรา ๑๑๘ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลและดำเนินการการปรับราคาคาร์บอน ให้กรมศุลกากรมีหน้าที่และอำนาจจัดทำ จัดส่ง และเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำเข้าสินค้า ปริมาณสินค้าที่นำเข้า ประเทศผู้ผลิตสินค้าที่นำเข้า และข้อมูลอื่นใดที่จำเป็นเพื่อใช้ประกอบการประเมินการปรับราคาคาร์บอนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้แก่กรมตามที่กรมร้องขอ

ในกรณีที่ได้จัดทำข้อมูลตามวรรคหนึ่งในรูปแบบดิจิทัล ให้กรมจัดให้มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและระเบียบตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัลด้วย

ส่วนที่ ๕ อุทธรณ์

มาตรา ๑๑๙ ผู้นำเข้าใดประสงค์จะโต้แย้งเพื่อป้องกันสิทธิของตน ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังต่อไปนี้

- (๑) การเพิกถอนทะเบียนตามมาตรา ๑๐๔ ให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง
- (2) การวินิจฉัยใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนตามมาตรา ๑๐๗ ให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง

คำวินิจฉัยของอธิบดีให้ถือเป็นที่สุด

หมวด ๑๐ ภาษีคาร์บอน

ส่วนที่ ๑ ภาษีคาร์บอนจากสินค้า

มาตรา ๑๒๐ ให้มีภาษีคาร์บอนที่เรียกเก็บจากสินค้าตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๑ ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือผู้นำเข้า มีหน้าที่เสียภาษีตามปริมาณของสินค้าตามพิกัดอัตราภาษีที่กำหนดในกฎกระทรวงไม่เก็บอัตรา

ที่ระบุไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัตินี้ที่ใช้อยู่ในเวลาที่ความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้น

การเสียภาษีตามปริมาณให้ถือตามหน่วย ตามน้ำหนักสุทธิหรือตามปริมาณสุทธิของสินค้านั้น

มาตรา ๑๒๒ ความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษี มีดังต่อไปนี้

- (๑) ในกรณีสินค้าที่ผลิตขึ้นในราชอาณาจักร ให้ถือว่าความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้นในเวลาที่นำสินค้าออกจากโรงอุตสาหกรรม เว้นแต่เป็นการนำสินค้าออกจากโรงอุตสาหกรรมไปเก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บนตามกฎหมายภาษีสรรพสามิต คลังสินค้าทัณฑ์บนตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เขตปลอดอากร หรือเขตประกอบการเสรีและถ้าผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือบุคคลใดนำสินค้าดังกล่าวไปใช้ภายในโรงอุตสาหกรรมก็ให้ถือว่าเป็นการนำสินค้าออกจากโรงอุตสาหกรรม
- (๒) ในกรณีสินค้าที่นำเข้า ให้ถือว่าความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้นในเวลาเดียวกับความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียอากรศุลกากรสำหรับของที่นำเข้าตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เว้นแต่ในกรณีสินค้าที่นำเข้ามาเพื่อนำเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เขตปลอดอากรหรือเขตประกอบการเสรี ให้ถือว่าความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้นในเวลาที่นำสินค้าออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บนตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เขตปลอดอากร หรือเขตประกอบการเสรีนั้น และถ้าผู้นำเข้าหรือบุคคลใดนำสินค้าดังกล่าวไปใช้ภายในคลังสินค้าทัณฑ์บนตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เขตปลอดอากรหรือเขตประกอบการเสรี ก็ให้ถือว่าเป็นการนำสินค้าออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บนตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เขตปลอดอากร หรือเขตประกอบการเสรี แล้วแต่กรณี

ส่วนที่ ๒ การยื่นแบบรายการภาษีและการชำระภาษี

มาตรา ๑๒๓ ให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้เรียกเก็บภาษีตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๔ ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามมาตรา ๑๒๑ ยื่นแบบรายการภาษีและชำระภาษี ดังต่อไปนี้

- (๑) ในกรณีสินค้าที่ผลิตขึ้นในราชอาณาจักร ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยื่นแบบรายการภาษีตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต ณ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาหรือสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่โรงอุตสาหกรรมนั้นตั้งอยู่พร้อมกับชำระภาษีก่อนความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้น
- (๒) ในกรณีที่ผู้ประกอบการมีโรงอุตสาหกรรมหลายแห่ง อาจยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีขอยื่นแบบรายการภาษีและชำระภาษีรวม ณ สำนักงานสรรพสามิตแห่งใดแห่งหนึ่งก็ได้
- (๓) ในกรณีสินค้าที่นำเข้า ให้ผู้นำเข้ายื่นแบบรายการภาษีตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดต่อพนักงานศุลกากร ณ สถานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดพร้อมกับชำระภาษีในเวลาที่ออกใบขนสินค้าให้ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

เพื่อประโยชน์ในการชำระภาษีตามมาตรา ๖๖ รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดให้ขึ้นแบบรายการภาษีและชำระภาษีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่อื่น หรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้

เมื่อชำระภาษีแล้ว รัฐมนตรีสามารถกำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า หรือผู้เกี่ยวข้อง ออกหลักฐานและรายละเอียดการชำระภาษีตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก็ได้

มาตรา ๑๒๕ ในกรณีที่เจ้าพนักงานสรรพสามิตหรือพนักงานศุลกากร แจ้งการประเมินภาษีเป็นหนังสือต่อผู้มีหน้าที่เสียภาษี ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

- (๑) ในกรณีที่ได้ทำการประเมินก่อนที่ความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้น ให้ชำระภาษีก่อนนำสินค้าออกจาก โรงอุตสาหกรรมหรือคลังสินค้าทัณฑ์บน
- (๒) ในกรณีอื่นนอกจาก (๑) ให้ชำระภาษีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

มาตรา ๑๒๖ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์การประเมินภาษี เมื่อได้มีคำวินิจฉัยให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นจากที่ได้ชำระไว้ ให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ชำระภาษีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยนั้น

ส่วนที่ ๓ การประเมินและการวางประกันค่าภาษี

มาตรา ๑๒๗ เจ้าพนักงานสรรพสามิตและพนักงานศุลกากร มีอำนาจประเมินภาษี เบี่ยงปรับ และเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ

- (๑) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมิได้ขึ้นแบบรายการภาษีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด
- (๒) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีขึ้นแบบรายการภาษีไว้ไม่ถูกต้อง หรือมีข้อผิดพลาดทำให้จำนวนภาษีที่ต้องเสียคลาดเคลื่อนไป

มาตรา ๑๒๘ ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๒๗ ให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตและพนักงานศุลกากร มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำรายการลงในแบบรายการภาษีตามหลักฐานที่เห็นว่าถูกต้องเมื่อมิได้มีการขึ้นแบบรายการภาษี
- (๒) แก้ไขเพิ่มเติมรายการในแบบรายการภาษีหรือในเอกสารอื่นที่ขึ้นประกอบแบบรายการภาษีเพื่อให้ถูกต้อง
- (๓) ประเมินภาษีตามหลักฐานที่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอยู่หรือตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาว่าถูกต้อง

มาตรา ๑๒๙ เมื่อประเมินแล้ว ให้แจ้งการประเมินเป็นหนังสือต่อผู้มีหน้าที่เสียภาษี

มาตรา ๑๓๐ การประเมิน ให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

- (๑) สองปีนับแต่วันสุดท้ายแห่งกำหนดเวลาขึ้นแบบรายการภาษี หรือวันสุดท้ายแห่งกำหนดเวลาที่อธิบดีกรมสรรพสามิตหรืออธิบดีกรมศุลกากรเลื่อนหรือขยายออกไป แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่มีการขึ้นแบบรายการภาษีภายในกำหนดเวลาดังกล่าว
- (๒) สองปีนับแต่วันขึ้นแบบรายการภาษี ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่มีการขึ้นแบบรายการภาษีภายหลังวันสุดท้ายแห่งกำหนดเวลา

ดังกล่าไว้ใน (๑) แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันสุดท้ายแห่งกำหนดเวลาขึ้นแบบรายการภาษี

- (๓) สิบปีนับแต่วันสุดท้ายแห่งกำหนดเวลาขึ้นแบบรายการภาษี ในกรณีที่มิได้มีการขึ้นแบบรายการภาษี หรือมีการขึ้นแบบรายการภาษีโดยแสดงมูลค่าของสินค้าขาดไปเกินกว่าร้อยละสิบห้าของมูลค่าที่แสดงไว้ในแบบรายการภาษี

ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีขึ้นแบบรายการภาษีไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่สมบูรณ์ ให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานโดยอนุมัติอธิบดีกรมสรรพสามิตหรืออธิบดีกรมศุลกากรแล้วแต่กรณี ประเมินภาษีได้ภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่กำหนดเวลาตาม (๑) หรือภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันขึ้นแบบรายการภาษีตาม (๒) แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๓๑ ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ ถ้าผู้ประกอบอุตสาหกรรมประสงค์จะนำสินค้าออกจากโรงอุตสาหกรรมหรือคลังสินค้าทัณฑ์บน หรือผู้นำเข้าประสงค์จะนำสินค้าออกไปจากอารักขาของกรมศุลกากรก่อนการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้นำเข้าชำระภาษีตามจำนวนที่แสดงไว้ในแบบรายการภาษี พร้อมกับวางเงินเพิ่มเติมเป็นประกันจนครบจำนวนภาษีที่อาจจะต้องเสียสำหรับสินค้านั้น ทั้งนี้ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้นำเข้าจะขอให้อธิบดีกรมสรรพสามิตหรืออธิบดีกรมศุลกากรแล้วแต่กรณีรับการค้ำประกันของธนาคารแทนการวางเงินเพิ่มเติมเป็นประกัน โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพสามิตหรืออธิบดีกรมศุลกากรแล้วแต่กรณีประกาศกำหนดก็ได้

ส่วนที่ ๔ การอุทธรณ์การประเมินภาษี

มาตรา ๑๓๒ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีผู้ใดไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๓๓ รัฐมนตรีต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์และมีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์นั้นครบถ้วนระยะเวลาดังกล่าวจะขยายออกไปอีกก็ได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องรอฟังผลการพิจารณาของรัฐมนตรี แต่ต้องยื่นฟ้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ทั้งนี้เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รัฐมนตรียุติการพิจารณาอุทธรณ์

การขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนสิ้นระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันและมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ

รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ เพิกถอนการประเมินหรือแจ้งการประเมินให้ผู้ยื่นอุทธรณ์เสียภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ในกรณีที่สั่งไม่รับอุทธรณ์ ให้ถือว่าได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัย

ผู้อุทธรณ์ผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๓๔ การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือการฟ้องคดีต่อศาลตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการชำระภาษี เว้นแต่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิตหรือพนักงานศุลกากรแล้วแต่กรณี เพื่อให้ทุเลาการชำระภาษีไว้ก่อน ถ้าเจ้าพนักงานสรรพสามิตหรือพนักงานศุลกากรพิจารณาเห็นสมควรจะสั่งให้ทุเลาการชำระภาษีไว้ก่อนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ และจะสั่งให้หาประกันตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา ๑๓๕ ในกรณีที่เจ้าพนักงานสรรพสามิตหรือพนักงานศุลกากรได้สั่งให้ทุเลาการชำระภาษีตามมาตรา ๑๓๔ ไว้แล้ว ถ้าต่อมาผู้มีพฤติการณ์ปรากฏว่าได้มีการกระทำเพื่อประวิงการชำระภาษี หรือได้มีการกระทำหรือตั้งใจจะกระทำการโอน ขาย จำหน่ายหรือยกย้ายทรัพย์สินเพื่อให้พ้นอำนาจการยึดหรืออายัด เจ้าพนักงานสรรพสามิตหรือพนักงานศุลกากรมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งให้ทุเลาการชำระภาษีนั่นได้

ส่วนที่ ๕ การยกเว้น การลดหย่อน และการคืนภาษี

มาตรา ๑๓๖ ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมีสิทธิขอลดหย่อนภาษีได้ โดยนำจำนวนเงินภาษีที่ได้เสียไว้แล้วสำหรับสินค้าที่นำมาใช้เป็นวัตถุดิบหรือส่วนประกอบในการผลิตสินค้าที่ได้ออกจากจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียสำหรับสินค้านั้น

ในกรณีที่จำนวนเงินภาษีที่ได้เสียไว้แล้วสำหรับวัตถุดิบหรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้าที่ได้รับการลดหย่อนตามวรรคหนึ่งเกินกว่าจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสีย ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมีสิทธิได้รับคืนเงินภาษีนั้น

การยื่นคำร้องขอลดหย่อนภาษีตามวรรคหนึ่งและการคืนเงินภาษีตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๓๗ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศลดอัตราหรือยกเว้นภาษีคาร์บอนตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อความผาสุกของประชาชน ทั้งนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

ส่วนที่ ๖ บัญชีหลักฐานและการปฏิบัติ

มาตรา ๑๓๘ ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทำบัญชีประจำวันและงบเดือนตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ให้ผู้นำเข้าทำบัญชีรับจ่ายสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

บัญชีประจำวัน เอกสารการลงบัญชี งบเดือน และบัญชีรับจ่ายสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้เก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่าห้าปีที่โรงอุตสาหกรรมสถานประกอบการของผู้นำเข้า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งสามารถเรียกมาตรวจสอบได้

การทำบัญชีประจำวัน งบเดือน และบัญชีรับจ่ายสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรรัฐมนตรีจะอนุญาตให้กระทำโดยใช้วิธีการอื่นใดก็ได้

ส่วนที่ ๗ เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม

มาตรา ๑๓๙ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องเสียเบี้ยปรับในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มิได้ยื่นแบบรายการภาษีและไม่ชำระภาษีภายในกำหนดเวลา ให้เสียเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินภาษี

(๒) ในกรณีที่ได้ยื่นแบบรายการภาษีไว้ไม่ถูกต้องหรือมีข้อผิดพลาด ทำให้จำนวนภาษีที่ต้องเสียขาดไป ให้เสียเบี้ยปรับหนึ่งเท่าของเงินภาษีที่เสียขาดไปนั้น แต่ในกรณีที่ยื่นแบบรายการภาษีไว้ไม่ถูกต้องหรือมีข้อผิดพลาดทำให้จำนวนภาษีที่ต้องเสียขาดไปเกินกว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนภาษีให้เสียเบี้ยปรับสองเท่าของเงินภาษีที่เสียขาดไปนั้น

เบี้ยปรับอาจงดหรือลดลงได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๔๐ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีผู้ใดไม่ชำระภาษีภายในกำหนดเวลาหรือชำระขาดจากจำนวนภาษีที่ต้องเสีย ให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละหนึ่งจุดห้าต่อเดือนหรือเศษของเดือนของเงินภาษีที่ต้องชำระ โดยไม่รวมเบี้ยปรับ และการคำนวณเงินเพิ่มดังกล่าวมิให้คิดทบต้น

เงินเพิ่มตามมาตรานี้ มิให้เกินกว่าจำนวนภาษีที่ต้องชำระโดยไม่รวมเบี้ยปรับและอาจลดลงได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๔๑ เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม ให้ถือเป็นเงินภาษี

ส่วนที่ ๘ การบังคับชำระภาษีค้าง

มาตรา ๑๔๒ เพื่อให้ได้รับชำระภาษีค้าง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีได้โดยมิต้องขออำนาจศาล

การยึดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้ต่อเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีที่ค้างภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น

การขายทอดตลาดทรัพย์สินจะกระทำมิได้ในระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๔๒ หรือระยะเวลาที่ผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๑๓๗ และตลอดระยะเวลาที่ทำการพิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาคดีของศาล เว้นแต่เป็นของสดของเสียได้ ให้อธิบดีกรมสรรพสามิตหรืออธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจที่จะขายได้ทันทีโดยวิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่สมควร และได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ยึดไว้แทนทรัพย์สินนั้น

ผู้ค้างชำระภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลด้วย

มาตรา ๑๔๓ ในกรณีที่ผู้ค้างชำระภาษีมียุติวิธีเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ให้อธิบดีกรมสรรพสามิตหรืออธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสืออายัดสิทธิเรียกร้องนั้นได้ โดยสั่งให้ผู้ค้างชำระภาษีงดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องและห้ามบุคคลภายนอกนั้นชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ซึ่งค้างชำระภาษี แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

ผู้ค้างชำระภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลด้วย

มาตรา ๑๔๔ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้ได้รับชำระภาษีที่ค้างให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๔๕ เมื่อได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดตามมาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดทำลาย ซ้ำไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอน ไปให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ถูกยึดหรืออายัดดังกล่าว

มาตรา ๑๔๖ เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการยึด อายัดและขายทอดตลาด เหลือเท่าใดให้ชำระเป็นค่าภาษี ถ้ายังมีเงินเหลืออยู่อีกให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้น

มาตรา ๑๔๗ เมื่อได้มีการยึดทรัพย์สินไว้แล้ว ถ้าได้มีการชำระเงินค่าใช้จ่ายในการยึดและค่าภาษีที่ค้างชำระ โดยครบถ้วนก่อนการขายทอดตลาด ให้รัฐมนตรีสั่งถอนคำสั่งยึดนั้น

เมื่อได้มีการอายัดสิทธิเรียกร้องไว้แล้ว ถ้าได้มีการชำระเงินค่าใช้จ่ายในการอายัด และค่าภาษีที่ค้างชำระ โดยครบถ้วนก่อนที่จะได้รับชำระเงินจากบุคคลภายนอก หรือก่อนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้รัฐมนตรีสั่งถอนคำสั่งอายัดนั้น

ส่วนที่ ๘ การจัดเก็บเงินภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๑๔๘ ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามพระราชบัญญัตินี้มีหน้าที่เสียภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับสินค้า ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกินร้อยละสิบของภาษี

ภาษีที่จะต้องเสียเพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งถ้ามีเศษของหนึ่งสตางค์ให้ปัดทิ้ง

มาตรา ๑๔๙ ให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตหรือพนักงานศุลกากรส่งมอบเงินภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๑๔๘ ให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละห้าของเงินภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นได้

หมวด ๑๑ คาร์บอนเครดิต

ส่วนที่ ๑ การจัดการและใช้คาร์บอนเครดิต

มาตรา ๑๕๐ คาร์บอนเครดิตถือเป็นทรัพย์สินและสามารถโอน รับโอน ซื้อขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้

มาตรา ๑๕๑ คาร์บอนเครดิตที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ภายในประเทศหรือวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นคาร์บอนเครดิตจากโครงการการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นภายในประเทศและได้รับการรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)

มาตรานี้ยังไม่ได้กำหนดคุณลักษณะสำคัญที่ทำให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถได้รับการรับรองเป็นคาร์บอนเครดิตได้อย่างชัดเจน เช่น การลดการปล่อยที่เกิดขึ้นจริง การลดเพิ่มเติมจากกรณีปกติ การสามารถวัดผลได้ การสามารถตรวจสอบได้ และความคงอยู่ของผลการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงอาจพิจารณาเพิ่มเติมข้อความว่า “เกิดขึ้นจริง มีความเป็นส่วนเพิ่ม สามารถวัดผลได้ สามารถตรวจสอบได้ และมีความคงอยู่” เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของออสเตรเลีย

มาตรา ๑๕๒ การใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ ต้องสอดคล้องกับกรอบความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี และได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ควรพิจารณากำหนดให้คาร์บอนเครดิตระหว่างประเทศที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา นี้ต้องมีมาตรฐานด้านความน่าเชื่อถือไม่น้อยกว่ามาตรฐานที่ใช้ภายใต้กลไกที่จัดตั้งขึ้นตามข้อ ๖ ของความตกลงปารีส

เพื่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้กรมมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้อนุญาตการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดเก็บให้เป็นไปตามที่ประกาศกำหนด
- (๒) ปรับข้อมูลบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศในการแสดงผลการดำเนินงานและการบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงการนับซ้ำของผลการลดก๊าซเรือนกระจกจากคาร์บอนเครดิตที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ และรายงานข้อมูลตามแนวปฏิบัติของความตกลงระหว่างประเทศ

ควรพิจารณาขยายหลักการใช้ได้เพียงครั้งเดียวและการป้องกันการนับซ้ำให้ครอบคลุมคาร์บอนเครดิตภายในประเทศ โดยเฉพาะคาร์บอนเครดิตที่นำมาใช้เพื่อการชดเชยภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- (๓) การดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวกับการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศตามที่ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๕๓ ให้องค์การ จัดให้มีระบบตรวจวัด รายงาน และทวนสอบปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้การรับรองคาร์บอนเครดิตสำหรับการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ภายในประเทศและวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ ตลอดจนระบบทะเบียนสำหรับติดตามการถ่ายโอนและการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ควรพิจารณากำหนดให้มีการติดหมายเลขประจำหน่วยเฉพาะ การติดตามสถานะการออกและการยกเลิกเครดิต และมาตรการป้องกันการใช้หรือออกเครดิตซ้ำ

ส่วนที่ ๒ ธุรกิจและบริการคาร์บอนเครดิต

มาตรา ๑๕๔ การโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งคาร์บอนเครดิต ให้เป็นไปโดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

- (๑) การซื้อขายคาร์บอนเครดิตที่ผ่านศูนย์ซื้อขาย ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หรือกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ตามแต่กรณี
- (๒) การโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งคาร์บอนเครดิตโดยตรงระหว่างบุคคลหรือแบบผู้ซื้อผู้ขายตก

ลงกันโดยตรง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่
คณะกรรมการองค์การประกาศกำหนด

มาตรา ๑๕๕ การโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่ง
คาร์บอนเครดิตตามความในมาตรา ๑๕๔ ให้มีผลต่อเมื่อจดทะเบียนกับ
องค์การตามระเบียบที่องค์การประกาศกำหนด

การจดทะเบียนการโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่ง
คาร์บอนเครดิตตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดให้กระทำโดยวิธีการทาง
อิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และให้ถือว่าการจดทะเบียนดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย
แล้ว

