



EU เตรียมใช้ CBAM 1 ตุลาคม 2566

ที่ประชุมสมาชิกรัฐสภายุโรป (MEPs) บรรลุข้อตกลงมาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2566 เป็นต้นไป

ความเป็นมา

มาตรการ CBAM เป็นส่วนหนึ่งในมาตรการ Fit For 55 ภายใต้นโยบาย the European Green deal ที่มีเป้าหมายให้สหภาพยุโรป (EU) สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการลดก๊าซเรือนกระจกสุทธิได้อย่างน้อยร้อยละ 55 ภายในปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับปริมาณก๊าซเรือนกระจกในปี ค.ศ. 1990 และลดลงเหลือศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. 2050 โดยมาตรการ CBAM นำมาปรับใช้เพื่อสร้างความเท่าเทียมของต้นทุนราคาคาร์บอนระหว่างสินค้าภายใน EU ที่มีการบังคับใช้ระบบการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจก (EU's Emission Trading System : EU ETS) กับสินค้าที่ผลิตภายนอก EU ผ่านการปรับราคาคาร์บอน เพื่อเร่งให้ประเทศคู่ค้าของ EU มีการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง

ล่าสุดในวันที่ 13 ธันวาคม 2565 ที่ประชุมสมาชิกรัฐสภายุโรป (MEPs) ได้บรรลุข้อตกลงเบื้องต้นในการบังคับใช้มาตรการ CBAM โดยจะเริ่มบังคับใช้กับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2566 เป็นต้นไป¹ ภายหลังจากที่คณะกรรมการยุโรป (European Commission) ได้เสนอร่างกฎหมาย CBAM ในเดือนกรกฎาคม 2564 และได้รับการปรับปรุงโดยรัฐสภายุโรป เมื่อ 22 มิถุนายน 2565 ที่ผ่านมา ทั้งนี้ในวันที่ 19 ธันวาคม 2565 รัฐสภายุโรป และรัฐบาลของประเทศสมาชิก EU ได้บรรลุข้อตกลงลดการบังคับใช้ระบบ EU ETS ให้มีบทบาทน้อยลง² เพื่อให้สอดคล้องกับการเริ่มบังคับการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนจาก

¹ แถลงข่าวรัฐสภายุโรป Deal reached on new carbon leakage instrument to raise global climate ambition วันที่ 13 ธันวาคม 2565

(<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64509/deal-reached-on-new-carbon-leakage-instrument-to-raise-global-climate-ambition>)

² แถลงข่าวรัฐสภายุโรป Deal on a more ambitious Emissions Trading System (ETS) วันที่ 19 ธันวาคม 2565

(<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64527/climate-change-deal-on-a-more-ambitious-emissions-trading-system-ets>)

มาตรการ CBAM ในปี 2569 จนถึงสิ้นสุดบทบาทของ EU ETS เพื่อบังคับใช้มาตรการ CBAM อย่างเต็มรูปแบบในปี 2577

การดำเนินการช่วงเริ่มต้น

ในช่วง 3 ปีแรกตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2566 เป็นต้นไป สินค้านำเข้าของผู้ประกอบการส่งออกจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก EU ที่มีราคาสูงกว่า 150 ยูโร ในอุตสาหกรรมเป้าหมายจะยังไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมคาร์บอน แต่จะต้องรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของสินค้าที่จะนำเข้าไปยัง EU เท่านั้น โดยอุตสาหกรรมเป้าหมาย มีดังนี้

อุตสาหกรรมเป้าหมายสำหรับสินค้านำเข้าที่จะต้องปฏิบัติตามกลไก CBAM ได้แก่ ซีเมนต์ บริการไฟฟ้า ปูน เหล็กและเหล็กกล้า และอะลูมิเนียม และข้อเสนอเพิ่มเติมของรัฐสภายุโรปซึ่งครอบคลุมไฮโดรเจน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางอ้อม และอุตสาหกรรมปลายน้ำที่ใช้วัตถุดิบในอุตสาหกรรมเป้าหมายเป็นส่วนประกอบ เช่น ตะปูเกลียว นอต เป็นต้น

โดยผู้นำเข้านั้น จะต้องเป็นผู้นำเข้าที่ได้รับอนุญาต (Authorization) และมีการรายงานข้อมูลตามกลไก CBAM (CBAM Declaration) โดยในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period: ตุลาคม 2566 – 2568) จะเป็นการรายงานข้อมูลเท่านั้น ยังไม่มีการกำหนดค่าธรรมเนียม เพื่อให้ผู้ประกอบการมีช่วงเวลาในการปรับตัว โดยจะต้องมีการรายงานข้อมูลทุกไตรมาส ประกอบด้วย

