

ความเชื่อมโยงของประเด็นสิ่งแวดล้อมในมิติของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ในการระบุประเด็นที่มีนัยสำคัญภายใต้บริบทด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันในมิติของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งมีความเกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนและภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ โดยครอบคลุมประเด็นที่กำลังมีบทบาทอย่างชัดเจนอยู่ในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์ถึงทิศทางการสัมพันธภาพของประเด็นเหล่านี้และนัยสำคัญต่อประเทศไทย

ประเด็นด้านการดำเนินการในระดับโลก

ประเด็นการจัดทำเป้าหมายการพัฒนา (Sustainable Development Goals: SDGs)

ในการประชุมสหประชาชาติ (Millennium Summit) เมื่อปี ๒๐๐๐ สหประชาชาติได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ซึ่งเป็นเป้าหมายของความพยายามร่วมกันครั้งแรกของทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งองค์กรด้านการพัฒนา เพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศที่ยากจนที่สุดของโลก ซึ่งประกอบไปด้วย ๘ มิติหลัก ได้แก่ การกำจัดความยากจน พัฒนาการศึกษา ส่งเสริมบทบาทสตรี ลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก รักษาสุขภาพสตรีมีครรภ์ ต่อสู้กับโรคเอดส์และโรคภัยอื่นๆ การเข้าร่วมเป็นภาคีการพัฒนา และการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม โดยในแต่ละเป้าหมายได้กำหนดเป้าประสงค์^๑ และระบุให้ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายภายในปี ๒๐๑๕

ต่อมาในการประชุม RIO+๒๐ สหประชาชาติได้ตกลงในการพัฒนา Sustainable Development Goals (SDGs) เพื่อสานต่อการดำเนินงานจาก MDGs หลังปี ๒๐๑๕ ซึ่งประกอบออกมาเป็นเอกสารผลการประชุมในชื่อว่า “The Future We Want” ซึ่งจะจัดทำกระบวนการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่โปร่งใสและเป็นโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำ SDGs ของโลกที่จะเสนอรับรองในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNGA) ในส่วนของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกได้กำหนดให้มีการประชุม Asia-Pacific Forum on Sustainable Development เพื่อพิจารณา SDGs ในระดับภูมิภาคสำหรับเสนอใน High Level Political Forum ซึ่งเป็นเวทีระดับโลกต่อไป ทั้งนี้ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) นับเป็นหนึ่งในเป้าหมายที่มีการหารือกันมากที่สุด เนื่องจากประเทศสมาชิกมีท่าทีแตกต่างกัน อาทิ บางส่วนไม่ต้องการให้นำ SDG ไปผูกติดกับผลการเจรจาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบ UNFCCC ในขณะที่บางประเทศเห็นถึงความสำคัญจึงต้องการให้กระจายประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปครอบคลุมทุกเป้าหมาย นอกจากนั้นกลุ่ม G๗๗ ไม่มีท่าทีร่วมกันที่ชัดเจนในประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงกว่าประเทศอื่นๆ อาทิ จีนและอินเดีย กลุ่ม G๗๗ ในปัจจุบันท่าทีเจรจาจึงได้แยกออกเป็นหลายกลุ่มย่อย

ประเด็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)

^๑ ๘ เป้าหมาย ๒๑ เป้าประสงค์ (สหประชาชาติ, ๒๐๐๐)

นอกจากการเล็งเห็นถึงความจำเป็นของการกำหนดกรอบเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ประชาคมโลกยังเห็นพ้องถึงความสำคัญของปัญหาความรุนแรงของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งส่งผลกระทบต่อในระดับโลก และความเร่งด่วนของการแก้ปัญหา จึงได้มีการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการพยายามลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกและรับมือกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