มาตรา ๑๕๖ ผู้ประกอบธุรกิจคาร์บอนเครดิตต้องขึ้นทะเบียนการประกอบ
ธุรกิจคาร์บอนเครดิตกับคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์
วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการองค์การประกาศกำหนด

มาตรา ๑๕๗ ผู้ให้บริการรับรองคาร์บอนเครดิตตามมาตรฐานอิสระจาก
กิจกรรมการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ต้องมีมาตรฐานใน
การให้การรับรองคาร์บอนเครดิตไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่องค์การกำหนด และ
มีหน้าที่รายงานการดำเนินการต่อองค์การตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
องค์การประกาศกำหนด

หมวด ๑๒ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ส่วนที่ ๑ การจัดทำข้อมูลและองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการวางแผนและ
ขับเคลื่อนการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศ

มาตรา ๑๕๘ ให้กรมร่วมกับหรือสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้จัดทำ
และเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศของประเทศซึ่งประชาชน
เข้าถึงได้ในศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของ
กรม โดยอย่างน้อยต้องปรากฏข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (๑) ข้อมูลภูมิอากาศ โดยอย่างน้อยประกอบด้วย ข้อมูลภูมิอากาศ
ตรวจวัดในอดีต ข้อมูลการติดตามสถานการณ์ภูมิอากาศ ข้อมูล
การคาดการณ์สภาพอากาศระยะสั้นและระยะกลาง ภาพฉาย
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระยะยาว
- (๒) ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากภูมิอากาศหรือ
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (๓) แนวทางและตัวอย่างการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศ
- (๔) ผลการดำเนินงานด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศ
- (๕) รายการอื่นตามที่กรมประกาศกำหนด

การนำเสนอข้อมูล และการปรับปรุงข้อมูลตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้
เป็นปัจจุบัน ให้เป็นไปตามที่กรมประกาศกำหนด

มาตรา ๑๕๙ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศ
ของประเทศให้กรมมีอำนาจ เข้าถึงหรือเรียกข้อมูลที่เกี่ยวข้องจาก
หน่วยงานอื่นของรัฐที่ครอบครองข้อมูลนั้นหรือมีอำนาจเรียกข้อมูลนั้นตาม
กฎหมายอื่น

มาตรา ๑๖๐ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรม
อุตุวิทยามีหน้าที่ในการจัดทำฐานข้อมูลภูมิอากาศของประเทศตาม
มาตรา ๑๕๘ (๑)

มาตรา ๑๖๑ ให้กรมร่วมกับหรือสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีการ
ประเมินความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการ
เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ การเกษตร
และความมั่นคงทางอาหาร การท่องเที่ยว สาธารณสุข การจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ หรือด้านอื่น
ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยจะประเมินเป็นรายพื้นที่หรือภาคส่วนก็ได้
แต่อย่างน้อยต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ข้อมูลการคาดการณ์ภูมิอากาศของประเทศ
- (๒) ข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลสถิติทางเศรษฐกิจและ
สังคม วิธีการประเมินผลกระทบและความเสี่ยง
- (๓) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพที่อาจ
เกิดแก่ประชาชนและชุมชน
- (๔) ระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับประชาชน
กลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือภาคส่วนหนึ่งภาคส่วนใดเป็นการเฉพาะ

ให้กรมเสนอผลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบตามวรรคหนึ่งต่อ
คณะกรรมการ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเผยแพร่ผลการประเมิน
ดังกล่าวในศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของ
กรมตามมาตรา ๑๕๘ ด้วย

ความร่วมมือตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามรูปแบบและวิธีการที่กรมกำหนด

มาตรา ๑๖๒ ให้กรมแจ้งผลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบตาม
มาตรา ๑๖๑ ไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการกำหนด
มาตรการป้องกันและรับมือความเสี่ยงและผลกระทบ รวมทั้งแจ้งให้
ประชาชนรับทราบตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้อำนาจดำเนินการป้องกันหรือบรรเทา
ความเสี่ยง หรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้กรมโดย
ความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ
สั่งการต่อไป

มาตรา ๑๖๓ เพื่อประโยชน์ในการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจาก
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และอำนาจ
จัดส่งหรือเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ข้อมูล
เกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ
ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อใช้ประกอบการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบ
ตลอดจนข้อมูลการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและบรรเทาความเสี่ยงและ
ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งอยู่ในความครอบครอง
ของหน่วยงานนั้น ให้แก่กรมตามที่กรมร้องขอ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำข้อมูลตามวรรคหนึ่งในรูปแบบดิจิทัล
ให้กรมจัดให้มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นกับหน่วยงานของรัฐ
ที่ครอบครองข้อมูลนั้น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและ
ระเบียบตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่าน
ระบบดิจิทัลด้วย

มาตรา ๑๖๔ ในกรณีที่เกิดเหตุเห็นว่ามีข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ไม่เพียงพอสำหรับการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ กรมอาจขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสำรวจ จัดเก็บ จัดทำและจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้ประกอบการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบเพิ่มเติมให้กรมก็ได้

การสำรวจ จัดเก็บ จัดทำและจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้ประกอบการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบเพิ่มเติมตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าเป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานรัฐดังกล่าวภายใต้มาตรา ๑๖๓

มาตรา ๑๖๕ เมื่อมีความจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่ให้เอกชนรายงานข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามมาตรา ๑๖๑ ให้กระทำการโดยการออกกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการดังต่อไปนี้

- (๑) จำพวกของบุคคลที่ต้องรายงานข้อมูล
- (๒) ข้อมูลที่ต้องรายงาน
- (๓) วิธีการรายงานข้อมูล
- (๔) กำหนดระยะเวลาการรายงานข้อมูล
- (๕) หน่วยงานของรัฐที่บุคคลต้องรายงานข้อมูลให้สำหรับข้อมูลแต่ละประเภท
- (๖) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจัดเก็บข้อมูล

ข้อมูลตาม (๒) ต้องเป็นข้อมูลที่เป็นข้อมูลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกรมและหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๖๓ ไม่อาจได้ข้อมูลนั้นมาโดยวิธีการอื่น หรือหากใช้วิธีการอื่นจะเป็นภาระแก่รัฐเกินความจำเป็น

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิคหรือเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ตาม (๖) กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้

มาตรา ๑๖๖ ในกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งหรืออุปสรรคในการดำเนินงานตามความในหมวด ๑๒ ส่วนที่ ๑ นี้ ให้กรมหารือกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องและรายงานปัญหาความขัดแย้งหรืออุปสรรคไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อยุติข้อพิพาทหรือสั่งการตามที่เห็นสมควร

ส่วนที่ ๒ การจัดทำและขับเคลื่อนแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

มาตรา ๑๖๗ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนนโยบายเรียกว่า "แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ" เพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริม สนับสนุน และวางแผนขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลดความเสี่ยงและความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ

แผนการปรับตัวตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บท เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และให้กรมเผยแพร่แผนดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรม

มาตรา ๑๖๘ ในการจัดทำแผนการปรับตัวคณะกรรมการอย่างน้อยต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ผลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบตามมาตรา ๑๖๑ ระดับความรุนแรงของผลกระทบและความจำเป็นเร่งด่วน
- (๒) ผลการประเมินการดำเนินงานตามแผนฉบับก่อนและข้อมูลความรู้ที่ดีที่สุดในปัจจุบัน
- (๓) นโยบายและแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (๔) กฎหมายของประเทศไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ และหลักการสากลที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพที่อาจเกิดแก่ประชาชนและชุมชน
- (๖) ความพร้อมและงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามแผน

มาตรา ๑๖๙ แผนการปรับตัวต้องประกอบด้วยรายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (๑) วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการดำเนินงานด้านการปรับตัว เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเป้าหมายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ การเกษตรและความมั่นคงทางอาหาร การท่องเที่ยว สาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ หรือด้านอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (๒) แนวทางและมาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สมควรดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด รวมถึงการกำหนดหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือมาตรการดังกล่าว
- (๓) กำหนดระยะเวลาและตัวชี้วัดของการดำเนินการตามแนวทางและมาตรการเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (๔) รูปแบบ วิธีการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการตามแผน

มาตรา ๑๗๐ ให้กรมโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกาศกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักรายสาขาภายใต้แผนการปรับตัว และประสานหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักรายสาขาคำหนดการร่วมกับกรมในการจัดทำแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า "แผนปฏิบัติการด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ" เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานและขับเคลื่อนการดำเนินงานรายสาขาให้สอดคล้องกับแผนการ

ปรับตัว โดยแผนปฏิบัติการต้องประกอบด้วยรายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ
- (๒) ผลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบรายสาขา
- (๓) เป้าหมายของการดำเนินงานด้านการปรับตัวรายสาขา
- (๔) นโยบายและมาตรการเพื่อปรับตัวตามเป้าหมาย
- (๕) การประมาณการงบประมาณสำหรับการปฏิบัติตามแผน
- (๖) กำหนดระยะเวลาการดำเนินนโยบายและมาตรการตาม (๔)
- (๗) แนวทางการดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

แผนปฏิบัติการด้านการปรับตัวตามวรรคหนึ่ง เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และให้กรมเผยแพร่แผนดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรม

มาตรา ๑๗๑ ภายใต้งบประมาณปี ๑๗๐ ในกรณีที่จังหวัดหรือท้องถิ่นใดได้รับผลกระทบหรือมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามการประเมินผลกระทบและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามมาตรา ๑๖๑ ให้จังหวัดหรือท้องถิ่นนั้นโดยการสนับสนุนของกรม จัดทำแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น

ในกรณีที่จังหวัดหรือท้องถิ่นที่ยังไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ประสงค์จะริเริ่มจัดทำแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น ให้จังหวัดหรือท้องถิ่นนั้นสามารถร้องขอต่อกรม เพื่อหาแนวทางสนับสนุนในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น

การจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตของชุมชนและประชาชนในจังหวัดหรือท้องถิ่นนั้น หรือลักษณะเฉพาะของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย โดยให้มีการวางแผนจัดทำร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบในจังหวัดหรือท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๑๗๒ ให้กรมมีหน้าที่และอำนาจในการริเริ่ม ผลักดัน และประสานให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องตามแผนการปรับตัวแผนปฏิบัติการด้านการปรับตัว หรือแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น ดำเนินการพัฒนา และแก้ไขนโยบาย กฎหมาย หรือกฎระเบียบให้สอดคล้องกับการดำเนินงานขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายตามแผนดังกล่าว

มาตรา ๑๗๓ เพื่อประโยชน์ในการติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการตามแผนการปรับตัว แผนปฏิบัติการด้านการปรับตัว และแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น ให้กรมมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการปรับตัว แผนปฏิบัติการด้านการปรับตัว แผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น ของหน่วยงานของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนดังกล่าวรายงานผลการดำเนินการให้กรมทราบภายในระยะเวลาและตามรายการที่กรมประกาศกำหนด

ให้กรมจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการตามแผนการปรับตัว แผนปฏิบัติการด้านการปรับตัว และแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น เสนอต่อคณะกรรมการทราบอย่างน้อยทุกสองปี โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความคืบหน้าในการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา และให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศหรือระบบสารสนเทศของกรมด้วย