- (1) ปริมาณการนำเข้าสินค้า
- (2) ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (embedded CO₂ emission) ทั้ง Direct และ Indirect Emissions ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการผลิต และตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบที่ได้รับอนุญาต และ
- (3) ค่าธรรมเนียมคาร์บอนที่จ่ายสำหรับก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทางของสินค้านำเข้า

ระยะต่อไป

ภายในปี 2568 ทาง EU จะทำการพิจารณาผลการดำเนินการมาตรการ CBAM จากข้อมูลที่ได้รับในช่วงเปลี่ยนผ่าน ก่อนจะพิจารณาบังคับใช้การคิดค่าธรรมเนียมคาร์บอนตั้งแต่ปี 2569 เป็นต้นไป รวมถึงการขยายขอบเขตอุตสาหกรรมเป้าหมายของ CBAM ให้ครอบคลุมอุตสาหกรรมที่บังคับใช้ในระบบ EU ETS เช่น สารอินทรีย์พื้นฐาน พลาสติกและโพลีเมอร์ แก้ว เซรามิก ยิปซัม กระดาษ เป็นต้น พร้อมทั้งลดบทบาทของระบบ EU ETS ลงจนถึงสิ้นสุดลงภายในปี 2577 ซึ่งผู้ประกอบการส่งออกสินค้าไปยัง EU ควรเตรียมความพร้อมด้านระบบวัดผลและรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจาก

กระบวนการผลิตของสินค้าตนเองตามมาตรฐานที่กำหนดเพื่อเตรียมพร้อมรับมือการดำเนินมาตรการ CBAM ของ EU

ทั้งนี้ มาตรการ CBAM จะเริ่มบังคับใช้เต็มรูปแบบในปี 2569 ซึ่งจะต้องมีการรายงานข้อมูลพร้อมยื่นหลักฐานการจ่ายค่าธรรมเนียม CBAM Certificates ภายในวันที่ 31 พ.ค. ของทุกปี โดยข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วย

- ปริมาณสินค้าที่นำเข้ามาในระหว่างปีที่ผ่านมา
- ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้าที่นำเข้ามาใน EU มีการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบที่ได้รับอนุญาต
- CBAM Certificates ที่เป็นหลักฐานการจ่ายค่าธรรมเนียมคาร์บอนตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้าที่นำเข้ามา โดยจะคิดค่าธรรมเนียมจากค่าเฉลี่ยรายสัปดาห์ของราคาในระบบ EU ETS³ ซึ่งผู้นำเข้าจะได้รับการลดภาระค่าธรรมเนียมตามสัดส่วนที่ได้ชำระค่าธรรมเนียมคาร์บอนในประเทศต้นกำเนิดสินค้าแล้ว หรือตามสัดส่วนปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบให้เปล่า (Free Allowances) ที่ EU ได้อนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการภายใน EU
- ทั้งนี้ หากไม่มีการยื่นหลักฐาน CBAM Certificates ครบตามจำนวนและภายในเวลาที่กำหนด ผู้นำเข้าสินค้านั้นจะต้องโดนโทษในอัตรา 3 เท่า ของราคาเฉลี่ยในปีก่อนหน้า ต่อ 1 CBAM Certificate⁴ ที่ยังไม่ส่งมอบ และยังคงต้องทำการซื้อและส่งมอบ CBAM Certificate ให้ครบตามจำนวนที่กำหนดสำหรับการนำเข้ามาสินค้านั้น

การเตรียมยกเลิกระบบ EU ETS และจัดตั้งระบบ EU ETS ใหม่

มาตรการ CBAM เป็นการดำเนินการที่ขยายบทบาทของระบบการซื้อขายก๊าซเรือนกระจกหรือ EU ETS ที่เดิมจำกัดเฉพาะอุตสาหกรรมภายใน EU ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง ไปสู่อุตสาหกรรมชนิดเดียวกันที่มีการนำเข้ามาใน EU เพื่อให้มีความทัดเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการในและนอก EU โดยเฉพาะต้นทุนที่ผู้ประกอบการใน EU ต้องแบกรับจากข้อบังคับการจ่ายค่าธรรมเนียมชดเชยคาร์บอนภายใต้ระบบ EU ETS ซึ่งหากเปลี่ยนสู่ระบบ CBAM แล้ว ผู้ประกอบการภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมายทุกคนที่ต้องการขาย

³ ราคาคาร์บอนเฉลี่ยปัจจุบันอยู่ในช่วง 80-90 ยูโรต่อตัน

⁴ Amendments regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism

(<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2022-INIT/en/pdf>)

สินค้าใน EU จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในราคาเดียวกันไม่ว่ากระบวนการผลิตจะเกิดขึ้นในหรือนอก EU ก็ตาม

