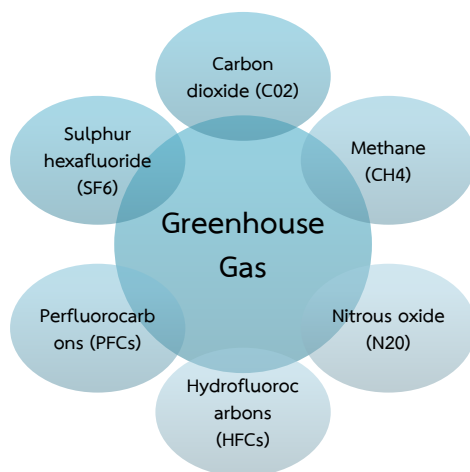


อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) เป็นอนุสัญญาของสหประชาชาติที่เริ่มมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี 1994 ซึ่งมีเป้าหมายในการควบคุมระดับปริมาณก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas) ที่ประกอบไปด้วยก๊าซ 6 ชนิด ได้แก่



อนุสัญญา มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมระดับปริมาณก๊าซให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตราย เพื่อให้ระบบนิเวศสามารถปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยไม่กระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ในระยะต่อมาได้มีการรับรองพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ซึ่งเป็นส่วนต่อท้ายในปี 1997 ที่กำหนดพันธกรณีผูกพันต่อประเทศพัฒนาแล้วใน Annex 1 ให้ลดการปล่อยก๊าซฯ โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการได้แก่

1. กำหนดข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legally Binding Obligations) ในการลดก๊าซฯ สำหรับประเทศใน Annex 1 ซึ่งได้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว 24 ประเทศและประเทศที่มีเศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยนซึ่งได้แก่ ประเทศยุโรปตะวันออกและอดีตประเทศสังคมนิยม โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่มในปี ค.ศ. 1990 ภายในช่วงปี ค.ศ. 2008-2012¹ ซึ่งประเทศต่างๆ อาจมีปริมาณก๊าซฯ ที่ต้องลดแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาและอัตราการปล่อยก๊าซฯ ในอดีต อาทิ สหภาพยุโรป (15) ต้องลดมากที่สุดคือร้อยละ 8 ส่วนรัสเซียไม่ต้องลด และออสเตรเลียสามารถปล่อยเพิ่มได้ร้อยละ 8 ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาถูกกำหนดให้ลดร้อยละ 7 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้ให้สัตยาบันโดยให้เหตุผลว่าจะกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม ส่วนแคนาดาได้ขอลงตัวเมื่อ 15 ธันวาคม 2011

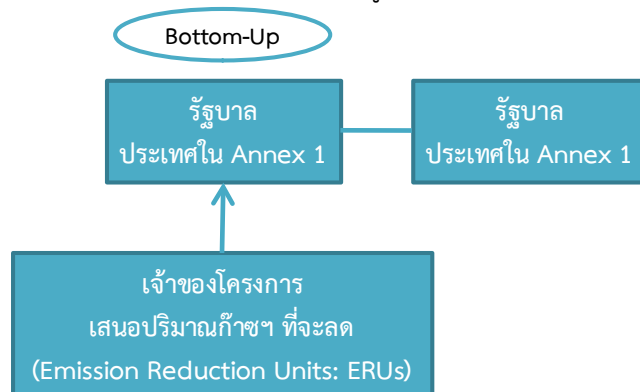
¹ เป็นช่วงที่ 1 ของ Kyoto Protocol (ค.ศ. 2008 – 2012)

Country	Target (1990** - 2008/2012)
EU-15*, Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Monaco, Romania, Slovakia, Slovenia, Switzerland	-8%
US	-7%
Canada, Hungary, Japan, Poland	-6%
Croatia	-5%
New Zealand, Russian Federation, Ukraine	0
Norway	+1%
Australia	+8%
Iceland	+10%

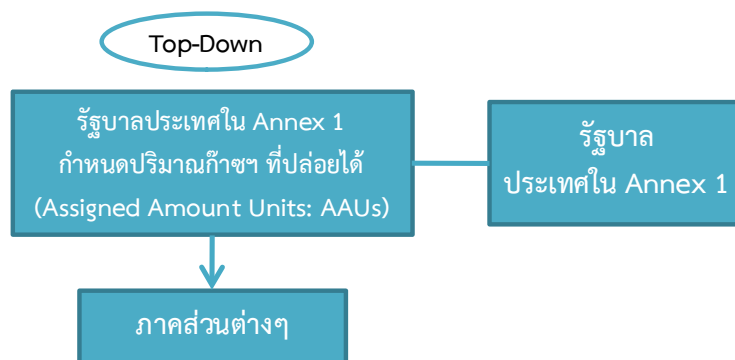
ที่มา: UNFCCC (2014)