มาตรา ๑๗๔ ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการว่าการดำเนินการของหน่วยงานใด ไม่สอดคล้องกับแผนการปรับตัว แผนปฏิบัติการด้านการปรับตัว แผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น หรือมีความคืบหน้าการดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนดังกล่าว คณะกรรมการอาจสั่งให้กรมหารือกับหน่วยงานนั้นเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาลดอุปสรรคให้ได้ข้อยุติ หรืออาจมีข้อเสนอแนะการดำเนินการไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานนั้นก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่รายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามแผนการปรับตัว แผนปฏิบัติการด้านการปรับตัว แผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น หรือมีปัญหาอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตามแผนกับการดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญอื่นของรัฐ ให้คณะกรรมการรายงานปัญหาอุปสรรคหรือความขัดแย้งนั้น ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

หมวด ๑๓ มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๑๗๕ ให้คณะกรรมการจัดให้มีมาตรฐานกลางในการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า "มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม" ที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจตรงกันและมีจุดยึดโยงให้นำไปใช้อ้างอิงในการประเมินสถานะการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศวางแผนเชิงกลยุทธ์ กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการ รวมถึงจัดสรรและใช้จ่ายเงินทุนได้อย่างมีมาตรฐานสอดคล้องกัน

การจัดทำมาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง สามารถแบ่งการดำเนินการเป็นระยะตามความเหมาะสมกับบริบทและความจำเป็นของประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำมาตรฐานดังกล่าวด้วย

มาตรา ๑๗๖ มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมในแต่ละระยะ อย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการดังต่อไปนี้

- (๑) ขอบเขตและวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมของการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม
- (๒) ขอบเขตและหลักการของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีนัยสำคัญต่อผลกระทบด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

- (๓) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินรายการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- (๔) เงื่อนไขและตัวชี้วัดสำหรับวิธีการประเมินรายการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- (๕) กรอบหลักการประเมินผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ

มาตรา ๑๗๗ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำมาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การจัดทำนโยบาย แผน แผนปฏิบัติการ หรือมาตรการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว หรือการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศและของหน่วยงานรัฐในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- (๒) การใช้จ่ายเงินของกองทุนตามมาตรา ๒๒
- (๓) การรายงานข้อมูลของนิติบุคคลควบคุมภายใต้ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๘๖
- (๔) กรณีอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หมวด ๑๔ บทกำหนดโทษ

โปรดทราบว่า ในบริบทของสหภาพยุโรป ได้มีการกำหนดอัตราโทษในระดับไม่สูงในระยะแรก และทยอยปรับเพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป แนวทางดังกล่าวช่วยให้คณะกรรมการยุโรปสามารถตอบสนองต่อข้อกังวลของผู้เข้าร่วมตลาดบางประการ และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีระยะเวลาเพียงพอในการปรับตัวต่อการนำกลไกการคาร์บอนมาใช้ ดังนั้น อาจพิจารณากำหนดความยืดหยุ่นในลักษณะเดียวกันผ่านกฎกระทรวง แทนการกำหนดอัตราโทษไว้ตายตัวในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๗๘ ผู้ใดไม่จัดเก็บหรือรายงานข้อมูลกิจกรรมตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือแจ้งเดือนตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๗๙ ผู้ใดจงใจรายงานข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลอันเท็จ รายงานตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงสามแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินสามพันบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๘๐ ผู้ใดนำส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๕๔ โดยเจตนาให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลอันเท็จ รายงาน มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๘๑ ผู้ใดไม่นำส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือฝ่าฝืนประกาศของกรมตามมาตรา ๕๔ หรือไม่ดำเนินการตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๘๒ หน่วยงานทวนสอบและผู้ทวนสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่รายงานผลการทวนสอบตามมาตรา ๖๐ วรรคสาม หรือมาตรา ๑๐๘ อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลอันเท็จ รายงาน มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๘๓ ผู้ใดไม่เก็บรักษารายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๖๒ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา ๑๘๔ ผู้ใดไม่ให้ความร่วมมือตามสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๐ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งแสนบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๘๕ ผู้ใดไม่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๘๖ ผู้ใดทำให้นตนเองหรือทำให้ผู้อื่นได้รับการจัดสรร การจัดสรรเพิ่มเติม การเปลี่ยนแปลงสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามมาตรา ๘๒ หรือมาตรา ๘๔ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๘๗ ผู้ใดไม่แจ้งข้อมูลตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๘๘ นิติบุคคลควบคุมใดไม่มีสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่ไม่ครบตามมาตรา ๕๑ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยจำนวนไม่เกินสามเท่าของราคาเฉลี่ยของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จัดสรร โดยการประมูลในระยะปีดำเนินการที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นของจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ไม่คืนหรือคืนไม่ครบ

มาตรา ๑๘๙ ผู้ใดคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา ๕๑ โดยใช้สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบหักกลบตามมาตรา ๕๑ หรือขอใช้สิทธิในการขอลดหย่อนตามมาตรา ๕๕ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๙๐ ผู้ใดไม่ส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้าตามมาตรา ๑๐๕ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๙๑ ผู้ใดส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากสินค้านำเข้าตามมาตรา ๑๐๕ โดยเจตนาให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลอันเท็จ รายงาน มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๕๒ ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศของกรมตามมาตรา ๑๐๕ หรือไม่ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๕๓ ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๑๑๕ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา ๑๕๔ ผู้ใดไม่ชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนตามมาตรา ๑๐๗ และ มาตรา ๑๑๓ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยจำนวนไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๕๕ ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๘ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา ๑๕๖ ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีและปรับไม่เกินสี่แสนบาท

มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดประกอบธุรกิจคาร์บอนเครดิต โดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับองค์การตามมาตรา ๑๕๖ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่การกระทำผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการหรือนุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการ หรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

มาตรา ๑๕๙ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย และถ้าค่าปรับเป็นพินัยมีอัตราอย่างสูง ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวปรับเป็นพินัยก็ได้ แต่ถ้าค่าปรับเป็นพินัยมีอัตราอย่างสูงเกินหนึ่งหมื่นบาท กำหนดให้การปรับเป็นพินัยกระทำเป็นองค์คณะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่น้อยกว่าสามคน มีหัวหน้าองค์คณะหนึ่งคนและองค์คณะไม่น้อยกว่าสองคน

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๐๐ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๑๐ (๑) (๒) (๓) และวรรคสอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นไปพลางก่อน แต่ไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๐๑ ในวาระเริ่มแรก เพื่อให้การดำเนินการด้านนโยบายและแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความต่อเนื่อง ให้แผนแม่บท

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

รองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๕๓ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เป็นแผนแม่บทตามพระราชบัญญัตินี้ ให้การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๒ และยุทธศาสตร์ระยะยาวในการพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำของประเทศไทย ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๕ เป็นแผนลดก๊าซเรือนกระจกตามพระราชบัญญัตินี้ และให้แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๗ เป็นแผนการปรับตัวตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีการทบทวนแผนดังกล่าวให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๐๒ บรรดาระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศ ที่ออกตามความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๐๓ การดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามหมวด ๖ ส่วนที่ ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๒๐๔ เพื่อเป็นการบรรเทาการชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนตามมาตรา ๑๑๓ ในสองปีแรกของการดำเนินการกลไกการปรับราคาคาร์บอนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยกเว้นการชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนสำหรับผู้นำเข้า

มาตรา ๒๐๕ ในระหว่างที่หมวด ๔ กองทุนภูมิอากาศยังไม่มีผลใช้บังคับ หากมีรายได้หรือเงินอื่นใดที่กฎหมายนี้บัญญัติให้เป็นเงินและทรัพย์สินของกองทุน ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้นั้นนำฝากเงินดังกล่าวไว้ในบัญชีแยกเฉพาะ และเมื่อหมวด ๔ มีผลใช้บังคับแล้วให้ออนเงินดังกล่าวเข้ากองทุน โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

บัญชีพิกัดอัตราภาษีคาร์บอน

ประเภทสินค้า	หน่วย	ภาษีคาร์บอน (บาท/หน่วยสินค้า)
1. น้ำมันเบนซินออกเทน ๘๑	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๘๐
2. น้ำมันเบนซินออกเทน ๘๕	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๘๐
3. แก๊สโซฮอล์อี ๑๐ ออกเทน ๘๑	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๗๒
4. แก๊สโซฮอล์อี ๑๐ ออกเทน ๘๕	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๗๒
5. แก๊สโซฮอล์อี ๑๐ ออกเทน ๘๕ (ชนิดพิเศษ)	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๗๒
6. แก๊สโซฮอล์อี ๒๐	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๖๔
7. แก๊สโซฮอล์อี ๘๕	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๑๒
8. น้ำมันก๊าด	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๑๐๐
9. น้ำมันเบนซินอากาศยาน ๑๐๐/๑๓๐	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๑๐๐
10. น้ำมันอากาศยานเจท เอ ๑	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๑๐๐
11. ดีเซลพื้นฐาน	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๑๐๐
12. ดีเซลหมุนเร็ว บี ๗	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๕๓
13. ดีเซลหมุนเร็ว บี ๗ (ชนิดพิเศษ)	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๕๓
14. ดีเซลหมุนเร็ว บี ๗ (ชนิดพิเศษ) ยูโร	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๕๓
15. ดีเซลหมุนเร็ว บี ๑๐	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๕๐
16. ดีเซลหมุนเร็ว บี ๑๐ (ชนิดพิเศษ)	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๕๐
17. ดีเซลหมุนเร็ว บี ๒๐	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๘๐
18. ดีเซลต่อเนื่อง	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๑๐๐
19. ดีเซลกัมมะถันสูง	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๑๐๐
20. น้ำมันเตา	ลิตร เศษของลิตรให้นับเป็นหนึ่งลิตร	๑๒๐
21. แอลพีจี	กิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม	๘๐
22. โพรเพน	กิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม	๑๒๐
23. บิวเทน	กิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม	๑๒๐
24. ขางมะตอย	กิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม	๑๒๐
25. ก๊าซธรรมชาติ	กิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม	๘๐
26. ก๊าซธรรมชาติเหลว	กิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม	๘๐

27. แอนทราไซด์	กิโกรัม เศษของกิโกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโกรัม	๑๒๐
28. บิพูมินัส	กิโกรัม เศษของกิโกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโกรัม	๑๒๐
29. ถ่านไม้	กิโกรัม เศษของกิโกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโกรัม	๑๒๐
30. ลิควินด์	กิโกรัม เศษของกิโกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโกรัม	๑๒๐
31. ถ่านอัดและอื่น ๆ	กิโกรัม เศษของกิโกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโกรัม	๑๒๐
32. อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	ลิตรหรือกิโกรัมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด	๑๒๐

ภาคผนวก 3 – กรณีศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับผลกระทบเชิงการกระจายของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน

กรณีศึกษาต่อไปนี้เสริมกรณีศึกษาแอฟริกาใต้และการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงการกระจายในหมวด 24–26 ของรายงานฉบับนี้ แต่ละกรณีถูกกำหนดกรอบรอบประเด็นนโยบายเฉพาะและการเลือกเชิงสถาบันที่ได้กำหนดผลลัพธ์และความชอบธรรมตามที่รับรู้ของเครื่องมือการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในประเทศต่าง ๆ ร่วมกับกรณีศึกษาแอฟริกาใต้ กรณีศึกษาเหล่านี้ครอบคลุมประเด็นการสนับสนุนทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับการออกแบบการชดเชย (ออสเตรเลีย) มาตรการคุ้มครองชุมชนที่ฝังอยู่ในกฎหมายหลัก (เคนยา) การชดเชยภาษีคาร์บอนที่บูรณาการเข้ากับสวัสดิการ (สิงคโปร์) ระเบียบวิธีการสร้างแบบจำลองเชิงการกระจาย (นิวซีแลนด์) และปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยและตลาดไฟฟ้าที่ถูกกำกับ (เกาหลีใต้)

ประสบการณ์ของแอฟริกาใต้ที่ได้บรรยายไว้ในส่วนที่ 4 ข้อย่อย 27.4 แสดงให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาสามารถดึงหลักการการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมเข้าในกรอบการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของตนตั้งแต่เริ่มต้นได้อย่างไร กลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของออสเตรเลียนที่มีอายุสั้นได้กล่าวถึงคำถามเสริม คือ ความยั่งยืนทางการเมืองของการชดเชยระดับครัวเรือนเมื่อไม่ได้รับการสื่อสารอย่างเพียงพอ และไม่ได้มาพร้อมการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านในระดับชุมชน

กรณีศึกษา: ออสเตรเลีย

กลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนของออสเตรเลีย ซึ่งบัญญัติขึ้นภายใต้ Clean Energy Act 2011 (Cth)⁵¹ เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ในฐานะระบบซื้อขายสิทธิการปล่อย แม้ว่าจะดำเนินงานในลักษณะภาษีคาร์บอนแบบราคางัดในช่วงระยะแรก (พ.ศ. 2555–2557) ราคาคาร์บอนถูกกำหนดไว้ที่ 23 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า⁵² ในปี พ.ศ. 2555–2556 และเพิ่มขึ้นเป็น 24.15 ในปี พ.ศ. 2556–2557 ครอบคลุมผู้ปล่อยรายใหญ่ที่สุดของประเทศมากกว่า 350 ราย ทั้งในด้านการผลิตไฟฟ้า การผลิตอุตสาหกรรม และเหมืองแร่ คิดเป็นประมาณร้อยละ 60 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ⁵³ เชื้อเพลิงการขนส่งทางถนนสำหรับครัวเรือนได้รับการยกเว้น และอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานสูงและเปิดรับการแข่งขันทางการค้า (EITE) ได้รับการจัดสรรใบอนุญาตฟรีไม่เกินร้อยละ 94.5 ของการปล่อยตามเส้นฐานภายใต้ Jobs and Competitiveness Programme (ส่วนที่ 7 ของพระราชบัญญัติ)

ชุดมาตรการช่วยเหลือครัวเรือนที่ดำเนินควบคู่กัน ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในเอกสาร Securing a Clean Energy Future (พ.ศ. 2554)⁵⁴ ของกระทรวงการคลัง ประมาณการว่าราคาคาร์บอนจะเพิ่มต้นทุนเฉลี่ยของครัวเรือนประมาณ 9.90 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อสัปดาห์⁵⁴ และจัดให้มีการช่วยเหลือเฉลี่ย 10.10 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อสัปดาห์ผ่านการลดภาษีเงินได้และการเพิ่มเงินโอน โดยครัวเรือนรายได้ต่ำได้รับการชดเชยเกินตามสัดส่วนที่มากกว่า

⁵¹ พระราชบัญญัติพลังงานสะอาด พ.ศ. 2554 (เครือรัฐออสเตรเลีย) (ฉบับที่ 131 ปี 2554) (Clean Energy Act 2011 (Cth) (No. 131 of 2011)). สืบค้นได้จาก: <https://www.legislation.gov.au/C2011A00131/latest/text>

⁵² Climate Change Authority, เอกสารประเด็นทบทวนเป้าหมายและความก้าวหน้า (Targets and Progress Review Issues Paper) (2556). สืบค้นได้จาก: <https://www.climatechangeauthority.gov.au/targets-and-progress-review-issues-paper>

⁵³ เครือรัฐออสเตรเลีย, การสร้างหลักประกันอนาคตพลังงานสะอาด: แผนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลออสเตรเลีย (Securing a Clean Energy Future: The Australian Government's Climate Change Plan) (2554).

⁵⁴ <https://www.abc.net.au/news/2011-07-10/how-will-the-carbon-price-affect-you/2789092>

ผลกระทบต่อประชากรที่ได้รับผลกระทบ: ในช่วงสองปีของการดำเนินงาน กลไกได้ส่งมอบผลลัพธ์ที่วัดได้ คือ การปล่อยจาก National Electricity Market ลดลง โดยการปล่อยรวมจากภาคที่ครอบคลุมลดลงประมาณร้อยละ 8 เมื่อเทียบกับช่วงสองปีก่อนหน้า⁵⁵ ชุดมาตรการลดเขตรื้อเรือนในเชิงการคลังมีลักษณะก้าวหน้า อันที่จริง รายได้กว่าร้อยละ 50 ถูกจัดสรรไว้สำหรับชุดมาตรการนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าครัวเรือนแต่ละครัวเรือนได้รับการโอนทางการคลังอย่างกว้าง แต่ไม่มีกลไกเฉพาะที่จะสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านโดยรวมของชุมชนและภูมิภาคที่พึ่งพาถ่านหิน ไม่มีสิ่งเทียบเท่ากับกรอบการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมของแอฟริกาใต้ ซึ่งช่วงนี้ทำให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะในภูมิภาคถ่านหิน เช่น Hunter Valley (New South Wales) และ Latrobe Valley (Victoria) ไม่มีส่วนได้เสียที่จับต้องได้ในการเปลี่ยนผ่าน⁵⁶ การตอบสนองเชิงนโยบายและความเกี่ยวข้อง: กลไกถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ภายใต้ Clean Energy Legislation (Carbon Tax Repeal) Act 2014⁵⁷ ภายหลังการเลือกตั้งของรัฐบาล Abbott ออสเตรเลียจึงกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้วประเทศแรกที่รื้อตลาดคาร์บอนที่กำลังดำเนินงานอยู่⁵⁸ มาตรการลดเขตรื้อเรือนได้รับการทบทวนไว้เป็นส่วนใหญ่ภายหลังการยกเลิก	รัฐบาลได้แทนที่การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนด้วย Direct Action ซึ่งเป็นโครงการให้ทุนแบบสมัครใจที่จัดสรร 2.55 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในช่วงเวลาสี่ปี ซึ่งไม่ได้กำหนดเขตแดนรวมของการปล่อย⁵⁹ ประสิทธิภาพของออสเตรเลียเน้นว่า การลดเขตรื้อเรือนแม้จะจำเป็น แต่ไม่เพียงพอด้วยตัวเองที่จะรักษาความคงทนทางการเมืองของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน การวิเคราะห์ในเวลาต่อมาบ่งชี้ว่า แม้การช่วยเหลือจะมีความใจกว้าง แต่ผู้รับจำนวนมากก็ไม่ได้เชื่อมโยงการลดภาษีและการเพิ่มเงินโอนกับกลไกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนเอง⁶⁰ การไม่สามารถสื่อสารได้อย่างชัดเจนและสม่ำเสมอว่าผลประโยชน์เหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากรายได้ของการกำหนดกลไกราคาคาร์บอน บั่นทอนการยอมรับและเปิดโอกาสให้คำวิจารณ์จากฝ่ายค้านมุ่งเน้นไปที่ผลกระทบด้านราคาที่มองเห็นได้มากเกินไป โดยเฉพาะค่าไฟฟ้า นอกจากนี้ การขาดการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านที่มองเห็นได้และอิงพื้นที่สำหรับภูมิภาคที่พึ่งพาถ่านหิน หมายความว่ารายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนไม่ได้ถูกมองเห็นว่ากำลังทำงานทั้งในระดับครัวเรือนหรือในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ สำหรับประเทศไทย สิ่งนี้บ่งชี้ว่า กองทุนภูมิอากาศสามารถได้รับการเสริมความแข็งแกร่งโดยการรวมการช่วยเหลือในระดับครัวเรือนเข้ากับการใช้จ่ายที่ได้สื่อสารอย่างชัดเจน และการลงทุนที่มุ่งเป้าและเฉพาะบริบทในภูมิภาคที่เปราะบาง อันเป็นการยึดนโยบายสภาพภูมิอากาศไว้ทั้งในการคุ้มครองสวัสดิการและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม
--	--

⁵⁵ O’Gorman, M. และ Jotzo, F., “ผลกระทบของราคาคาร์บอนต่ออุปสงค์ อุปทาน และการปล่อยก๊าซในภาคไฟฟ้าของออสเตรเลีย” (“Impact of the carbon price on Australia’s electricity demand, supply and emissions”), CCEP Working Paper 1411, Crawford School, ANU (2557). สืบค้นได้จาก: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2014/08/OGorman-and-Jotzo-Impact-of-the-carbon-price-on-Australias-electricity-demand-supply-and-emissions.pdf>

⁵⁶ Edwards, G.A.S., Hanmer, C., Park, S., MacNeil, R., Bojovic, M., Kucic-Riker, J., Musil, D. และ Viney, G., มุ่งสู่การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมจากถ่านหินในออสเตรเลีย? (Towards a Just Transition from Coal in Australia?) British Academy (มิถุนายน 2565), หน้า 16: “รัฐบาล (ในหลายระดับ) จำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการวางแผนและสนับสนุนเงินทุนสำหรับการเปลี่ยนผ่าน อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ย่ำแย่หลายครั้งว่ารัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลกลาง กลับไม่เข้ามามีบทบาทในพื้นที่ดังกล่าว” ดูเพิ่มเติมหน้า 12–13 ซึ่งบันทึกว่าการขาดกลไกการเปลี่ยนผ่านในระดับชุมชนทำให้แรงงานและชุมชนที่พึ่งพาถ่านหินมองว่าการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนว่าเป็นภัยต่อวิถีชีวิต มากกว่าจะเป็นโอกาสสำหรับการเปลี่ยนผ่านอย่างมีการบริหารจัดการ

⁵⁷ พระราชบัญญัติพลังงานสะอาด (การยกเลิกภาษีคาร์บอน) พ.ศ. 2557 (เครือรัฐออสเตรเลีย) (Clean Energy Legislation (Carbon Tax Repeal) Act 2014 (Cth)). สืบค้นได้จาก: <https://www.legislation.gov.au/C2014A00083/latest/text>

⁵⁸ Crowley, K., “ขึ้นและลงของการเมืองด้านสภาพภูมิอากาศในช่วงปี 2556–2559: การยกเลิกการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในออสเตรเลีย” (“Up and down with climate politics 2013–2016: the repeal of carbon pricing in Australia”), WIREs Climate Change (2560), doi: 10.1002/wcc.458.