ทั้งนี้ ล่าสุดเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2565 สมาชิกรัฐสภายุโรป (MEPs) และรัฐบาลประเทศสมาชิก EU ได้บรรลุข้อตกลงเพื่อยกระดับการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ EU⁵ โดยตั้งเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกลง 62% ภายในปี 2573 ผ่านการปรับปรุงระบบการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจก (EU ETS) ให้สอดคล้องกับการปรับใช้มาตรการ CBAM โดยจะเริ่มลดบทบาทของระบบ EU ETS ลงตั้งแต่วันที่ 2569 จนถึงสิ้นสุดในปี 2577⁶ โดยมีรายละเอียดดังนี้⁷

- ท้ายลดการจัดสรรใบอนุญาตให้เปล่าตั้งแต่วันที่ 2569 และยกเลิกในปี 2577
- รายได้จากการจำหน่ายสิทธิในระบบ EU ETS จำนวน 24% จะนำไปเป็นทุนสำรองเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาในตลาด EU ETS
- เพิ่มการขนส่งทางเรือ เข้าสู่ระบบ EU ETS และจัดทำระบบ EU ETS II ซึ่งเป็นระบบเฉพาะสำหรับภาคพลังงานและน้ำมันสำหรับการขนส่งทางบก และภาคอาคารและการก่อสร้าง ซึ่งจะเริ่มการบังคับใช้ในปี 2570 หรืออาจเลื่อนการบังคับใช้ในปี 2571 ได้ หากราคาพลังงานยังคงอยู่ในระดับสูง และมีกลไกรักษาเสถียรภาพของราคาภายใต้ EU ETS II ผ่านการปรับโควต้าสิทธิ free allowance เพิ่มขึ้น หากราคา allowance สูงกว่า 45 ยูโรต่อตัน

ผลกระทบต่อผู้ส่งออกไทย

ในภาพรวมนั้น การส่งออกของไทยไปยัง EU ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายหลักของ CBAM มีสัดส่วนไม่มากนัก โดยมีการส่งออกหลักใน 2 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์ และอะลูมิเนียม ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกรวมในปี 2564 อยู่ที่ 18,100 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.3 ของมูลค่าการส่งออกรวมไปยัง EU และคิดเป็น 5.8% ของมูลค่าการส่งออกสินค้าประเภทเดียวกันทั้งหมด โดยมีจำนวนผู้ส่งออกเกี่ยวข้องจำนวน 1,298 ราย

⁵ แถลงข่าวรัฐสภายุโรป Deal on a more ambitious Emissions Trading System (ETS) วันที่ 19 ธันวาคม 2565

(<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64527/climate-change-deal-on-a-more-ambitious-emissions-trading-system-ets>)

⁶ อัตราการปรับลด free allowance ของผู้ประกอบการใน EU : 2026: 2.5%, 2027: 5%, 2028: 10%, 2029: 22.5%, 2030: 48.5%, 2031: 61%, 2032: 73.5%, 2033: 86%, 2034: 100%

⁷ อยู่ระหว่างรอให้รัฐสภายุโรปประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย

รหัส ฮาร์โมนไนส์	ชื่อสินค้า	ผู้ส่งออก (ราย)	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)		สัดส่วนต่อ การส่งออกรวม
			EU	World	
73	ของที่ทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้า	897	11,226.1	155,273.5	7.2%
76	อะลูมิเนียม และของที่ทำด้วยอะลูมิเนียม	320	3,730.7	92,658.5	4.0%
72	เหล็กและเหล็กกล้า	81	3,142.7	65,753.3	4.8%
รวม		1,298	18,099.6	313,685.3	5.8%

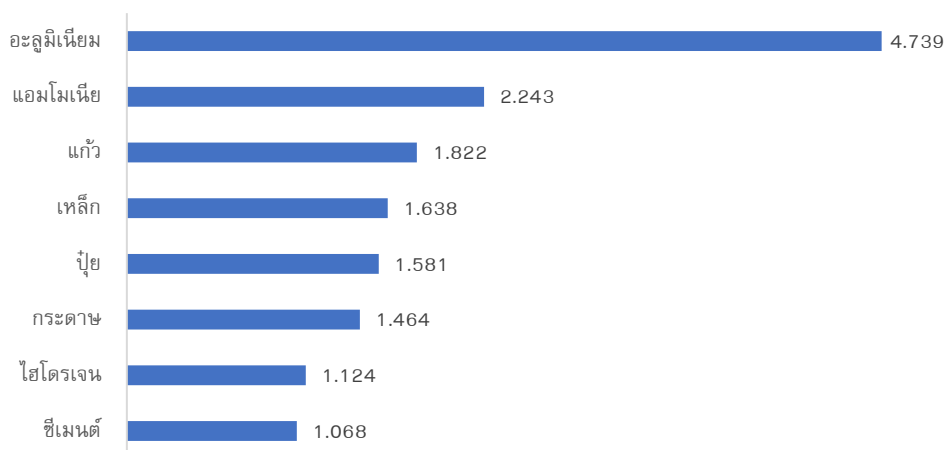
ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

