

รู้เท่าทันยุโรป : จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสู่มาตรการและนโยบายทางการค้า

ก๊าซเรือนกระจกที่ปกคลุมชั้นบรรยากาศได้ทำให้อุณหภูมิโลกเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้หิมะและน้ำแข็งขั้วโลกละลาย รวมถึงระดับน้ำทะเลได้เพิ่มสูงขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสภาวะอากาศแปรปรวน อาทิ อุทกภัยและภัยแล้ง ในหลายพื้นที่บนโลก จึงทำให้นานาประเทศพยายามแสวงหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการบรรเทาปัญหาและผลกระทบจากภาวะโลกร้อน

ตลาดคาร์บอน นับเป็นหนึ่งในแนวคิดที่อาศัยกลไกการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งผู้นำด้านตลาดคาร์บอนในโลกคือสหภาพยุโรป ที่ได้ออกแบบระบบ **European Union Emission Trading Scheme (EU ETS)** เพื่อกำหนดเพดานปริมาณและจัดสรรสิทธิการปล่อยก๊าซฯ ในอุตสาหกรรมการบิน ระบบดังกล่าวเริ่มใช้เมื่อ 1 ม.ค. 2555 ซึ่งครอบคลุมสายการบินภายในและระหว่างประเทศที่บินเข้าออกจากสนามบินในสหภาพฯ รวมทั้งไอซ์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และนอร์เวย์ โดยให้ซื้อสิทธิเพื่อชดเชยการปล่อยก๊าซฯ และให้มีการส่งรายงานการปล่อยก๊าซฯ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้สายการบินต่างชาติซื้อสิทธิได้กลายเป็นประเด็นถกเถียงในระดับนานาชาติ ดังนั้นต่อมาในเดือน พ.ย. 2555 คณะกรรมาธิการยุโรปจึงเสนอให้เลื่อนการเก็บค่าปล่อยก๊าซฯ ซึ่งมีกำหนดชำระในเดือน เม.ย. 2556 ออกไปอีก 1 ปี รวมทั้งเลื่อนการรายงาน จนกว่าจะมีการประชุมองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ซึ่งหลังจากการประชุมปรากฏว่า ICAO มีมติไม่ให้สหภาพฯ กำหนดให้สายการบินต่างชาติต้องซื้อสิทธิการปล่อยก๊าซฯ และจากข้อสรุปดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปก็ได้ผ่อนปรนโดยเสนอให้ปรับระบบ EU ETS ให้ครอบคลุมเพียงแค่การบินเหนือน่านฟ้าของสหภาพฯ เท่านั้น โดยเมื่อ 3 เม.ย. 2558 รัฐสภายุโรปได้มีมติให้ยกเว้นสายการบินต่างชาติทั้งหมด เพื่อรอการเจรจาเรื่องมาตรการที่ใช้กลไกตลาด (Market-Based) ในระดับโลกที่จะนำมาใช้ภายในปี 2563 (2020) ซึ่งหมายความว่ายังไม่มีมีการเก็บค่าปล่อยก๊าซฯ จากทุกเที่ยวบินของสายการบินต่างชาติที่บินเข้าออกจากสนามบินในสหภาพฯ รวมทั้งไอซ์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และนอร์เวย์

ถึงแม้สายการบินต่างชาติจะได้รับข่าวดี มติของรัฐสภายุโรปที่ให้ติดตามและรายงานการปล่อยก๊าซฯ จาก **การขนส่งทางเรือ** ซึ่งจะเริ่มภายใต้กฎหมายใหม่ปี 2558 อาจมีแนวโน้มสร้างภารกิจใหม่ให้ผู้ขนส่งทางเรือ เนื่องจากเรือที่เข้าออกจากท่าเรือสหภาพฯ จะต้องรายงานการใช้พลังงานและการปล่อยก๊าซฯ ตามวิธีการคำนวณปริมาณก๊าซฯ จากเชื้อเพลิงแต่ละประเภท ซึ่งคณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอวิธีดำเนินการใน 3 มิติ ได้แก่ 1) ในการรายงานให้ใช้ระบบ MRV (Measurement, Reporting, and Verification) คือการตรวจวัด รายงาน และทวนสอบ โดยจำกัดเฉพาะเรือขนาดใหญ่ระหว่างน้ำหนักเกิน 5,000 Gross Tons ซึ่งใช้ท่าเรือสหภาพฯ และครอบคลุมเฉพาะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 2) ในอนาคตจะกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซฯ และ 3) อาจจะมีมาตรการที่ใช้กลไกตลาด (Market-Based) ร่วมด้วย