⁵⁹ EDF, ออสเตรเลีย: กรณีศึกษาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Australia: An Emissions Trading Case Study) (พฤษภาคม 2558), หน้า 2. สืบค้นได้จาก: <https://www.edf.org/sites/default/files/australia-case-study-may2015.pdf>

⁶⁰ Logg-Scarvell, J., “กระแสต่อต้านการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนในออสเตรเลียและแคนาดา” (“Backlash Against Carbon Pricing in Australia and Canada”), Carnegie Endowment for International Peace (กันยายน 2568). สืบค้นได้จาก: <https://carnegieendowment.org/research/2025/09/carbon-pricing-backlash-elite-grassroots-protest-australia-canada> โดยระบุว่าความ “ล้มเหลวของรัฐบาลพรรคแรงงานในการเชื่อมโยงผลประโยชน์ดังกล่าวเข้ากับรายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนอย่างชัดเจน ทำให้ภาคการเหล่านี้ไม่สามารถบรรเทาความกังวลของสาธารณชนได้” บทความสรุปว่า “ในออสเตรเลีย ความล้มเหลวด้านการสื่อสาร โดยเฉพาะการไม่เชื่อมโยงรายได้จากการกำหนดกลไกราคาคาร์บอนเข้ากับมาตรการชดเชย น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบดังกล่าวล่มสลาย”

ประสบการณ์ของเคนยาขยายคำถามเกี่ยวกับความเสมอภาคในการกำหนดกลไกการคาร์บอนไปสู่ธรรมชาติของตลาดคาร์บอนเอง โดยกล่าวถึงการคุ้มครองชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการคาร์บอนเครดิตในกฎหมายหลัก

กรณีศึกษา: เคนยา

พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเคนยา พ.ศ. 2559 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2566⁷⁰ ได้จัดตั้งกรอบการกำกับดูแลที่ครอบคลุมซึ่งควบคุมการเข้าร่วมตลาดคาร์บอนทุกรูปแบบ รวมถึงความร่วมมือทวิภาคีภายใต้มาตรา 6 ของความตกลงปารีส การมีส่วนร่วมกับนิติบุคคลภาคเอกชน และตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ แตกต่างจากแอฟริกาใต้หรือสิงคโปร์ เคนยาซึ่งไม่ได้ดำเนินการระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศหรือภายในคาร์บอน โครงสร้างการกำหนดกลไกการคาร์บอนของเคนยาดำเนินงานผ่านกลไกการให้เครดิตคาร์บอนแบบอิงโครงการ อย่างไรก็ตาม กรอบนี้ใช้บังคับกับโครงการคาร์บอนทั้งหมดที่ “ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้” โดยไม่คำนึงถึงตลาดปลายทาง หมายความว่าข้อกำหนดมาตรการคุ้มครองชุมชนยึดติดกับเครดิต ณ จุดของการสร้าง การเลือกการออกแบบนี้เป็นที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งทั้งบทบัญญัติระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและธรรมชาติ T-VER ไว้ในกฎหมายหลักฉบับเดียวกันในลักษณะเดียวกัน

แกนกลางคือข้อกำหนดการแบ่งปันผลประโยชน์ตามกฎหมายภายใต้ Section 23E คือ ทุกโครงการคาร์บอนบนที่ดินสาธารณะหรือที่ดินชุมชน ต้องดำเนินการผ่าน Community Development Agreement (CDA) ซึ่งบันทึกไว้ใน National Carbon Registry โดยมีการสมทบประจำปีให้แก่ชุมชนอย่างน้อยร้อยละ 40 ของรายได้รวมสำหรับโครงการที่ดิน และร้อยละ 25 สำหรับโครงการที่ไม่อิงที่ดิน Climate Change (Carbon Markets) Regulations 2024 ให้รายละเอียดในการบังคับใช้ รวมถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม (ESIAs) ภาคบังคับ และไทยสำหรับการรายงานรายได้ต่ำกว่าจริง⁷¹ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2568 เคนยาได้เปิดตัว REDD+ Registry แห่งชาติแห่งแรกของแอฟริกา (ได้รับการสนับสนุนจาก UK PACT และ Conservation International)⁷²

ผลกระทบต่อประชากรที่ได้รับผลกระทบ:

แม้กรอบที่กล่าวหานี้ การดำเนินงานได้เผยให้เห็นความท้าทายในการแปลงบทบัญญัติทางกฎหมายเป็นแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน โครงการคาร์บอนเครดิตในพื้นที่ปศุสัตว์เร่ร่อนและพื้นที่อยู่อาศัยในป่า ในหลายกรณีได้ดำเนินการไปโดยไม่ได้รับการปรึกษาหารืออย่างมีนัยสำคัญกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ African Court on Human and Peoples' Rights ได้มีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2560 และอีกครั้งในปี พ.ศ. 2565 ว่า เคนยาได้ละเมิดสิทธิของชาว Ogiek ภายใต้ African Charter on Human and Peoples' Rights รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการใช้ที่ดินบรรพบุรุษ⁷³ เมื่อไม่นานมานี้ Northern Kenya Rangelands Carbon Project ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการคาร์บอนชุมชนที่ใหญ่ที่สุดในแอฟริกา ถูก Verra ระงับสองครั้ง ในปี พ.ศ. 2566 และในปี พ.ศ. 2568 ภายหลังความกังวลเกี่ยวกับการจัดเตรียมการแบ่งปันผลประโยชน์และการยินยอมของชุมชน⁷⁴ ประสบการณ์เหล่านี้ได้ให้ข้อมูลในการเข้มงวดของระบบการกำหนดกลไกการคาร์บอนอย่างต่อเนื่อง คือ Carbon Market Regulations ที่กล่าวถึงข้างต้นได้เสริมข้อกำหนดสำหรับการยินยอมโดยเสรี ล่วงหน้า และได้รับการแจ้งข้อมูลอย่างแม่นยำเพราะความล้มเหลวก่อนหน้านี้แสดงให้เห็นว่ากรอบเดิมได้ทิ้งช่องว่างไว้ที่ใด

ความเกี่ยวข้องเชิงนโยบาย:

สำหรับประเทศไทย แนวทางของเคนยาแสดงให้เห็นว่าการฝังมาตรการคุ้มครองชุมชนในกฎหมายหลัก ณ จุดของการสร้างเครดิตมากกว่า ณ จุดของการซื้อขาย สามารถสร้างพื้นฐานที่คงทนสำหรับการคุ้มครองชุมชนที่ใช้บังคับโดยไม่คำนึงถึงว่าเครดิตจะเข้าสู่ตลาดสมัครใจ ตลาดบังคับ หรือการโอนตามมาตรา 6 ได้อย่างไร การทำให้มั่นใจว่าเครดิต T-VER ที่มีสิทธิแปลงเป็นสิทธิการปล่อยก๊าซเพื่อการชดเชยของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา 93 เป็นไปตามข้อกำหนดการมีส่วนร่วมของชุมชนและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ทวนสอบได้ จะสามารถเสริมความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อมและการยอมรับของสาธารณะในวงกว้างของตลาดบังคับ

⁷⁰ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2559 (ฉบับที่ 11 ปีพ.ศ. 2559) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2566 (Climate Change Act, 2016 (No. 11 of 2016), as amended by the Climate Change (Amendment) Act, 2023). สืบค้นได้จาก: <https://new.kenyalaw.org/akn/ke/act/2016/11/eng@2023-09-15>

⁷¹ กฎระเบียบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ตลาดคาร์บอน) พ.ศ. 2567 (Climate Change (Carbon Markets) Regulations, 2024) (ประกาศกฎหมายลำดับรองฉบับที่ 84 ปีพ.ศ. 2567). สืบค้นได้จาก: <https://new.kenyalaw.org/akn/ke/act/in/2024/84/eng@2024-06-07>

⁷² เคนยาเปิดตัวทะเบียน REDD+ และแนวปฏิบัติการจัดทำระบบ Nesting ระดับชาติแห่งแรกของแอฟริกา โดยได้รับการสนับสนุนจากสหราชอาณาจักร (Kenya Launches Africa's First-Ever REDD+ Registry and National Nesting Guidelines with UK Support). The Blue News.

⁷³ ศาลสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแห่งแอฟริกา, คณะกรรมการแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชน v. สาธารณรัฐเคนยา (African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya), คำร้องหมายเลข 006/2012 และ 006/2012-Reparations, คำพิพากษาลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 และ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2565.

⁷⁴ <https://news.mongabay.com/short-article/2025/05/kenyan-soil-carbon-project-suspended-for-a-second-time/>

สิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าการชดเชยภาษีคาร์บอนสามารถจัดให้ได้ผ่าน โครงสร้างสวัสดิการที่มีอยู่แล้ว ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างที่อาจเกี่ยวข้องกับระบบบัตรสวัสดิการรัฐของประเทศไทย

ประสบการณ์ของเคนยาชาวลำถานเกี่ยวกับความเสมอภาคในการกำหนดค่างานคาร์บอนไปสู่ธรรมชาติของตลาดคาร์บอนเอง โดยกล่าวถึงการคุ้มครองชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการคาร์บอนเครดิตในกฎหมายหลัก

กรณีศึกษา: สิงคโปร์ สิงคโปร์ได้ดำเนินการภาษีคาร์บอนฉบับแรกของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี พ.ศ. 2562 ภายใต้ Carbon Pricing Act 2018⁷⁵ ครอบคลุมประมาณร้อยละ 80 ของการปล่อย GHG ระดับชาติทั้งหมด ณ จุดที่นำเสนอ ผ่านการรวมกันของภาษีคาร์บอนกับผู้ปล่อยรายใหญ่โดยตรง ($\geq 25,000$ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า/ปี) และอากรสรรพสามิตเชื้อเพลิงสำหรับเชื้อเพลิงการขนส่ง อัตราถูกกำหนดที่ S\$5/ตัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ถึง 2566 เพิ่มขึ้นเป็น 25 ดอลลาร์สิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2567 และเพิ่มขึ้นเป็น 45 ดอลลาร์สิงคโปร์ภายในปี พ.ศ. 2569 โดยมีช่วงเป้าหมาย S\$50–80 ภายในปี พ.ศ. 2573 ภาษีนี้นี้มีฐานที่กว้างโดยไม่มีการยกเว้นรายภาคส่วน แม้ว่าจะมีการนำการจัดสรรเปลี่ยนผ่านสำหรับบริษัท EITE ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2567⁷⁶ ผลกระทบต่อประชากรที่ได้รับผลกระทบ: ณ อัตราเริ่มต้น S\$5 ผลกระทบต่อครัวเรือนเป็นเล็กน้อย (~S\$1-4 ต่อเดือนสำหรับค่าไฟฟ้า)⁷⁷ รัฐบาลได้ชดเชยการเพิ่มขึ้นผ่านโครงการ U-Save ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ GST Voucher and Assurance Package ที่กว้างขึ้น ในปีงบประมาณพ.ศ. 2567 ครัวเรือน HDB กว่า 950,000 ครัวเรือนได้รับเงินคืน U-Save โดยครัวเรือน HDB ขนาด 1 ห้องและ 2 ห้องที่มีสิทธิได้รับสูงสุด 950 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี⁷⁸ กลไกการส่งมอบ คือ การโอนเครดิตอัตโนมัติเข้าบัญชีค่าสาธารณูปโภค ขจัดอุปสรรคการสมัครและทำให้มั่นใจถึงการรับเกือบทั่วทั้งหมด MSMEs เฝ้าระวังการส่งผ่านต้นทุนทางอ้อมและได้รับการสนับสนุนผ่าน Energy Efficiency Fund	การตอบสนองเชิงนโยบายและความเกี่ยวข้อง: แนวทางของสิงคโปร์โดดเด่นด้วยการบูรณาการการชดเชยภาษีคาร์บอนเข้ากับโครงสร้างพื้นฐานการเรียกเก็บค่าสาธารณูปโภคและสวัสดิการที่มีอยู่ก่อนแล้ว โครงการ U-Save มีอยู่ก่อนภาษีคาร์บอน ภาษีคาร์บอนเพียงเพิ่มจำนวนของเงินคืน ความต่อเนื่องเชิงสถาบันนี้ลดต้นทุนการดำเนินงานและทำให้มั่นใจถึงการส่งมอบการแทรกแซงทันที แนวทางที่ระบบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของประเทศไทยและ โครงสร้างพื้นฐานการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าระดับจังหวัดสามารถจำลองตามได้
--	---

