

คาร์บอนเครดิตกับปัญหาทางกฎหมาย

บุศรา เข้มทอง

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

ปัญหาโลกร้อนในปัจจุบัน (Global warming) เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ในชั้นบรรยากาศเมื่อมีการสะสมของก๊าซเหล่านี้เป็นจำนวนมากจะก่อให้เกิดการกักเก็บความร้อนจากรังสีของดวงอาทิตย์ที่เรียกว่า “ภาวะเรือนกระจก (Greenhouse effect) ซึ่งทำให้สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงไปจากปกติได้และอาจส่งผลกระทบต่อความผิดปกติของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติต่าง ๆ บนโลกที่เราอาศัยอยู่ได้

ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงมีการทำอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน และในภายหลังได้มีการทำข้อตกลงเพิ่มเติมได้แก่ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เพื่อให้ความร่วมมือในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกมีผลบังคับทางกฎหมาย ในพิธีสารเกียวโตได้กำหนดกลไกเพื่อช่วยลดภาวะที่เกิดจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ 3 กลไก ได้แก่ 1) การอนุญาตให้ประเทศในกลุ่มที่ถูกกำหนดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Annex 1) 2) การอนุญาตให้กลุ่ม Annex 1 ร่วมลงทุนกับประเทศที่เหลื่อมล้ำโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และนำปริมาณก๊าซที่ลดได้จากโครงการดังกล่าวมารวมกับบัญชีลดการปล่อยก๊าซได้ และ 3) การอนุญาตให้ประเทศในกลุ่ม Annex 1 ร่วมลงทุนกับประเทศที่เหลื่อมล้ำโครงการลดการปล่อยก๊าซ และนำปริมาณก๊าซที่ลดได้มารวมกับบัญชีลดการปล่อยก๊าซได้เช่นเดียวกับกลไกที่ 2 กลไกดังกล่าวได้ทำให้เกิดการซื้อขายกรรมสิทธิ์ในความเป็นเจ้าของก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ ซึ่งเรียกเป็นการทั่วไปว่า “คาร์บอนเครดิต” ซึ่ง คาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) คือ สิ่งที่จะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อทดแทนการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดสภาวะเรือนกระจก (Green House Gas: GHG) ได้แก่ ก๊าซมีเทน ก๊าซไนตรัสออกไซด์ ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน ก๊าซเปอร์ฟลูออโรคาร์บอน และก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ อันเป็นสาเหตุของสภาวะโลกร้อน (Global Warming) ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการเผาผลาญน้ำมันดิบ (Fossil Fuel) ให้เป็นพลังงานในการแปรรูปสินค้าอุตสาหกรรม หรือขับเคลื่อนยานยนต์ เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ฯลฯ ดังนั้น "คาร์บอนเครดิต" จึงหมายถึง ก๊าซที่เป็นตัวทำให้ปฏิกิริยาเรือนกระจกต่าง ๆ ที่แต่ละโรงงานสามารถลดได้ จะถูกตีราคาเป็นเงินก่อนจะถูกขายเป็นเครดิตไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว (เมทินี อาริย์, 2554) และในที่สุดได้ทำให้เกิดตลาดใหม่ที่เรียกว่า “ตลาดคาร์บอน” หรือ ตลาดซื้อขายคาร์บอน (Carbon Market) ที่เริ่มจากแนวคิดในการใช้กลไกตลาดเป็นแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยกำหนดให้ “คาร์บอนเครดิต” เป็นสินค้าสำหรับการซื้อขายได้ จึงทำให้เกิดเป็น “ตลาดคาร์บอน” ขึ้น รวมทั้งยังทำให้เกิดการกำหนดราคาของคาร์บอนเครดิตด้วย ซึ่งตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แล้วกลไกการตลาดดังกล่าวจะเป็นการทำให้ต้นทุนของการลดปล่อยก๊าซ

เรือนกระจกต่ำที่สุด (เมทินี อารีย์, 2554) ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ร่วมให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่ไม่อยู่ในกลุ่มที่ถูกกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากประเทศไทยดำเนินการลดการปล่อยก๊าซโดยจัดทำในรูปแบบของโครงการภายใต้กลไกที่ 3 ก็จะสามารถขายคาร์บอนเครดิตที่ได้รับการจดทะเบียนจาก UNFCCC ให้กับประเทศอื่นหรือในตลาดคาร์บอนได้และจะก่อให้เกิดประโยชน์ตามมาอีกหลาย ๆ ด้าน โดยการดำเนินการโครงการต่าง ๆ จะมีหน่วยงานที่มีชื่อว่า “องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)” เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย (ทศพร พงษ์กลาง, 2554)

สำหรับในประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2544) และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีเหตุผลในการประกาศใช้ดังนี้

1. เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

- 1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม
- 2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม
- 3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิด การประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนด แนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
- 4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
- 5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดย ชัดเจน
- 6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็น การจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2. เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2544) ดังนี้ คือ เนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปโดยได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐต่ำกว่าเป้าหมาย ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล สมควรปรับปรุงการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรของรัฐ และเพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้นในการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรตามความเหมาะสมของสถานะทางเศรษฐกิจและสอดคล้องกับสถานะด้านการคลังของรัฐ

3. เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ดังนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันปัญหาสภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบเป็นวงกว้างมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการ

ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อผลกระทบและการลดก๊าซเรือนกระจกจึงเป็นเรื่องจำเป็นของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการที่จะนำไปสู่การลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกและโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดบรรลุผลตามความมุ่งหมายตลอดจนพัฒนาขีดความสามารถ และศักยภาพในการแข่งขันของภาคเอกชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินโครงการที่มีส่วนช่วยลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนสมควรจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อให้การบริหารจัดการโครงการดังกล่าวมีความเป็นเอกภาพและคล่องตัวในการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ

สำหรับในประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก คือ “องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) เรียกโดยย่อว่า “อบก.” มีชื่อภาษาอังกฤษว่า “Thailand Greenhouse Gas Management Organization (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “GTO” ซึ่งเกิดขึ้นจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2550 ให้เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการวิเคราะห์ กลั่นกรอง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการให้คำรับรองโครงการที่ลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด รวมทั้งติดตามประเมินผลโครงการที่ได้รับคำรับรอง ส่งเสริมการพัฒนาโครงการ และการตลาดซื้อขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรอง เป็นศูนย์กลางข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ดำเนินงานด้านก๊าซเรือนกระจก จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับคำรับรอง และการขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรอง ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ ตลอดจนให้คำแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีความเกี่ยวข้องในเรื่องของพลังงานไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ในขณะเดียวกันกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ยังมีปัญหาในเรื่องของการใช้บังคับทางกฎหมายอยู่หลายประการ ดังนั้น จึงได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตและปัญหาทางกฎหมาย และ พบว่า (ปรีชา สามารถ, 2553)

1) ปัญหาการส่งเสริมการลงทุน เนื่องจากโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่ต้องใช้เทคโนโลยีและเงินลงทุนสูง ควรส่งเสริมการลงทุนตามปกติ ส่วนโครงการขนาดเล็กส่งเสริมเฉพาะคนไทยเท่านั้น เพราะใช้เงินลงทุนต่ำและเทคโนโลยีไม่สูงนัก

2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานในการตรวจสอบโดยไม่มีหน่วยงานใดมาตรวจสอบและติดตามผลโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรองแล้ว

3) ปัญหาการขาดมาตรการบังคับทางกฎหมายยังไม่มีมาตรการบังคับทางกฎหมายในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ในขณะเดียวกันได้มีการเสนอแนะเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้ (ปรีชา สามารถ, 2553)

- 1) ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ในเรื่องของการส่งเสริมการพัฒนาโครงการที่ได้คำรับรองและโครงการที่ไม่ได้คำรับรอง
- 2) ขยายขอบเขตประเภทของผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตว่าควรจะต้องส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ลดก๊าซเรือนกระจกโดยใช้เทคโนโลยีที่สูงเท่านั้น
- 3) การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานเอกชนให้มีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามโรงงานอุตสาหกรรมหรือโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่าง ๆ ที่ได้คำรับรอง
- 4) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้ก๊าซเรือนกระจกเป็นก๊าซที่ต้องมีการควบคุมปริมาณการปล่อยและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดและการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

โดยสรุปแล้ว คาร์บอนเครดิต คือ สิ่งทดแทนการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งหากประเทศพัฒนาแล้วไม่สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนได้ ก็ต้องใช้วิธีช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เมื่อลดได้ก็จะกลายเป็นคาร์บอนเครดิตของตนเอง ทำให้ไม่ต้องจ่ายค่าปรับ ซึ่งมีข้อดีคือ ทำให้ประเทศพัฒนาไม่ต้องชำระค่าปรับจากพิธีสารเกียวโต ในขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาที่ได้รับการสนับสนุนให้ใช้เทคโนโลยีทางเลือกที่สะอาด เพื่อช่วยลดภาวะโลกร้อน (เมทีนี อารีย์, 2554) ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) และมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจนเกิดเป็นปัญหาที่สำคัญของโลกใบนี้ที่เราอาศัยอยู่ร่วมกัน ดังนั้น “สภาพบังคับทางกฎหมาย” จึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐต้องให้การดูแลและส่งเสริมให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจกที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคต

บรรณานุกรม

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). **องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)**. สืบค้น 29 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=1>
- ทศพร พงษ์กลาง. (2554). **รายงานการศึกษาเรื่อง คาร์บอนเครดิต**. สืบค้น 29 ตุลาคม 2558 จาก http://www.cssckmutt.in.th/cssc/cssc_classroom/Solarenergy/Assignment/SolEn54/SolEn54_Doc/7_Carbon%20Credit.pdf
- ปรีชา สามารถ. (2553). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต : ศึกษากรณีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550**. สืบค้น 29 ตุลาคม 2558 จาก <http://espuc.east.spu.ac.th/eoffice/interdiscip/filepdf%5CA33sec3.pdf>
- เมทินี อารีย์. (2554). **คาร์บอนเครดิต คืออะไร?**. สืบค้น 10 พฤศจิกายน 2558 จาก <https://www.l3nr.org/posts/487945>