นอกจากระบบ EU ETS แล้ว ความพยายามลดก๊าซฯ ยังปรากฏให้เห็นใน **อุตสาหกรรมยานยนต์** โดยตั้งแต่เดือน ม.ค. 2556 สหภาพฯ กำหนดไม่ให้ใช้สารทำความเย็นรุ่น R134a ที่ทำให้เกิดโลกร้อน ส่งผลให้ฝรั่งเศสไม่อนุญาตการจดทะเบียนรถเบนซ์รุ่น A-B Class, SL ที่ใช้สารดังกล่าว และเกิดความขัดแย้งระหว่างเยอรมนีกับคณะกรรมาธิการยุโรปซึ่งเห็นว่าเยอรมนีทำผิดกฎหมายสหภาพฯ นอกจากนั้นในเดือน มิ.ย. 2556 รัฐสภายุโรปได้มีมติเกี่ยวกับระดับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สำหรับรถยนต์ที่จดทะเบียนหลังปี 2020 โดยออกกฎหมายใหม่ซึ่งจำกัดการปล่อยก๊าซฯ จาก 130 กรัม/กม. ที่ตั้งไว้สำหรับปี 2015 เหลือเพียง 95 กรัม/กม. และในระยะต่อไป สมาชิกรัฐสภาฯ ต้องการกำหนดเป้าหมาย

ใหม่อย่างท้าทายที่ 68-78 กรัม/กม. สำหรับปี 2025 แต่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิก ซึ่งขอว่าให้มีการทำ Impact Assessment ของการปรับปรุงประสิทธิภาพเชื้อเพลิง 4-6% ต่อปีภายหลังปี 2020 ไปเป็นระยะเวลา 5 ปีก่อน

ในส่วนของรถบรรทุก รัฐสภายุโรปได้ผ่านร่างกฎหมายกำหนดระดับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากรถบรรทุกขนาดเล็กเมื่อ 14 ม.ค. ปีนี้ โดยลดจาก 203 กรัม/กม. เหลือ 147 กรัม/กม. ภายในปี 2020 ซึ่งในกระบวนการตรวจสอบรัฐสภา จะนำระบบตรวจวัดมลพิษใหม่ World Light Duty Test Procedure (WLTP) ที่กำหนดโดยสหประชาชาติมาใช้ อย่างไรก็ตาม ยังมีความยืดหยุ่นคือหากมีผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ต้องการจดทะเบียนรถจำนวน 1,000-22,000 คัน สามารถติดต่อ DG Climate Action เพื่อขอฟ่อนปรนได้ ทั้งนี้ เนื่องจากยานยนต์และส่วนประกอบเป็นสินค้าส่งออกหลักอันดับ 3 ของไทย ไปสหภาพฯ (ปี 2014) ผู้ผลิตจึงควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงคุณภาพเครื่องยนต์ เพื่อที่จะสามารถรักษาสัดส่วนของตลาดไว้ได้ต่อไปในอนาคต