⁷⁵ พระราชบัญญัติการกำหนดค่างานคาร์บอน พ.ศ. 2561 (Carbon Pricing Act 2018) และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการกำหนดค่างานคาร์บอน พ.ศ. 2565 (Carbon Pricing (Amendment) Act 2022). สืบค้นได้จาก: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CPA2018>; <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/22-2022/Published/20221003>

⁷⁶ สำนักเลขาธิการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (NCCS), ภาพรวมภาษีคาร์บอน (Carbon Tax Overview). สืบค้นได้จาก: <https://www.nccs.gov.sg/singapores-climate-action/carbon-tax/>

⁷⁷ <https://www.mse.gov.sg/policies/climate-change/carbon-pricing-act/>

⁷⁸ <https://www.mof.gov.sg/news-resources/newsroom/more-than-950-000-singaporean-hdb-households-to-benefit-from-u-save-and-s-cc-rebates-in-april-2024/>

ในขณะที่กรณีสิงคโปร์เน้นการส่งมอบการชดเชยภาษีคาร์บอนในทางปฏิบัติผ่าน โครงสร้างพื้นฐานสวัสดิการที่มีอยู่ ประสิทธิภาพของนิวซีแลนด์เปลี่ยนความสนใจไปยังด้านนี้ โดยแสดงให้เห็นว่าการสร้างแบบจำลองเชิงการกระจายที่เข้มงวดและการแยกเชิงสถาบันสามารถให้ข้อมูลในการออกแบบนโยบายสังคมเสริมความอยู่ไปกับระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างไร

กรณีศึกษา: นิวซีแลนด์

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิวซีแลนด์จัดตั้งขึ้นภายใต้ Climate Change Response Act 2002 และปฏิรูปในปี พ.ศ. 2563⁷⁹ โดยใช้บังคับหลักสำหรับทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ แม้ว่าการเข้าร่วมของภาคเกษตรกรรมจะถูกเลื่อนออกไปหลายครั้ง ราคาคาร์บอนสูงสุดอยู่ที่ประมาณ 88 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อตันในช่วงปลายปี พ.ศ. 2565 ก่อนลดลงเหลือประมาณ 45–55 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อตันในช่วงกลางปี พ.ศ. 2567 และลดลงต่ำกว่าราคาขั้นต่ำประมาณที่ 68 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อตันในปี พ.ศ. 2568⁸⁰

ผลกระทบต่อประชากรที่ได้รับผลกระทบ:

ก่อนปรับราคาคาร์บอน คณะกรรมการอิสระด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของนิวซีแลนด์ได้ประเมินอย่างละเอียดว่าครัวเรือนแต่ละประเภทจะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นเท่าใด โดยใช้ข้อมูลของรัฐบาลเกี่ยวกับการใช้จ่ายด้านพลังงาน การเดินทาง และอาหาร แยกตามระดับรายได้ และคำนวณว่าการปรับขึ้นราคาคาร์บอนจะส่งผลต่อค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันอย่างไร ผลการประเมินพบว่าครัวเรือนรายได้น้อยจะสูญเสียสัดส่วนรายได้มากกว่าครัวเรือนรายได้สูงประมาณ 3 เท่า โดยเมื่อราคาคาร์บอนอยู่ที่ 150 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อตัน ครัวเรือนร้อยละ 20 ที่มีรายได้น้อยที่สุดจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 1.36 ของรายได้คงเหลือหลังหักภาษี ขณะที่ครัวเรือนร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงที่สุดจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.45⁸¹ สาเหตุเนื่องจากครัวเรือนรายได้น้อยใช้สัดส่วนรายได้ในด้านพลังงานและการเดินทางสูงกว่า และมีทางเลือกในการเปลี่ยนไปใช้ทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำกว่าน้อยกว่า

คณะกรรมการยังพบว่าครอบครัวชาวเมารี (ข้อมูลปี พ.ศ. 2561) ได้รับผลกระทบอย่างไม่สมส่วน รายได้เฉลี่ยของชาวเมารีต่ำกว่าประชากรนิวซีแลนด์ทั้งหมดอย่างมีนัยสำคัญ โดยมูลค่าสุทธิของบุคคลเฉลี่ยอยู่ที่ 204,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ เทียบกับ 411,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ของประชากรทั้งหมด

ชาวเมารีอายุ 50 ปี โดยเฉลี่ยมีรายได้ต่อปีต่ำกว่าผู้ไม่ใช่มารีเกือบ 15,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ช่องว่างด้านรายได้และความมั่งคั่งนี้หมายความว่า “ชาวเมารีในกลุ่มรายได้ต่ำมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำได้ยากขึ้น หากไม่ได้รับการสนับสนุนในการเปลี่ยนผ่าน” คณะกรรมการจึงแนะนำให้รัฐบาลสนับสนุนแนวทางที่ชาวเมารีเป็นผู้นำในการทำความเข้าใจและแก้ไขผลกระทบของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิวซีแลนด์ และนโยบายสภาพภูมิอากาศอื่น ๆ ต่อเศรษฐกิจของชาวเมารี

การตอบสนองเชิงนโยบายและความเกี่ยวข้อง:

จากการประเมินเชิงการกระจาย คณะกรรมการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของนิวซีแลนด์สรุปว่า การกำหนดราคาและกลไกการควบคุมต้นทุนของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่เหมาะสมที่จะกล่าวถึงผลกระทบเชิงการกระจายในประเทศ การปรับหรือจำกัดราคาคาร์บอนเพื่อจัดการผลกระทบต่อค่าครองชีพจะทำให้หน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมหลักของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอ่อนแอลง แทนที่จะเป็นเช่นนั้น คณะกรรมการเน้นบทบาทของเครื่องมือนโยบายที่แยกออกและมุ่งเป้า เช่น การสนับสนุนรายได้ โครงการประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และความช่วยเหลือด้านการขนส่ง เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อครัวเรือนรายได้ต่ำและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเกินสัดส่วน

ประสิทธิภาพของนิวซีแลนด์ชี้ให้เห็นสองประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย ประการแรก การสร้างแบบจำลองผลกระทบรายได้ล่วงหน้า โดยรวมข้อมูลการใช้จ่ายครัวเรือนตามกลุ่มรายได้เข้ากับความเข้มข้นการปล่อยก๊าซตามภาคส่วน สามารถใช้ประกอบการออกแบบนโยบายก่อนการปรับราคาคาร์บอนได้ ประการที่สอง การแยกสถาบันอย่างชัดเจนระหว่างระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งทำหน้าที่กำหนดราคา กับนโยบายสังคมเสริมเพื่อความเท่าเทียม สามารถช่วยรักษาความน่าเชื่อถือด้านสิ่งแวดล้อมของการตั้งราคาคาร์บอน พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายรายได้ผ่านกลไกเฉพาะทาง

⁷⁹ พระราชบัญญัติการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2545 (นิวซีแลนด์) (Climate Change Response Act 2002 (NZ)) และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมการปฏิรูประบบซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พ.ศ. 2563 (Climate Change Response (Emissions Trading Reform) Amendment Act 2020). สืบค้นได้จาก: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0040/latest/DLM158584.html>

⁸⁰ <https://icapcarbonaction.com/en/ets/new-zealand-emissions-trading-scheme>

⁸¹ He Pou a Rangī - Climate Change Commission, ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดเพดานหน่วย NZ ETS และมาตรการควบคุมราคา สำหรับช่วงปีพ.ศ. 2566–2570 (Advice on NZ ETS Unit Limits and Price Control Settings for 2023–2027) (กรกฎาคม พ.ศ. 2565), ตารางที่ 22, หน้า 75 โดยอ้างอิงแบบจำลองการกระจายการของ Te Tai Ōhanga - New Zealand Treasury (2565). ตารางดังกล่าวแสดงการเปลี่ยนแปลงคามียุธฐานของรายจ่ายครัวเรือนด้านเชื้อเพลิงและอาหารในฐานะสัดส่วนของรายได้สุทธิ หลังจากราคาตามสถานการณ์ราคาการปล่อยก๊าซ 5 ระดับ (27.5–250 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า) โดยสมมติให้ต้นทุนถูกหลักการเต็มจำนวนและไม่มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ที่ระดับราคา 150 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า กลุ่มรายได้ควินไทล์ 1 (รายได้ต่ำสุด) ได้รับผลกระทบร้อยละ 1.36 ขณะที่ควินไทล์ 5 (รายได้สูงสุด) ได้รับผลกระทบร้อยละ 0.45. รายงานฉบับเต็มสืบค้นได้จาก: <https://www.climatecommission.govt.nz/our-work/advice-to-government/topic/nz-ets/our-advice-on-the-nz-ets-nz-ets-unit-limits-and-price-control-settings-for-2023-2027>

กรณีศึกษาเกาหลีใต้แสดงให้เห็นว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรสิทธิและการกำกับดูแลตลาดไฟฟ้าในประเทศภายใต้ระบบระบบผู้ซื้อรายเดียวสามารถส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการมองเห็นและการคาดการณ์ได้ของรายได้จากการกำหนดค่าไฟฟ้าคาร์บอนได้อย่างไร

กรณีศึกษา: เกาหลีใต้

เกาหลีใต้ได้เปิดตัว Korea Emissions Trading System (K-ETS) ในปี พ.ศ. 2558 ภายใต้ Act on the Allocation and Trading of Greenhouse Gas Emission Permits⁸³ ทำให้เป็นระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคบังคับระดับชาติแห่งแรกในเอเชียตะวันออก ปัจจุบัน K-ETS ครอบคลุม 815 นิคมอุตสาหกรรมภาคพลังงาน อุตสาหกรรม อาคาร การขนส่ง ของเสีย การบินภายในประเทศ และภาคทางทะเล ประมาณร้อยละ 87 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ⁸⁴ แม้การครอบคลุมที่กว้างนี้ ราคาคาร์บอนยังคงอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง คือ ราคาประมูลเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2568 อยู่ที่ 9,956 วอนเกาหลีใต้ต่อดัชนี (ประมาณ 6.99 ดอลลาร์สหรัฐ) และราคาเฉลี่ยตลาดรอง 9,393 วอนเกาหลีใต้ (ประมาณ 6.60 ดอลลาร์สหรัฐ) ในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2564–2568) สิทธิส่วนใหญ่ยังคงถูกจัดสรรแบบให้เปล่า โดยภาคที่ใช้พลังงานสูงและเปิดรับการค้า (EITE) ได้รับการจัดสรรแบบให้เปล่าร้อยละ 100 มีเพียงประมาณร้อยละ 3 ของสิทธิที่ถูกประมูล สร้างรายได้สะสมรวมเพียง 1.55 ล้านล้านวอนเกาหลีใต้ (ประมาณ 1.25 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558

ผลกระทบต่อประชากรที่ได้รับผลกระทบ:

ผลกระทบด้านการกระจายตัวของ K-ETS มีลักษณะเฉพาะเนื่องจากเกาหลีใต้ใช้ระบบตลาดไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียว โดยที่การไฟฟ้าเกาหลีใต้เป็นผู้ซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าและกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ในบริบททางสถาบันเช่นนี้ ต้นทุนคาร์บอนที่ผู้ผลิตไฟฟ้าต้องแบกรับจะไม่ถูกส่งผ่านไปยังผู้บริโภคโดยอัตโนมัติ ซึ่งหมายความว่าสัญญาทางด้านราคาคาร์บอนที่ในประเทศอื่น ๆ จะสะท้อนผ่านค่าไฟฟ้าของภาคครัวเรือนนั้น ถูกปิดกั้นไว้ ผู้บริโภคจะไม่เห็นต้นทุนคาร์บอนในใบแจ้งค่าไฟของตน แต่ต้นทุนดังกล่าวจะสะสมกลายเป็นหนี้สินของ KEPCO แทน

การตอบสนองเชิงนโยบายและความเกี่ยวข้อง:

ประสบการณ์ของเกาหลีใต้ชี้ให้เห็นว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างการตั้งราคาคาร์บอนกับโครงสร้างตลาดไฟฟ้ามีความสำคัญต่อผลกระทบด้านการกระจายรายได้ ในระบบไฟฟ้าที่ควบคุมโดยรัฐและมีผู้ซื้อรายเดียว ซึ่งค่าไฟฟ้าขายปลีกถูกกำหนดโดยหน่วยงานบริหารและการไฟฟ้าของรัฐรับการระดมทุน สัญญาราคาคาร์บอนอาจไม่ส่งถึงผู้บริโภคอย่างทั่วถึงหรือไม่โปร่งใส

ผลที่ตามมาของแนวทางนี้รุนแรงระหว่างปี พ.ศ. 2564 ถึง 2566 เมื่อ KEPCO บันทึกการขาดทุนจากการดำเนินงานเก่าไตรมาสติดต่อกัน สะสมการขาดทุนจากการดำเนินงานประมาณ 47.8 ล้านล้านวอนเกาหลีใต้ (35 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในระยะเวลาสามปี เนื่องจากราคาเชื้อเพลิงทั่วโลกพุ่งขึ้นและการปรับอัตราค่าไฟฟ้าถูกชะลอภายในสิ้นปี พ.ศ. 2567 หนี้ทั้งหมดของ KEPCO อยู่ที่ 205.7 ล้านล้านวอนเกาหลีใต้ (ประมาณ 149 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)⁸⁵ ในที่สุดหนี้ดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบสาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลเกาหลีควบคุม KEPCO ผ่านการถือหุ้นร้อยละ 51 (ร้อยละ 33 ผ่าน Korea Development Bank และร้อยละ 18 โดยตรง) และ S&P Global ทำให้อันดับเครดิตของ KEPCO เท่ากับอันดับเครดิตของรัฐบาล⁸⁶

ผลที่ตามมาเชิงการกระจายคือ ต้นทุนคาร์บอนแทนที่จะถูกแบกรับอย่างเปิดเผยโดยผู้บริโภคปัจจุบัน (ซึ่งจะทำให้เกิดการชดเชยที่มุ่งเป้าได้) กลับถูกแบกรับอย่างไม่เปิดเผยโดยผู้เสียภาษีปัจจุบันและในอนาคต เมื่อการปรับอัตราค่าไฟฟ้าเกิดขึ้นในที่สุด ดังที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2565 และ 2566 การปรับเหล่านี้นำมาในรูปแบบของแรงกระแทกราคาที่ทันทีและกระจุก มากกว่าการเพิ่มขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปและการคาดการณ์ได้⁸⁷

⁸³ https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=49480&lang=ENG

⁸⁴ https://www.ieta.org/uploads/wp-content/Resources/Business-briefs/2025/IETA_Business_Brief-Korea-final.pdf

⁸⁵ <https://en.sedaily.com/news/2026/02/26/kepcos-records-96b-operating-profit-debt-remains-at-146b>

⁸⁶ S&P Global Ratings, อันดับความน่าเชื่อถือของ KEPCO และบริษัทย่อยด้านการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด (Ratings On KEPCO And Six Generating Subsidiaries).

⁸⁷ <https://www.koreatimes.co.kr/business/companies/20231019/kepcos-to-see-gradual-rise-in-electricity-prices-based-on-production-cost-chief>

แม้ว่าสิ่งนี้อาจช่วยปกป้องครัวเรือนจากการปรับขึ้นราคาที่มีมองเห็นได้ชั่วคราว แต่ก็เป็นการบิดเบือนสัญญาณราคาคาร์บอนโดยพื้นฐาน ในช่วงระยะเวลาการดำเนินงานครั้งที่สาม (พ.ศ. 2564–2568) มีการบวกค่าธรรมเนียม “สภาพภูมิอากาศ/สิ่งแวดล้อม” เข้าไปในค่าไฟฟ้าขายปลีก ซึ่งสะท้อนบางส่วนถึงต้นทุนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผู้ผลิต การปฏิบัติตามมาตรฐานพอร์ต โฟลิโอพลังงานหมุนเวียน และมาตรการควบคุมฝุ่นจากถ่านหิน⁸⁸ อย่างไรก็ตาม ราคาคาร์บอนภายใต้ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของเกาหลีใต้ (K-ETS) ถูกส่งผ่านไปยังผู้ใช้ปลายทางเพียงบางส่วนเท่านั้น ในระดับการผลิต โรงไฟฟ้าที่ปล่อยมลพิษสูงจะถูกกำหนดให้มีต้นทุนสูงกว่าในการจัดลำดับการจ่ายไฟฟ้าเพื่อสะท้อนปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโรงไฟฟ้านั้น แต่ต้นทุนขายส่งที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวส่วนใหญ่ถูกการไฟฟ้าเกาหลี (KEPCO) รับภาระไว้แทนที่จะส่งผ่านไปยังอัตราค่าไฟฟ้าของผู้บริโภค ส่งผลให้สัญญาณราคาที่ควรใช้เพื่อจูงใจให้ลดการบริโภคที่ก่อให้เกิดการปล่อยคาร์บอนสูงไม่สามารถส่งถึงผู้ใช้ปลายทางได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวทางดังกล่าวเป็นการย้ายต้นทุนคาร์บอนไปอยู่ในบิลของรัฐบาลกิจและภาระหนี้สาธารณะ ก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่ไม่ปรากฏชัด และเพิ่มความเสี่ยงที่จะต้องปรับขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าอย่างกะทันหันในอนาคตเมื่อไม่สามารถหลีกเลี่ยงการกู้คืนต้นทุนได้อีกต่อไป	สำหรับประเทศไทย ซึ่งตลาดไฟฟ้ามีลักษณะเชิงโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน บทเรียนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการวางแผนการส่งผ่านต้นทุนคาร์บอนไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดช่วงเวลา ลำดับขั้น และอัตราการปรับค่าไฟฟ้า การส่งผ่านต้นทุนอย่างโปร่งใสและคาดการณ์ได้ ประกอบกับการสนับสนุนครัวเรือนแบบมุ่งเป้าผ่านกองทุนสิ่งแวดล้อม อาจมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาระค่าครองชีพและรักษาการยอมรับของสาธารณชนได้ดีกว่าการชะลอการปรับค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจทำให้ผลกระทบกระจุกตัวอยู่ในช่วงเวลาสั้น ๆ ประสบการณ์ของเกาหลีใต้ยังแสดงให้เห็นว่าการประมวลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการจัดหาเงินทุนเพื่อมาตรการลดเซกเตอร์ทางสังคม เนื่องจากการจัดสรรสิทธิโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายในวงกว้างจะจำกัดพื้นที่ทางการคลังสำหรับการดำเนินมาตรการด้านความเป็นธรรม เมื่อพิจารณาร่วมกัน บทเรียนเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการออกแบบระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการประสานงานตั้งแต่ระยะแรกระหว่างกฎเกณฑ์ของตลาดคาร์บอน การกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้า และกลไกของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยได้รับการสนับสนุนจากการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการกระจายรายได้ล่วงหน้าก่อนที่ต้นทุนคาร์บอนจะเกิดขึ้นจริง
---	---

⁸⁸ ค่าธรรมเนียมด้านสภาพภูมิอากาศ/สิ่งแวดล้อม (기후환경요금) ถูกนำมาใช้ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2564 ภายหลังการอนุมัติของกระทรวงการค้า อุตสาหกรรม และพลังงานของเกาหลีใต้ (MOTIE) (KEPCO, 2563, 2564). ตามที่ Barlaup, A. และ Biedenkopf, K. อธิบายไว้ในบทความ “การกำหนดกลไกราคาคาร์บอนภายใต้ข้อจำกัดของตลาดไฟฟ้า: การวิเคราะห์พลวัตการบริหารจัดการค่าเช่าทางเศรษฐกิจในสาธารณรัฐเกาหลี” (“Carbon pricing under electricity market constraints: analyzing rent management dynamics in the Republic of Korea”), Climate Policy (2567), หน้า 9–10 ว่า “ระบบอัตราค่าไฟฟ้าใหม่นี้ได้เพิ่มองค์ประกอบใหม่ในค่าไฟฟ้า เรียกว่า ค่าธรรมเนียมด้านสภาพภูมิอากาศ/สิ่งแวดล้อม ต้นทุนใหม่จะมีการปรับทุกปี และสะท้อนต้นทุนบางส่วนของค่าใบอนุญาตภายใต้ระบบ ETS ของผู้ผลิตไฟฟ้า ต้นทุนตามมาตรฐานสัดส่วนพลังงานหมุนเวียน และมาตรการควบคุมฝุ่นละอองจากการผลิตไฟฟ้าถ่านหิน” ผู้เชี่ยวชาญยังตั้งข้อสังเกตว่า “การเรียกเก็บดังกล่าวว่าเป็น ‘ค่าธรรมเนียมด้านสภาพภูมิอากาศ/สิ่งแวดล้อม’ เป็นความพยายามโดยเจตนาเพื่อแยกให้แตกต่างจากภาษีพลังงานประเภทอื่น ซึ่งอาจได้รับปฏิกิริยาเชิงลบจากสาธารณะมากกว่า”