2. มีกลไกที่ยืดหยุ่น (Flexible Mechanism) เพื่อช่วยให้ประเทศใน Annex 1 สามารถลดการปล่อยก๊าซฯ ได้ 3 ประการคือ

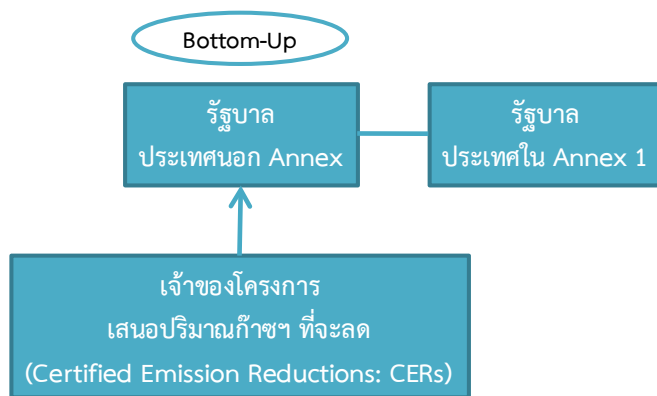
2.1 การดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศใน Annex 1 เพื่อลดก๊าซฯ (Joint Implementation: JI) โดยจัดทำโครงการเพื่อลดก๊าซฯ ในประเทศหนึ่ง (Host country) ซึ่งประเทศนั้นจะสามารถโอนปริมาณก๊าซฯ ที่ลดลงซึ่งเรียกว่า Emission Reduction Units (ERUs) ไปยังประเทศที่เป็นผู้ลงทุนในโครงการดังกล่าวได้ โดยเป็นกระบวนการแบบ Bottom-Up คือเจ้าของโครงการเป็นผู้เสนอปริมาณก๊าซฯ ที่จะสามารถลดได้ต่อรัฐบาล



2.2 การซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซฯ ระหว่างประเทศใน Annex 1 (International Emission Trading: IET) ซึ่งนำไปสู่ระบบการค้าคาร์บอนเครดิตอย่าง EU ETS ซึ่งเป็นกระบวนการแบบ Top-Down คือรัฐบาลเป็นผู้กำหนดปริมาณก๊าซฯ ที่ภาคส่วนต่างๆ สามารถปล่อยได้โดยแบ่งจากปริมาณรวมที่ได้รับจัดสรรตาม Kyoto Protocol



2.3 การดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศใน Annex 1 กับประเทศนอก Annex 1 ในการลด ก๊าซ (Clean Development Mechanism: CDM) โดยจัดทำโครงการเพื่อลดก๊าซฯ ในประเทศนอก Annex 1 (Host country) ซึ่งประเทศนั้นจะสามารถโอนปริมาณก๊าซฯ ที่ลดลง ซึ่งเรียกว่า Certified Emission Reductions (CERs) ไปยังประเทศที่เป็นผู้ลงทุนในโครงการดังกล่าวได้ โดยเป็นกระบวนการแบบ Top-Down คือ เจ้าของโครงการเป็นผู้เสนอปริมาณก๊าซฯ ที่จะสามารถลดได้ต่อรัฐบาลเช่นเดียวกับ JI



สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ UNFCCC ตั้งแต่ปี 1994 และได้ให้สัตยาบันต่อ Kyoto Protocol ตั้งแต่ปี 2002 แต่ไทยไม่ได้อยู่ใน Annex 1 จึงไม่มีข้อผูกพันในการลดก๊าซฯ มีเพียงการจัดทำรายงานแห่งชาติเพื่อแสดงปริมาณการปล่อยก๊าซฯ ของประเทศ

ช่วงที่ 2 ของ Kyoto Protocol ในช่วงระหว่างปี 2013-2020 มีการกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วส่งเป้าหมายการลดก๊าซฯ ในระดับที่มากขึ้นในทุกสาขาเศรษฐกิจ **โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 18** จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่มในปี ค.ศ. 1990 แต่ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และรัสเซียยังไม่ยอมรับเป้าหมายดังกล่าว

ส่วนประเทศกำลังพัฒนา อาทิ ประเทศไทย ให้มีการส่งแผนดำเนินการลดก๊าซฯ ที่เหมาะสมของประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Action: NAMAs) โดยสมัครใจ ซึ่งสามารถตรวจวัด รายงาน และทวนสอบได้ (Measurement, Reporting, and Verification MRV) รวมทั้งต้องทำรายงานความก้าวหน้าราย 2 ปี (Biennial Update Report: BUR)