สำหรับ นโยบายการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในภาพรวม (ปี 2015) สหภาพฯ ได้ออกแบบ Roadmap ระยะยาวสำหรับปี 2050 โดยกำหนด “20-20-20 Targets” ซึ่งได้แก่ 1) ลดการปล่อยก๊าซฯ 20% 2) เพิ่มการใช้พลังงานหมุนเวียน 20% และ 3) ปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน 20% โดยคณะกรรมการธิการยุโรปได้ออกกฎหมายภายใต้ Climate and Energy Package เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งมีมาตรการที่สำคัญคือ 1) ปรับรูปแบบการซื้อขายสิทธิ EU ETS โดยเปลี่ยนจากการจำกัดสิทธิรายประเทศ เป็นสิทธิการปล่อยก๊าซฯ ร่วมของสหภาพฯ ซึ่งจะลดลงทุกปี และจะถูกแทนที่ด้วยระบบการประมูล 2) ควบคุมการปล่อยก๊าซฯ สำหรับสาขานอก EU ETS อาทิ การเกษตร การจัดการขยะ โดยระบุเป้าหมายที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับฐานะของประเทศ (ประเทศร่ำรวยที่สุดลด 20% เพื่อเพิ่มสิทธิให้ประเทศยากจน โดยมีเป้าหมายรวม 10%) 3) กำหนดเป้าหมายระดับประเทศเรื่องการใช้พลังงานทดแทน 20% และ 4) จัดทำโครงการเก็บกักก๊าซคาร์บอนที่ปล่อยจากภาคอุตสาหกรรมไว้ใต้ดิน เพื่อจำกัดผลกระทบของก๊าซฯ ต่อสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของแผนระยะกลาง คณะกรรมการธิการยุโรปได้ออกแบบ กรอบด้านสภาพภูมิอากาศและพลังงานปี 2030 ในการลดการปล่อยก๊าซฯ 40% จากปี 1990 ภายในปี 2030 โดยให้ดำเนินงานผ่านมาตรการของแต่ละประเทศ นอกจากนั้นการลดเพดานปริมาณการปล่อยก๊าซฯ รายปีจากสาขาใน EU ETS จะเพิ่มจาก 1.74% เป็น 2.2% หลังปี 2020 มิติที่สำคัญอื่นๆ ของกรอบดังกล่าวประกอบด้วย 1) เป้าหมายลดการปล่อยก๊าซฯ สำหรับสาขาการบินและการขนส่งทางเรือ ซึ่งอยู่ในระบบ EU ETS ลด 43% ส่วนสาขานอก EU ETS ลด 30% โดยกำหนดให้ทุกประเทศสมาชิกลดเท่ากัน 2) ระบุเป้าหมายด้านพลังงานหมุนเวียน 3) ปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน โดยให้แผนพลังงานของแต่ละประเทศสมาชิกครอบคลุมเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน และ 4) ปรับระบบ EU ETS เพื่อบริหารจัดการสิทธิการปล่อยก๊าซฯ ที่มีมากเกินความต้องการ ในภาพรวม ความเห็นของประเทศสมาชิกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ยุโรปตะวันตกสนับสนุนเป้าหมายใหม่ที่จะกระตุ้นให้มีการลงทุนสร้างแหล่งพลังงานมากขึ้น สำหรับยุโรปตะวันออกและกลางกังวลว่าจะเพิ่มความต้องพึ่งพาพลังงานจากรัสเซีย จึงขอร้องให้มีแผนความมั่นคงหรือ European Energy Independence ก่อน อย่างไรก็ตาม ในการประชุมผู้นำ ได้มีการเลื่อนการพิจารณาเป้าหมายออกไป เนื่องจากประเด็นปัญหาในยูเครน

ถึงแม้ว่านโยบายใหม่ของสหภาพฯ ยังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ทว่ามีหลายมิติที่ไทยสามารถเรียนรู้ได้ในส่วนของวิธีการ/Roadmap แนวทางในการลดผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ซึ่งอาจมีบางประเด็นที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับประเทศไทยได้ โดยเฉพาะในบริบทของข้อตกลงใหม่ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่า

ด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC ซึ่งจะมาแทนที่ Kyoto Protocol ที่จะกำหนดให้ทุกประเทศมีเป้าหมายการลดก๊าซฯ หลังจากปี 2020 ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญมากสำหรับไทยที่ยังไม่เคยมีพันธกรณีภายใต้ UNFCCC มาก่อน จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้อง ออกแบบนโยบายใหม่ในการบูรณาการระดับประเทศ เพื่อสร้างศักยภาพในการตอบรับกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

แหล่งข้อมูลอ้างอิง : สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์

ดร. ฤทัยชนก จริงจิตร
นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ
สำนักยุโรป กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
มกราคม ๒๕๕๙