UNFCCC เริ่มมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ๑๙๙๔ และได้มีการรับรอง Kyoto Protocol ซึ่งเป็นส่วนต่อท้ายในปี ๑๙๙๗ ที่กำหนดพันธกรณีผูกพันต่อประเทศพัฒนาแล้วใน Annex ๑ ที่ให้สัตยาบันในการลดการปล่อยก๊าซฯ ในภาพรวมให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของปี ๑๙๙๐ โดยกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซฯ ของแต่ละประเทศในช่วงร้อยละ -๘ ถึง +๑๐ จากระดับการปล่อยก๊าซฯ โดยรวมของกลุ่มในปี ๑๙๙๐ ภายในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๒ (ทั้งนี้ บางประเทศต้องลดการปล่อยก๊าซฯ เนื่องจากมีการปล่อยก๊าซฯ จำนวนมากในอดีต แต่บางประเทศสามารถเพิ่มการปล่อยก๊าซฯ เนื่องจากที่ผ่านมามีการปล่อยก๊าซฯ น้อย อย่างไรก็ตาม ปริมาณการปล่อยก๊าซฯ ในภาพรวมของทั้งกลุ่มต้องลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕)

- ลดลงร้อยละ ๘ สำหรับสหภาพยุโรป (๑๕) สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปกลางและตะวันออก
 - สหภาพยุโรปมีการกระจายความรับผิดชอบเป้าหมายการลดก๊าซฯ ในบรรดาประเทศสมาชิก โดยลักเซมเบิร์กต้องลดก๊าซฯ สูงสุดร้อยละ ๒๘ ตามมาด้วยเดนมาร์กและเยอรมนีร้อยละ ๒๑ ไปจนถึงการเพิ่มการปล่อยก๊าซฯ ในกรีซร้อยละ ๒๕ และร้อยละ ๒๗ ในโปรตุเกส
- ลดลงร้อยละ ๖ สำหรับแคนาดา ฮังการี ญี่ปุ่น โปแลนด์
- ลดลงร้อยละ ๗ สำหรับสหรัฐอเมริกา (แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ Protocol)
- นิวซีแลนด์ รัสเซีย ยูเครน ไม่ต้องลดระดับการปล่อยก๊าซฯ โดยให้สามารถคงระดับการปล่อยก๊าซฯ ได้เท่าเดิม
- นอร์เวย์สามารถปล่อยเพิ่มได้ร้อยละ ๑ ในขณะที่ออสเตรเลียสามารถปล่อยเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ ๘ (ต่อมาออสเตรเลียได้ถอนตัวจาก Protocol) และไอซ์แลนด์เพิ่มได้ถึงร้อยละ ๑๐

ทั้งนี้ กลไกในการลดการปล่อยก๊าซฯ ตามพันธกรณีดังกล่าว แต่ละประเทศมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายภายใต้โครงการ Emission Trading, Clean Development Mechanism (CDM) และ Joint Implementation (JI)

ไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ UNFCCC นับตั้งแต่ปี ๑๙๙๔ และได้ให้สัตยาบันต่อ Kyoto Protocol ตั้งแต่ปี ๒๐๐๒ แต่ไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้อยู่ใน Annex ๑ จึงไม่มีข้อผูกพันในการลดก๊าซฯ แต่ให้ลดตามความสมัครใจ

ช่วงที่ ๒ ของ Kyoto Protocol ในช่วงระหว่างปี ๒๐๑๒-๒๐๒๐ มีการกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วส่ง Pledge เป้าหมายการลดก๊าซฯ ในทุกสาขาเศรษฐกิจและทำรายงานราย ๒ ปี (Biennial Report) ส่วนประเทศกำลังพัฒนา อาทิ ประเทศไทย ให้มีการส่งแผนดำเนินการลดก๊าซฯ ที่เหมาะสมของประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Action: NAMAs) โดยสมัครใจ ซึ่งจะนำไปสู่การลดก๊าซฯ ในปี ๒๐๒๐ โดยให้สามารถตรวจวัด รายงาน

และทวนสอบได้ (Measurement, Reporting and Verification: MRV) รวมทั้งต้องจัดทำรายงานราย ๒ ปี (Biennial Update Report)

ข้อตกลงปารีส ในการประชุมรัฐภาคี UNFCCC ปี ๒๐๑๕ ครั้งที่ ๒๑ (COP ๒๑) ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ที่เพิ่งผ่านมา เป็นการสรุปผลเจรจาเพื่อให้ได้ข้อตกลงใหม่ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ใช้กับทุกประเทศ โดยหลังจากการประชุมกว่า ๒ สัปดาห์ ในที่สุด เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ผู้แทนจาก ๑๙๕ ประเทศได้ลงมติเห็นชอบร่างข้อตกลงภายใต้ชื่อ “ข้อตกลงปารีส” เพื่อนำมาใช้แทน Kyoto Protocol ที่จะหมดระยะบังคับใช้หลังจากปี ๒๐๒๐ ซึ่งกำหนดให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกโดยเฉลี่ยไม่เกิน ๒ องศาเซลเซียสจากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม รวมทั้งระบุถึงความพยายามจำกัดอุณหภูมิไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน ๑.๕ องศาหากทำได้ โดยต่อจากนี้แต่ละประเทศจะต้องเสนอข้อตกลงต่อรัฐสภาเพื่อความเห็นชอบ แล้วจึงจะมีการให้สัตยาบัน ซึ่งจะต้องประกอบด้วยอย่างน้อย ๕๕ ประเทศ และต้องมีอัตราการปล่อยก๊าซฯ รวมกันร้อยละ ๕๕ ของโลกขึ้นไป ข้อตกลงจึงจะมีผลบังคับใช้

ประเด็นด้านตลาดคาร์บอน^๒

เมื่อมีการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประเทศต่างๆ ก็ได้ทำการคิดค้นวิธีที่หลากหลายในการลดก๊าซฯ รวมถึงแนวคิดเรื่องตลาดคาร์บอนซึ่งเป็นวิธีการลดก๊าซฯ โดยใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือ ทั้งนี้ หลักการที่สำคัญของตลาดคาร์บอนคือการอาศัยกลไกตลาดเป็นแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซฯ โดยการอนุญาตให้สามารถซื้อขายคาร์บอนเครดิตได้ ซึ่งตลาดคาร์บอนสามารถแยกออกได้เป็น ๒ กลุ่มคือ (๑) ตลาดภาคบังคับ ซึ่งเป็นมาตรการที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายตาม Kyoto Protocol สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว อาทิ EU Emissions Trading Scheme (EU-ETS), New Zealand Emissions Trading Scheme (NZ-ETS), Tokyo Emissions Trading Scheme (Tokyo-ETS), Assembly Bill ๓๒ (AB๓๒), Western Climate Initiative (WCI), Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) เป็นต้น และ (๒) ตลาดภาคสมัครใจ อาทิ ตลาดการซื้อขาย “ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดลง (Verified Emission Reductions: VERs)” ของประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว (Voluntary Emission Trading Scheme: V-ETS) นอกจากนี้ยังมีตลาดแบบสมัครใจอื่นๆ อาทิ Chicago Climate Exchange (CCX), Japanese Voluntary Emissions Trading Scheme (JVETS), UK Emissions Trading Scheme (UK-ETS) เป็นต้น

ผู้เล่นสำคัญในตลาดคาร์บอน จีนเป็นผู้ขายหลักให้แก่ประเทศผู้ซื้อในทวีปยุโรป รวมทั้งในทวีปเอเชียซึ่งความต้องการส่วนใหญ่มาจากประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้จีนแล้วยุโรปยังซื้อคาร์บอนเครดิตจากหลายประเทศ สำหรับประเทศในทวีปอเมริกามีการซื้อขายคาร์บอนเครดิตระหว่างกันเป็นส่วนใหญ่ โดยหากพิจารณาถึงรูปแบบของโครงการลดก๊าซฯ ที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างคาร์บอนเครดิตจะพบว่าประมาณ ๒ ใน ๓ เป็นการผลิตพลังงานหมุนเวียนและการป่าไม้

ประเด็นมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ^๓

^๒ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๕๗)

^๓ ข้อมูลจากสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ กรุงบรัสเซลส์ (๒๕๕๗)

หลังจากที่ประชาคมโลกได้มีการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซฯ เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบรรดาประเทศพัฒนาแล้ว ก็ได้ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของปริมาณมาตรการทางการค้าที่มีใช้ก๊าซที่มีความเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป ซึ่งที่ผ่านมา มีเป้าหมายการลดก๊าซฯ สูงที่สุด นอกจากนั้นยังได้มีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายยิ่งขึ้นในอนาคตเพื่อรักษาการเป็นผู้นำด้านการลดก๊าซฯ ในระดับโลก

เป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศและพลังงานของสหภาพยุโรป เมื่อ ๒๒ ม.ค. ๒๕๕๗ คณะกรรมาธิการยุโรปได้นำเสนอรอบด้านสภาพภูมิอากาศและพลังงานปี ๒๐๓๐ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ ๔๐ จากปี ๑๙๙๐ ภายในปี ๒๐๓๐ (ซึ่งจะต้องดำเนินการผ่านมาตรการของแต่ละประเทศภายในสหภาพฯ เท่านั้น และไม่สามารถใช้โครงการที่ไปลงทุนในต่างประเทศได้) โดยนโยบายการเปลี่ยนระดับ Cap ของการปล่อยก๊าซรายปีจากสาขาใน EU ETS ซึ่งจะเพิ่มจากการกำหนดให้ลดการปล่อยก๊าซฯ ลงร้อยละ ๑.๗๔ เป็นการกำหนดให้ลดการปล่อยก๊าซฯ ลงร้อยละ ๒.๒ หลังจากปี ๒๐๒๐ ส่วนสาขานอก EU ETS ต้องลดลงร้อยละ ๓๐ จากปี ๒๐๐๕ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมผู้นำ เมื่อวันที่ ๒๐-๒๑ มี.ค. ๒๕๕๗ ประเทศสมาชิกได้เลื่อนการพิจารณาเป้าหมายออกไป เนื่องจากปัญหาในยูเครน โดยยุโรปตะวันตกเห็นด้วยกับเป้าหมายใหม่ ซึ่งจะส่งผลให้มีการลงทุนสร้างแหล่งพลังงานในประเทศมากขึ้น ส่วนยุโรปตะวันออกและกลางกังวลว่าจะเพิ่มความจำเป็นในการพึ่งพาพลังงานจากรัสเซียจึงเรียกร้องให้มีการกำหนดแผน European Energy Independence ก่อนการพิจารณาเป้าหมาย

เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซฯ ในระดับสูง สหภาพฯ จึงได้มีการออกมาตรการทางการค้าที่มีความเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่สำคัญ อาทิ

ระบบ EU ETS (Emission Trading System)^๔ เริ่มใช้ในปี ๒๐๐๕ โดยเป็นหลักการสำคัญของนโยบายสหภาพยุโรปในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และยังเป็นเครื่องมือในการลดการปล่อยก๊าซฯ จากภาคอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพในด้านต้นทุน โดยเป็นระบบการค้าคาร์บอนระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งครอบคลุม Power Station กว่า ๑๐,๐๐๐ แห่ง และโรงงานอุตสาหกรรมในกว่า ๓๑ ประเทศ รวมถึงสายการบินทั้งของสหภาพฯ เอง และสายการบินต่างประเทศที่ต้องบินเข้า-ออกประเทศในเขตสหภาพฯ

เมื่อวันที่ ๔ มี.ค. ๒๕๕๗ รัฐสภายุโรปและประเทศสมาชิกมีมติเปลี่ยนแปลงกฎ EU ETS (Phase ๓ ในช่วงระหว่างปี ๒๐๑๓-๒๐๒๐) โดยให้ยกเว้นสายการบินต่างชาติ (เหลือเฉพาะสายการบินสหภาพฯ ที่บินในน่านฟ้าสหภาพฯ) เนื่องจากมีความขัดแย้งในระดับนานาชาติ และเกรงว่าจะมีมาตรการตอบโต้ นอกจากนั้นสหภาพฯ จะมีการทำความตกลงเพื่อเชื่อมโยงกับระบบ ETS ของออสเตรเลีย ซึ่งจะเสร็จสมบูรณ์ในปี ๒๐๑๘ รวมทั้งจะเชื่อมโยงกับระบบ ETS ของสวีตเซอร์แลนด์

การขนส่งทางเรือ เมื่อวันที่ ๑๖ เม.ย. ๒๕๕๖ รัฐสภายุโรปมีมติให้ติดตามและรายงานการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการขนส่งทางเรือ โดยจะเริ่มต้นภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ในปี ๒๕๕๘ ซึ่งสหภาพฯ จะกำหนดให้เรือขนาดใหญ่ที่เข้า-ออกจากท่าเรือของสหภาพฯ ส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับการใช้พลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กับหน่วยงานผู้มีส่วนได้ โดยมีการกำหนด Guideline/Template วิธีการคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซจากเชื้อเพลิงที่ใช้แต่ละประเภท

^๔ ใช้หลักการ Cap and Trade Principle ซึ่งหมายถึงการกำหนดโควตาในการปล่อยก๊าซฯ แล้วให้มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายโควตาระหว่างกันได้

สาขายานยนต์ เมื่อเดือน มิ.ย. ๒๕๕๖ รัฐสภายุโรปมีมติในการออกกฎหมายจำกัดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของรถยนต์จาก ๑๓๐ กรัม/กม. ที่กำหนดไว้สำหรับปี ๒๐๑๕ เป็น ๙๕ กรัม/กม. ในปี ๒๐๒๐ แต่สมาชิกรัฐสภา ต้องการกำหนดเป้าหมายที่ ๖๘-๗๘ กรัม/กม. สำหรับปี ๒๐๒๕ ซึ่งประเทศสมาชิกไม่ยอมรับ จึงตกลงร่วมกันว่าจะมีการทำ Impact Assessment เกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพเชื้อเพลิงร้อยละ ๔-๖ ต่อปี ภายหลังจากปี ๒๐๒๐ ไปเป็นเวลา ๕ ปี

เมื่อวันที่ ๑๔ ม.ค. ๒๕๕๗ รัฐสภาสหภาพฯ มีมติผ่านร่างกฎหมายกำหนดระดับการจำกัดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากรถบรรทุกขนาดเล็กในปี ๒๐๒๐ โดยลดลงจาก ๒๐๓ กรัม/กม. เป็น ๑๔๗ กรัม/กม. ภายในปี ๒๐๒๐ รวมทั้งจะเร่งนำระบบตรวจวัดมลพิษใหม่ World Light duty Test Procedure (WLTP) ที่กำหนดโดย UN มาใช้โดยเร็ว

ตั้งแต่เดือน ม.ค. ๒๕๕๖ มีการห้ามใช้สารทำความเย็นรุ่น R๑๓๔a ที่ทำให้เกิดโลกร้อน ซึ่งนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างเยอรมนีกับคณะกรรมการยุโรปเกี่ยวกับการใช้สารดังกล่าวในเครื่องปรับอากาศภายในรถยนต์ของบริษัท Daimler โดยฝรั่งเศสได้ห้ามจดทะเบียนรถเบนซ์รุ่น A-Class, B-Class และ SL

ประเด็นด้านการดำเนินการของไทย

การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ

หลังจากที่ได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการกำหนดกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ประเทศไทยก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยได้ทำการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมื่อวันที่ ๒๘ ธ.ค. ๒๕๓๗ และได้ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตซึ่งกำหนดเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกรอบ UNFCCC โดยกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศอุตสาหกรรมตามที่ระบุในอนุสัญญาฯ ลดปริมาณการปล่อยก๊าซฯ ในส่วนของไทยนั้นไม่ได้ถูกกำหนดให้ลดการปล่อยก๊าซ แต่ก็ได้มีการเตรียมรับมือโดยการจัดทำรายงานปริมาณก๊าซฯ ของประเทศดังนี้

๑. การจัดทำรายงานแห่งชาติทุก ๔ ปี โดยได้รับการสนับสนุนจาก United Nations Development Programme (UNDP) ซึ่งการจัดทำรายงานครั้งล่าสุดเป็นรายงานฉบับที่ ๓ (Third National Communication: TNC) โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการ ๔๘ เดือน (๒๕๕๗ - ๒๕๖๑) ซึ่งมีสาระสำคัญที่แบ่งได้เป็น ๓ ส่วน ได้แก่ (๑) การจัดทำบัญชีและประเมินปริมาณก๊าซเรือนกระจก (๒) มาตรการลดก๊าซเรือนกระจก และ (๓) ประเด็น Cross-Cutting อาทิ การถ่ายทอดเทคโนโลยี ระบบสังเกตการณ์สภาพภูมิอากาศ และการเพิ่มศักยภาพของบุคลากร

๒. การจัดทำรายงานความก้าวหน้าราย ๒ ปี (Biennial Update Report: BUR) ซึ่งเป็นรายงานที่เพิ่มขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งตามมติการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๗ (COP๑๗) เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ โดยมีสาระสำคัญคือการแสดงข้อมูลบัญชีและปริมาณก๊าซเรือนกระจกย้อนหลัง ๔ ปี แต่ให้มีการจัดทำทุก ๒ ปี ซึ่งการจัดทำรายงานในระยะเวลาที่สั้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามหลักการความโปร่งใส เนื้อหาส่วนใหญ่ของรายงานฉบับนี้มีความใกล้เคียงกับรายงานแห่งชาติ โดยมีเพียงข้อมูลด้านความต้องการและการสนับสนุนที่ได้รับซึ่งเป็นส่วนที่เพิ่มเติมจากรายงานแห่งชาติ โครงการจัดทำรายงานความก้าวหน้าราย ๒ ปีฉบับที่ ๑ มีกรอบระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินโครงการ Low Emission Capacity building (LECB) ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อส่งเสริมในส่วนเนื้อหาของรายงานแห่งชาติ โดยเป็นโครงการระดับโลกซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป รัฐบาลเยอรมัน และออสเตรเลีย เป้าหมายของโครงการคือสนับสนุนการวางระบบการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะนำไปสู่การผลักดันมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกที่มีประสิทธิภาพในประเทศต่างๆ สำหรับส่วนของไทยนั้นได้รับการสนับสนุนจาก UNDP โดยมีการดำเนินการเพื่อบรรลุ ๔ วัตถุประสงค์หลักคือ (๑) สนับสนุนการวางระบบการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของไทยในภาคการขนส่งและของเสีย (๒) เพิ่มศักยภาพการออกแบบมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมกับประเทศไทย (Nationally Appropriate Mitigation Action: NAMA) รวมทั้งการตรวจวัด รายงานผล และทวนสอบ (Measurement Reporting and Verification: MRV) แผนงานลดก๊าซเรือนกระจก ในสาขาเหล็กและซีเมนต์ (๓) พัฒนารอบการดำเนินงานเพื่อระบุแหล่งสนับสนุนด้านการเงินและเทคโนโลยีเพื่อดำเนินการตามแผนงาน (๔) พัฒนาระบบการจัดการความรู้เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้ไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ เวทีแลกเปลี่ยนความรู้ และการฝึกอบรม เป็นต้น

การกำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย

นอกจากการมีส่วนร่วมในการดำเนินการระดับโลก ในส่วนของการดำเนินการภายในประเทศไทยเองก็ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดทิศทางการทำงานของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานงานหลักได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๕ ขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

วิสัยทัศน์

ทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมีส่วนร่วมกับประชาคมโลกในการลดหรือบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน และมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ ๓ ประการ

- ๑) สร้างความพร้อมให้กับประเทศในการรับมือและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- ๒) ร่วมกับประชาคมโลกในการลดก๊าซเรือนกระจก โดยดำเนินการบนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน และตามหลักการของความรับผิดชอบร่วมในระดับที่แตกต่างกัน
- ๓) ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการจากทุกภาคส่วนในกระบวนการวางแผนและการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอย่างเป็นระบบ

ประเด็นยุทธศาสตร์ ๖ ข้อ

- ๑) การสร้างความสามารถในการปรับตัวเพื่อรับมือและลดความล่อแหลมต่อผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศ
- ๒) การสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มแหล่งดูดซับก๊าซ บนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ๓) การสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- ๔) การสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๕) การเพิ่มศักยภาพของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
๖) การพัฒนาการดำเนินงานในกรอบความร่วมมือกับต่างประเทศ

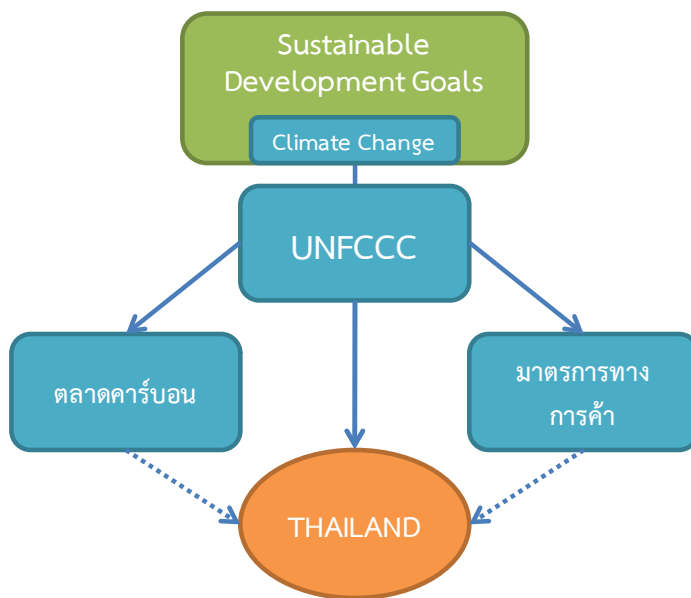
นอกจากนั้น สผ. ยังได้พยายามจัดทำร่างแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ โดยได้มีการปรับปรุงเรื่อยมาจนถึงฉบับล่าสุด ซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานระหว่างปี ๒๕๕๖-๒๕๙๓ แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองจึงยังไม่มี การเสนอเข้าสู่คณะกรรมการนโยบายฯ เพื่อพิจารณา ร่างแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๙๓ ประกอบไปด้วยสามยุทธศาสตร์ ได้แก่ (๑) การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) (๒) การลดก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ (Mitigation) และ (๓) การสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Capacity Building) โดยในการกำหนดเป้าหมายของร่างแผนแม่บทฯ ดังกล่าวได้มีการแบ่งการดำเนินงานออกเป็น ๓ ระยะ ได้แก่ (๑) เป้าหมายระยะสั้นถึงปี ๒๕๕๙ (๒๐๑๖) (๒) ระยะกลางถึงปี ๒๕๖๓ (๒๐๒๐) และ (๓) ระยะยาวถึงปี ๒๕๙๓ (๒๐๕๐)

บทสรุป

ความเชื่อมโยงของประเด็นสิ่งแวดล้อมในมิติของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาพรวม

การจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ต่อเนื่องจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) สำหรับช่วงระยะเวลาภายหลังปี ๒๐๑๕ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) เป็นประเด็นที่ครอบคลุมมิติของการพัฒนาที่ยั่งยืนในวงกว้าง ซึ่งมีทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่มีประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นองค์ประกอบสำคัญ ส่วนการกำหนดกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) เป็นการร่วมมือกันของประเทศต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง ซึ่งการกำหนดกรอบ UNFCCC ส่งผลให้เกิดแนวคิดในการสร้างตลาดคาร์บอนขึ้นเพื่อซื้อขายก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งนำไปสู่การกำหนดมาตรการทางการค้าในรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งทุกประเด็นเหล่านี้ต่างส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในมิติที่ต่างกันไป โดยการจัดทำเป้าหมาย SDG และ UNFCCC มีผลกระทบโดยตรงต่อไทยเนื่องจากไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ส่วนมาตรการทางการค้ากับตลาดคาร์บอนสามารถส่งผลกระทบต่อไทยในทางอ้อม ดังที่แสดงในแผนภาพ ๑ อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมประเด็นเหล่านี้ได้นำไปสู่สถานการณ์ที่บ่งชี้ว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องหันมาให้ความสำคัญกับเรื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง

แผนภาพ ๑ ความเชื่อมโยงและทิศทางการสัมพันธ์ของประเด็นสิ่งแวดล้อมในมิติของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ



แหล่งข้อมูลอ้างอิง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๕๗) เอกสารการสัมมนาหัวข้อ “ทิศทางการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของอาเซียนและเอเปก” เมื่อวันที่ ๒๑ เม.ย. ๒๕๕๗
 สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ กรุงบรัสเซลส์ (๒๕๕๗)
 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๕๕๗)
 สหประชาชาติ (๒๐๐๐)

ดร. ฤทัยชนก จริงจิตร
 นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ
 สำนักยุโรป กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
 มกราคม ๒๕๕๙