๑. การรับรองข้อตกลงใหม่ในปี 2015 ที่ผ่านมามีการเจรจาภายใต้คณะทำงาน Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) เพื่อกำหนดเป้าหมายใหม่ที่จะตกลงในปี 2015 (2015 Agreement) ให้ทุกประเทศมีข้อผูกพันต้องลดก๊าซฯ หลังจากปี 2020 ที่ Kyoto Protocol จะหมดระยะบังคับใช้ ซึ่งรวมทั้งประเทศที่อยู่นอก Annex 1 ที่เคยได้รับการยกเว้น อาทิ ประเทศไทย โดยจะเรียกว่า Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) ซึ่งอาจจะมีผลบังคับทางกฎหมาย (Legally Binding) และอาจจะมีบทลงโทษต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตาม รวมทั้งจะมีการขยายขอบเขตการดำเนินการออกไปให้กว้างกว่าการลดก๊าซฯ (Mitigation) แต่อาจจะรวมถึงการปรับตัว (Adaptation) ด้วย

๒. ทำหน้าที่ของประเทศต่างๆ หากแบ่งประเทศในโลกเป็นกลุ่มตามระดับการพัฒนาจะสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ 1) กลุ่มซึ่งมีระดับการพัฒนาน้อยที่สุดมักมีหน้าที่ปฏิเสธพันธสัญญา และขอรับการสนับสนุนเพื่อพัฒนาศักยภาพ 2) กลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีหน้าที่ที่ค่อนข้างหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่เน้นลดก๊าซฯ ด้วยตนเองมากกว่า การซื้อคาร์บอนเครดิต 3) กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมักมีหน้าที่เลือกใช้กลไกตลาด (Market Mechanism) ในรูปแบบ

การซื้อคาร์บอนเครดิต รวมทั้งมีการเสนอให้ประเทศอื่นๆ ลดก๊าซเพื่อที่จะสามารถซื้อเครดิตได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มที่ ๒

ในส่วนของท่านที่ต่อขอบเขตของ INDCs ว่าจะเน้นแค่การลดก๊าซ (Mitigation) หรือจะรวมเรื่องการปรับตัว (Adaptation) ด้วยนั้น สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือ 1) กลุ่มที่เน้นแค่การลดก๊าซ ประกอบไปด้วย อาติ ประเทศหมู่เกาะ ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา 2) กลุ่มที่รวมเรื่องการปรับตัว (Adaptation) ประกอบไปด้วย อาติ ประเทศแอฟริกา กลุ่ม Like-Minded Group ใน G77 ประเทศลาตินอเมริกา อินเดีย จีน ซึ่งสองประเทศหลังนี้ขอให้มีการสนับสนุนด้านปัจจัยสำหรับการดำเนินการ (Means of Implementation) ด้วย

3. ผลการประชุมเพื่อรับรองข้อตกลงใหม่ ในการประชุมรัฐภาคี UNFCCC ปี 2015 ครั้งที่ 21 (COP 21) ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ที่เพิ่งผ่านมา เป็นการสรุปผลเจรจาเพื่อให้ได้ข้อตกลงใหม่ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ใช้กับทุกประเทศ โดยหลังจากการประชุมกว่า 2 สัปดาห์ ในที่สุด เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2558 ผู้แทนจาก 195 ประเทศได้ลงมติเห็นชอบร่างข้อตกลงภายใต้ชื่อ “ข้อตกลงปารีส” ซึ่งกำหนดให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกโดยเฉลี่ยไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียสจากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม รวมทั้งระบุถึงความพยายามจำกัดอุณหภูมิไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 1.5 องศาหากทำได้ โดยต่อจากนี้แต่ละประเทศจะต้องเสนอข้อตกลงต่อรัฐสภาเพื่อความเห็นชอบ แล้วจึงจะมีการให้สัตยาบัน ซึ่งจะต้องประกอบด้วยอย่างน้อย 55 ประเทศ และต้องมีอัตราการปล่อยก๊าซ รวมกันร้อยละ 55 ของโลกขึ้นไป ข้อตกลงจึงจะมีผลบังคับใช้

แหล่งข้อมูลอ้างอิง

การเสวนาวิชาการเรื่อง “เตรียมไทยให้พร้อม: เจรจา Climate Change” (พฤษภาคม, 2014)

นิรมล สุธรรมกิจ, ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล, สุจิตรา วาสนาดำรงดี, บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ (2008) ทิศทางของ พิธี
สารเกียวโตและอนุสัญญาบาเซล: บทวิเคราะห์การเจรจาด้านการค้าและสิ่งแวดล้อม

Training Workshop Climate Change Diplomacy, UNFCCC Specific Training (October, 2014)

ดร. ฤทัยชนก จริงจิตร
นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ
สำนักยุโรป กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
มกราคม 2559