อย่างไรก็ดี แม้อุตสาหกรรม EU จะไม่ใช่ตลาดหลักของผู้ส่งออกไทยในอุตสาหกรรมภายใต้ CBAM ผู้ประกอบการส่งออกไทย ก็ยังคงเร่งปรับตัวรองรับมาตรการดังกล่าว เพื่อรักษาฐานลูกค้าใน EU และอาจมีโอกาสนในการขยายตลาดเพิ่มเติมหากผู้ส่งออกจากประเทศอื่นไม่สามารถปรับตัวรองรับมาตรการได้ทัน ประกอบกับ ยังเป็นการเตรียมความพร้อมรองรับการดำเนินมาตรการในประเทศอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกับ EU เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณากฎหมาย US Clean Competition Act และอาจจะเริ่มมีการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอนในปี 2569 เช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ หาก EU เริ่มมีการเก็บค่าธรรมเนียมคาร์บอน จะเพิ่มต้นทุนแก่ผู้ประกอบการในช่วงระหว่าง 16-270 ยูโรต่อสินค้านำเข้า 1 ตัน⁸ แตกต่างไปในแต่ละอุตสาหกรรมขึ้นอยู่กับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของการผลิตสินค้าต่อหน่วย (Emission Factor) และปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบให้เปล่า (Free Allowances) ที่ EU อนุญาต และเมื่อระบบ EU ETS ถูกลดบทบาทโดยสมบูรณ์ในปี 2577 ค่าธรรมเนียมคาร์บอนที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายจะขึ้นอยู่กับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งสินค้าที่ตามอุตสาหกรรมเป้าหมายในระยะแรกของมาตรการ CBAM ที่มีสัดส่วนการส่งออกไป EU สูง เช่น อะลูมิเนียม และเหล็ก ถือว่ามีค่า Emission Factor สูง

⁸ คำนวณจากส่วนต่างระหว่างค่า Emission Factor และ free allowance ต่อดัน คูณด้วยราคา EU ETS 84.11 ยูโรต่อดัน ณ วันที่ 19 ธ.ค. 65

Emission factor (kgco2e/kg)



ที่มา: ค่า Emission Factor แบ่งตามประเภทอุตสาหกรรม สำหรับบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2566, องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

นอกจากนี้ ในระยะต่อไป มีความเป็นไปได้ที่สหภาพยุโรปและสหรัฐฯ จะพิจารณาขยายขอบเขตประเภทอุตสาหกรรมและขอบเขตการคิดค่าธรรมเนียมปริมาณก๊าซเรือนกระจกในทุกมิติตลอด Value Chain ซึ่งจะรวมจำนวนก๊าซเรือนกระจกจากการซื้อวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิต กระบวนการขนส่งสินค้า นอกเหนือจากการคิดค่าธรรมเนียมจากปริมาณก๊าซเรือนกระจกจากกระบวนการผลิตเท่านั้น ดังนั้นผู้ประกอบการส่งออกไทยที่เป็น Supply Chain ของอุตสาหกรรมเป้าหมาย ก็ควรเร่งปรับตัวเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากอาจได้รับผลกระทบในอนาคตด้วยเช่นเดียวกัน

Disclaimers รายงานวิจัยนี้จัดทำโดย บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด (KResearch) เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไป โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสาธารณะ หรือ ข้อมูลที่เชื่อว่ามีความน่าเชื่อถือที่ปรากฏขณะจัดทำ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ KResearch มิอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ ความเหมาะสม ความครบถ้วนสมบูรณ์ หรือความเป็นปัจจุบันของข้อมูลดังกล่าว และไม่รับผิดชอบต่อผู้ประสงค์เพื่อใช้ชวน เสนอแนะ ให้คำแนะนำ หรือจูงใจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใดๆ แต่อย่างใด ดังนั้น ท่านควรศึกษาข้อมูลด้วยความระมัดระวัง และใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบก่อนตัดสินใจใดๆ KResearch จะไม่รับผิดชอบในเสียหายใดที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว

ข้อมูลใดๆ ที่ปรากฏในรายงานวิจัยนี้ถือเป็นทรัพย์สินของ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) การนำข้อมูลดังกล่าว (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน) ไปใช้ต้องแสดงข้อความถึงสิทธิความเป็นเจ้าของแก่ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) หรือแหล่งที่มาของข้อมูลนั้นๆ ทั้งนี้ ท่านจะไม่ทำซ้ำ ปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไข ส่งต่อ เผยแพร่ หรือกระทำการลักษณะใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้า โดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า เป็นลายลักษณ์อักษรจาก KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี)