



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใดๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.mail.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 2/2566 | กุมภาพันธ์ 2566

ความตกลงปารีส: ทางรอดและจุดเปลี่ยนสู่ทิศทางการพัฒนาแบบคาร์บอนต่ำ

บัญชา เศรษฐกิจโรตม์

ความเป็นมา

ความตกลงปารีส เป็นความตกลงระหว่างประเทศฉบับใหม่เกี่ยวกับการเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้รับมติเห็นชอบจากการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 21 (COP 21) เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เป็นผลลัพธ์ของการเจรจาอย่างเข้มข้นที่ต่อเนื่องยาวนานมากกว่า 8 ปีนับตั้งแต่การเจรจาที่บาห์ลีใน ค.ศ. 2007 ความตกลงฉบับนี้นับเป็นความสำเร็จของการเจรจา เป็นความร่วมมือของประชาคมโลกที่สร้างความหวังต่อการนำไปสู่ทางรอดร่วมกันของมนุษยชาติจากวิกฤตปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ยังไม่สามารถสรุปได้ในขณะนี้ว่าความตกลงปารีสจะนำไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากต้องรอผลการปฏิบัติจริง นอกจากนี้ ยังต้องมีการเจรจาอีกหลายหัวข้อเกี่ยวกับรายละเอียดของกลไกต่าง ๆ ในการนำความตกลงปารีสไปสู่การปฏิบัติได้จริง

ความตกลงปารีสมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 ภายหลังจากมีประเทศให้สัตยาบันเป็นภาคีเกิน 55 ประเทศ และมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมกันมากกว่าร้อยละ 55 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งโลก สำหรับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันความตกลงปารีสเมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 2016

จากฐานข้อมูลของสหประชาชาติ ณ เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2023 มีภาคีของความตกลงปารีสรวม 195 ประเทศ (รวมสหภาพยุโรป) ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาในช่วงสมัยประธานาธิบดีบารัก โอบามา ได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมความตกลงปารีสเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ. 2016 แต่ในวันที่ 4 พฤศจิกายนค.ศ. 2019 ในสมัยประธานาธิบดี

¹ ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, กรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดนัลด์ ทรัมป์ รัฐบาลสหรัฐฯ ได้มีหนังสือแจ้งไปยังเลขาธิการอนุสัญญาฯ เพื่อขอลงนามจากข้อตกลงปารีส ซึ่งตามข้อ 28 (1) และ (2) ของความตกลง การถอนตัวของสหรัฐฯ จะมีผลในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2020 อย่างไรก็ดี ประธานาธิบดีโจ ไบเดน ได้ลงนามในคำสั่งของประธานาธิบดี (executive order) เพื่อให้สหรัฐฯ กลับเข้าไปเป็นภาคีความตกลงปารีสในวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 2021 ซึ่งเป็นวันแรกที่เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี เพื่อเรียกความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อบทบาทของสหรัฐฯ กลับคืนมา

สาระสำคัญของความตกลงปารีส

วัตถุประสงค์ของความตกลงปารีส มี 3 ข้อ คือ

(หนึ่ง) ควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และมุ่งพยายามควบคุมให้ไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส

(สอง) เพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และส่งเสริมความต้านทานต่อสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำ โดยไม่กระทบต่อการผลิตอาหาร

(สาม) ทำให้การไหลเวียนของเงินทุนสอดคล้องกับการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำและการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ทั้งนี้ การดำเนินการตามความตกลงปารีสจะยังคงยึดถือและสะท้อนถึงหลัก “ความเป็นธรรม” และ “หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง” โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของแต่ละภาคี ตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน

โครงสร้างของความตกลงปารีส

เนื้อหาทั้งหมดความตกลงปารีสมี 29 มาตรา แบ่งเป็น 5 ส่วนหลัก

ส่วนที่ 1 : บททั่วไป : บทนำ, มาตรา 1 คำจำกัดความ, มาตรา 2 วัตถุประสงค์, มาตรา 3 NDCs

ส่วนที่ 2 : ประเด็นหลักและข้อผูกพัน : มาตรา 4 การลดก๊าซเรือนกระจก , มาตรา 5 การดูแลกลับและกักเก็บก๊าซเรือนกระจก และ REDD+ , มาตรา 6 ความร่วมมือในการดำเนินการ , มาตรา 7 การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, มาตรา 8 ความสูญเสียและความเสียหาย, มาตรา 9 การเงิน , มาตรา 10 เทคโนโลยี, มาตรา 11 การเสริมสร้างศักยภาพ, มาตรา 12 การสร้างความตระหนักและการศึกษา

ส่วนที่ 3 : การรายงาน ทบทวนผลการดำเนินการ และการบังคับใช้ : มาตรา 13 ความโปร่งใส, มาตรา 14 การทบทวนการดำเนินการระดับโลก, มาตรา 15 การส่งเสริมการดำเนินงานและการบังคับใช้

ส่วนที่ 4 : การจัดการเชิงสถาบัน : มาตรา 16 ที่ประชุมภาคีซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ประชุมภาคีความตกลง

ปารีส , มาตรา 17 เลขานุการความตกลงปารีส, มาตรา 18 องค์กรย่อยด้านการดำเนินการ , มาตรา 19 องค์กรอื่น ๆ และการจัดการเชิงสถาบันสนับสนุนความตกลงปารีส

ส่วนที่ 5 : บทอื่น ๆ : มาตรา 20 การลงนามและการให้สัตยาบัน, มาตรา 21 การมีผลบังคับใช้, มาตรา 22 การแก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 23 ภาคผนวก, มาตรา 24 การระงับข้อพิพาท, มาตรา 25 การออกเสียง, มาตรา 26 ผู้เก็บรักษาความตกลงปารีส, มาตรา 27 การตั้งข้อสงวน, มาตรา 28 การถอนตัวจากความตกลง, มาตรา 29 ภาษา

ในบทความนี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ 3 ข้อของความตกลงปารีส

1. การลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) – มาตรา 3 และ 4

เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายอุณหภูมิระยะยาวที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 2 ภาคที่ตั้งเป้าที่จะมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลกในระดับที่สูงสุด (Global Peaking) โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยตระหนักว่าภาคีประเทศกำลังพัฒนาจะใช้เวลาานกว่าที่จะไปสู่ระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สูงที่สุด และหลังจากนั้นภาคีตั้งเป้าที่จะดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างรวดเร็วตามหลักวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่มีอยู่ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยมนุษย์จากแหล่งกำเนิดและการกำจัดโดยการดูดซับก๊าซเรือนกระจกในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษนี้ บนพื้นฐานของความเป็นธรรม และในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนและความพยายามที่จะขจัดความยากจน

สิ่งที่ภาคีทุกประเทศจะต้องจัดทำเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของความตกลงปารีส คือ สิ่งที่เราเรียกว่า “การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนดขึ้น” (Nationally Determined Contribution: **NDC**) อย่างต่อเนื่อง เพื่อการจัดการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื้อหาของ NDC อาจประกอบด้วย การลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว การเงิน การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเสริมสร้างศักยภาพ ในความตกลงปารีสกำหนดให้ภาคีทุกประเทศมีการจัดส่ง **NDC** ทุก ๆ 5 ปี เริ่มตั้งแต่ ค.ศ.2020 โดยจะต้องให้ข้อมูลที่แสดงความโปร่งใส บทบัญญัติในข้อนี้ นับเป็นพันธกรณีหลักของความตกลงปารีส ประเด็นข้อสำคัญ คือ NDC ที่จะจัดส่งทุก ๆ 5 ปีจะต้องมีความก้าวหน้า และแสดงความพยายามสูงสุด โดยสะท้อนหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน คำนี้ถึงศักยภาพและสถานการณ์ของประเทศที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ ทุกภาคีต้องดำเนินการภายในประเทศเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ NDC ด้านการลดก๊าซเรือนกระจก บทบัญญัติในข้อนี้ นับเป็นพันธกรณีเพิ่มเติมของความตกลงปารีส และเป็นโจทย์การบ้านของประเทศไทยที่จะต้องกำหนดมาตรการภายในประเทศที่เหมาะสม (ดูข้อเสนอเรื่องนี้ในตอนท้ายของบทความ)

ในความตกลงปารีสยังกำหนดด้วยว่า ทุกภาคีควรมุ่งมั่นที่จะจัดทำและควรเผยแพร่สื่อสาร “ยุทธศาสตร์ระยะยาวของการพัฒนาตามวิถีคาร์บอนต่ำ” โดยเชิญชวนให้สื่อสารยุทธศาสตร์/มาตรการดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการภายใน ค.ศ. 2020

ในการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจก “ประเทศพัฒนาแล้ว” ควรเป็นผู้นำในการดำเนินการ และจะต้องสนับสนุน “ประเทศกำลังพัฒนา” ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง และภาคีจะต้องพิจารณาการดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Response Measures) โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับ NDC ประเทศภาคีสามารถร่วมมือกันดำเนินการโดยความสมัครใจ (Cooperative approach) แนวทางความร่วมมือทำได้ 2 แนวทางหลัก ได้แก่

- **แนวทางความร่วมมือที่มีการใช้ผลการลดก๊าซเรือนกระจกที่ถ่ายโอนระหว่างประเทศ** (Internationally Transferred Mitigation Outcomes: ITMOs) จะต้องเป็นไปโดยสมัครใจและได้รับอนุญาตจากภาคีที่มีส่วนร่วม รายละเอียดของการดำเนินการในเรื่องนี้จะมีการหารือหรือจัดตั้งกลไกโดยที่ประชุมภาคีความตกลงปารีส

- **แนวทางที่ไม่ใช้ตลาด** (Non-market approaches) เพื่อช่วยเหลือภาคีในการดำเนินงานตาม NDC มีความมุ่งหมายเพื่อ (ก) สนับสนุนความมุ่งมั่นในการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว (ข) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนินงานตาม NDC และ (ค) ให้เกิดโอกาสในการประสานงานระหว่างเครื่องมือ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การรุกรับปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) – มาตรา 7

จากข้อเรียกร้องและผลกดันอย่างต่อเนื่องของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ความตกลงปารีสได้กำหนดเป้าหมายการปรับตัวของโลกในการยกระดับความสามารถในการปรับตัว ส่งเสริมภูมิคุ้มกันและการฟื้นตัว และลดความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการตอบสนองด้านการปรับตัวที่เพียงพอในบริบทของเป้าหมายอุณหภูมิโลกตามที่กำหนดในวัตถุประสงค์ของความตกลงปารีส สาระสำคัญเรื่องการปรับตัวที่กำหนดไว้ในความตกลงปารีส เช่น

- ตระหนักว่าการปรับตัวนั้นเป็นความท้าทายของโลกที่ทุกประเทศต้องประสบ โดยการปรับตัวนี้เพื่อปกป้องประชาชน วิถีชีวิต และระบบนิเวศ โดยคำนึงถึงความเร่งด่วนและความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษ และแนวทางที่ประเทศกำหนดขึ้น
- ตระหนักถึงความสำคัญในการสนับสนุนและความร่วมมือระหว่างประเทศต่อประเทศกำลังพัฒนา

- ภาคิจะต้งจัดทำกระบวนการจัดทำ “แผนการปรับตัวและการนำไปสู่การปฏิบัติ” รวมทั้งการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพแผน นโยบายและการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้อง (ตามความเหมาะสม) และควรจัดส่งข้อมูลดังกล่าวตามความเหมาะสม โดยจะต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระต่อประเทศกำลังพัฒนา

- นอกจากนี้ ในการประชุม COP 21 ได้มีมติ COP เรื่องการตั้ง “Paris Committee on Capacity-building”

ความตกลงปารีสได้ตระหนักถึงความสำคัญของการหลีกเลี่ยง บรรเทาและจัดการกับการสูญเสียและความเสียหาย (Loss and Damage) ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงสถานการณ์สภาพอากาศรุนแรงและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป และตระหนักถึงบทบาทของการพัฒนาที่ยั่งยืนในการลดความเสี่ยงของการสูญเสียและความเสียหาย สาระสำคัญที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ

- เสริมสร้างประสิทธิภาพของ “กลไกระหว่างประเทศออร์ซอสำหรับการสูญเสียและความเสียหาย” (The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage: WIM)

- ให้ WIM ดำเนินความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีอยู่และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญภายใต้ความตกลงนี้ รวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องและกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการ อาทิ

(ก) ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า (ข) การเตรียมพร้อมในภาวะฉุกเฉิน (ค) สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (ง) สถานการณ์ที่อาจเกี่ยวข้องกับการสูญเสียและความเสียหายอย่างถาวรและไม่สามารถแก้ไขให้กลับเป็นเหมือนเดิมได้ (จ) การประเมินและการจัดการความเสี่ยงในองค์กรรวม (ฉ) เครื่องมือการประกันความเสี่ยง (ช) ความเสียหายที่ไม่ใช่ในเชิงเศรษฐกิจ (ซ) ความต้านทานของชุมชน วิถีชีวิตและระบบนิเวศ

3. กลไกการเงิน (Finance) – มาตรา 9

เป็นพันธกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้วที่จะต้องให้ทรัพยากรทางการเงินเพื่อช่วยเหลือภาคีประเทศกำลังพัฒนา ทั้งด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว โดยเป็นการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และคำนึงถึงยุทธศาสตร์ที่กำหนดโดยประเทศ ลำดับความสำคัญและความจำเป็นของภาคีประเทศกำลังพัฒนา และจะต้องมีการรายงานข้อมูลการสนับสนุนทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพทุก ๆ 2 ปี และต้องมีการทบทวนผลการดำเนินการระดับโลกในการสนับสนุนทางการเงินนี้

ในความตกลงปารีสได้กำหนดให้กลไก/หน่วยงานภายใต้อนุสัญญา ได้แก่ Green Climate Fund, Global Environment Facility (GEF), Least Developed Countries Fund และ Special Climate Change Fund ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานตามความตกลงนี้ โดยเน้นให้เข้าถึงการสนับสนุนทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสร้างขั้นตอนการอนุมัติเงินสนับสนุนที่ไม่ซับซ้อน นอกจากนี้ ที่ประชุม COP 21 ได้ตัดสินใจ

ให้ประเทศพัฒนาแล้วมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนทางการเงินตามเป้าหมายเดิมที่ “หนึ่งแสนล้านเหรียญสหรัฐต่อปี” ถึงปี 2025 โดยที่ประชุมรัฐภาคีความตกลงปารีสจะร่วมกันกำหนดเป้าหมายทางการเงินใหม่ในปี 2025 โดยกำหนดขั้นต่ำที่หนึ่งแสนล้านเหรียญสหรัฐต่อปี

4. กรอบเรื่องความโปร่งใส – มาตรา 13

เพื่อสร้างความไว้วางใจและความมั่นใจร่วมกันและเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล จึงได้จัดตั้งกรอบความโปร่งใสที่ยกระดับขึ้นจากเดิมสำหรับการดำเนินงานและการสนับสนุนโดยให้มีความยืดหยุ่นซึ่งคำนึงถึงศักยภาพที่แตกต่างกันของภาคีและต่อยอดจากประสบการณ์ที่มีร่วมกัน กรอบความโปร่งใสมีใน 2 ลักษณะ คือ

- **กรอบความโปร่งใสในการดำเนินการ** เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจน ติดตามความก้าวหน้า NDC และประเมินผลการดำเนินการหรือสิ่งที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม
- **กรอบความโปร่งใสในการสนับสนุน** เพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนในการให้และการรับการสนับสนุน โดยให้กำหนดกรอบจากการดำเนินการที่มีอยู่เดิมภายใต้อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ การดำเนินการให้เป็นไปแบบเอื้ออำนวย ไม่ก้าวท้าว ไม่เป็นการลงโทษ เคารพอธิปไตย และหลีกเลี่ยงการสร้างภาระอันเกินควรแก่ภาคี
 - ทุกภาคีจะต้องส่งข้อมูลต่อไปนี้อย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ ก) รายงานบัญชีก๊าซแห่งชาติ ข) ข้อมูลที่จำเป็นต่อการติดตามความก้าวหน้าของ NDC ข้อมูลด้านผลกระทบและการปรับตัว (ตามเหมาะสม) โดยข้อมูลที่ส่งจะต้องได้รับการตรวจสอบทางเทคนิคโดยผู้เชี่ยวชาญและจะต้องเข้าร่วมการพิจารณาความก้าวหน้าแบบพหุภาคี
 - ประเทศพัฒนาแล้วต้องให้ข้อมูลด้านการสนับสนุน ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาควรให้ข้อมูลเกี่ยวกับการได้รับการสนับสนุน
 - ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องได้รับการสนับสนุนและจะต้องได้รับการสนับสนุนในการเสริมสร้างศักยภาพที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง
 - ตัดสินใจให้มีการจัดตั้ง Capacity-building Initiative for Transparency โดยให้ GEF สนับสนุนทางการเงิน เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันและเสริมสร้างศักยภาพทางเทคนิคในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส

5. การทบทวนสถานการณ์และการดำเนินการระดับโลก (Global Stocktake) – มาตรา 14

กำหนดให้มีการทบทวนการดำเนินงานของความตกลงนี้เป็นระยะ เพื่อประเมินความก้าวหน้าในภาพรวมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของความตกลงนี้และเป้าหมายระยะยาวของความตกลง ซึ่งเรียกว่า “การทบทวนสถานการณ์และการดำเนินงานระดับโลก” (Global Stocktake) การทบทวนนี้ต้องทำในลักษณะที่ครอบคลุมและเอื้ออำนวย โดยพิจารณาทั้งในเรื่อง (1) การลดก๊าซเรือนกระจก (2) การปรับตัว (3) กลไกการดำเนินงานและการสนับสนุน ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่มีอยู่

- การทบทวนระดับโลกจะเริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ. 2566 (ค.ศ.2023) และจะต้องดำเนินการทุก ๆ 5 ปี หลังจากนั้น หรือตามข้อตัดสินใจของภาคีความตกลงปารีส

- ผลของการทบทวนระดับโลกจะต้องใช้เป็นข้อมูลสำหรับภาคีในการสร้างความเป็นปัจจุบัน (Update) และยกระดับการดำเนินงาน และการสนับสนุน NDC และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

6. กลไกการติดตาม การผลักดันให้บรรลุเป้าหมายการควบคุมอุณหภูมิเฉลี่ยของโลก

แม้ว่าในความตกลงปารีสจะไม่มีข้อบัญญัติเรื่องการลงโทษ แต่ในความตกลงปารีสก็ได้ออกแบบกลไกการติดตามและผลักดันให้สามารถบรรลุเป้าหมายการควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไว้อย่างน้อย 5 กลไก ได้แก่

(หนึ่ง) ข้อกำหนดให้ทุกภาคีต้องกำหนดและดำเนินมาตรการภายในประเทศเพื่อลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ NDC ในด้านการลดก๊าซเรือนกระจก

(สอง) ข้อกำหนดให้ส่งเป้าหมายการลดก๊าซ (NDC) ทุก 5 ปี โดยเริ่มใน ค.ศ. 2020 เป็นต้นไป

(สาม) เรียกร้องให้ทุกประเทศจัดทำ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบคาร์บอนต่ำ” ตั้งแต่ ค.ศ. 2020

(สี่) กลไกเกี่ยวกับเรื่องความโปร่งใส โดยการจัดส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทุก 2 ปี โดยจะมีการทบทวนตรวจสอบความถูกต้องของรายงานจากผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค

(ห้า) กลไกการทบทวนสถานการณ์และการดำเนินงานระดับโลก (Global Stocktake)

ความแตกต่างระหว่างความตกลงปารีสกับพิธีสารเกียวโต

จากเนื้อหาของความตกลงปารีสที่ได้กล่าวถึงข้างต้น หากเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของพิธีสารเกียวโตจะเห็นความเปลี่ยนแปลง 2 เรื่องสำคัญ คือ (หนึ่ง) การไม่แบ่งแยกกลุ่มประเทศที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต้องมีภาระลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (สอง) การให้

แต่ละประเทศกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซได้เอง เป็นแบบ Bottom-up Approach ซึ่งแตกต่างไปจากการกำหนดเป้าหมายลดก๊าซภายใต้พิธีสารเกียวโตที่เป็นแบบ Top-down Approach

สรุปเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพิธีสารเกียวโตกับความตกลงปารีส ตามรายละเอียดในตารางข้างล่างนี้

ประเด็นเปรียบเทียบ	พิธีสารเกียวโต	ความตกลงปารีส
1. ขอบเขตเนื้อหา	การลดก๊าซเรือนกระจก	การลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเงิน เทคโนโลยี การเสริมสร้างขีดความสามารถ
2. ระยะเวลาดำเนินการ	พันธกรณีช่วงที่ 1: ค.ศ. 2008–2012 พันธกรณีช่วงที่ 2: ค.ศ. 2013–2020	<u>ไม่ได้กำหนด</u> , ให้จัดส่ง NDC ทุก ๆ 5 ปี และจะมีการหารือเรื่อง “common timeframe ของ NDC ในการประชุมรัฐภาคีความตกลงปารีสสมัยที่ 1
3. ประเทศที่อยู่ในพิธีสาร หรือความตกลง	เฉพาะประเทศพัฒนาแล้วที่มีเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก	ทุกประเทศต้องเตรียมการและจัดส่ง NDC (ที่ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจก)
4. ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทั้งโลก	พันธกรณีที่ 2 คิดเป็นร้อยละ 14	คิดเป็นร้อยละ 99 จากผลรายงานสังเคราะห์
5. กลไก	เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศพัฒนาแล้วและกลไกตลาด (CDM, JI, ET)	NDC (Nationally determined contributions), ความร่วมมือระหว่างภาคีโดยสมัครใจ (Cooperative Approach)
6. การบังคับ	บังคับโดยการระงับการซื้อขายก๊าซเรือนกระจกและให้เพิ่มปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่จะต้องลดในพันธกรณีที่ 2	จะมีการจัดตั้ง Expert-based and mechanism to facilitate implementation of and promote compliance with the provisions of this Agreement ปฏิบัติหน้าที่ใน

		ลักษณะที่โปร่งใส ไม่เป็นปฏิบัติ และไม่ลงโทษ
7. ความโปร่งใส	ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องรายงาน ข้อมูลการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง	ทุกภาคีจะต้องรายงานข้อมูลการ ดำเนินการที่เกี่ยวข้อง โดยการ ดำเนินการด้านความโปร่งใสของ ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องได้รับการ สนับสนุนและได้รับการเสริมสร้าง ศักยภาพที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

ความผูกพัน นัยสำคัญ และการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเพื่อรองรับการดำเนินงานตามความตกลง ปารีส

พันธกรณีสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องดำเนินการตามความตกลงปารีส ได้แก่

1. การจัดส่งเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (NDC) โดยเฉพาะเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก ทุก ๆ 5 ปี ภายหลังจาก ค.ศ. 2020 ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวแต่ละประเทศเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสม ความสอดคล้องกับบริบทและศักยภาพของประเทศ โดยประเทศภาคีจะหารือกันอีกครั้งถึงกรอบเวลาของเป้าหมายที่ตรงกัน

2. การส่งรายงานประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย และการรายงานการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงิน เทคโนโลยี และการเสริมสร้างศักยภาพจากประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งนี้ ภาคีจะหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีและรูปแบบการรายงานข้อมูลดังกล่าวเพิ่มเติม

ความตกลงปารีสมีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ และกำหนดวงกตในด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเพื่อรองรับการดำเนินงานตามความตกลงปารีสและใช้ความตกลงฉบับนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ต้องทำอย่างน้อยใน 6 ด้าน คือ

(หนึ่ง) ด้านนโยบาย ควรมีการปรับกระบวนการทัศน์ไปสู่การพัฒนาที่มีความต้านทานต่อสภาพภูมิอากาศและมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ

(สอง) การเตรียมการด้านระบบฐานข้อมูล ทั้งในด้านการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว การเงิน การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี การเสริมสร้างขีดความสามารถ เพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดทำ NDC ที่ประเทศจะต้องจัดส่งทุก ๆ 5 ปี และการรายงานผลการดำเนินงานของประเทศที่ครอบคลุมทุกด้าน เพื่อใช้ในกระบวนการจัดทำ Global Stocktake ทุก ๆ 5 ปี

(สาม) จัดทำแผนและมาตรการภายในประเทศอย่างบูรณาการ มีแผนงานหลัก 2 แผน ได้แก่ แผนด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตาม NDC และ แผนการรุกรับปรับตัวในระดับชาติต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(สี่) เสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานและบุคลากรในการเตรียมการติดตามผลการดำเนินงานตามที่ประเทศไทยสื่อสารไปภายใต้ NDC

(ห้า) จัดทำระบบฐานข้อมูลกลไกการดำเนินงาน ทั้งด้านการเงิน เทคโนโลยี และการเสริมสร้างขีดความสามารถที่ประเทศไทยต้องการรับการสนับสนุนจากกลไกภายใต้อนุสัญญา

(หก) การจัดเตรียมความพร้อมในการเจรจา เพื่อการจัดทำรายละเอียด กฎเกณฑ์ กติกาที่ต้องจัดทำเพิ่มเติมภายใต้ความตกลงปารีส

แม้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยจะไม่ได้ไม่ได้รับผลกระทบจากความตกลงปารีสโดยตรง เป้าหมายการลดก๊าซ (NDCs) ที่ประเทศไทยเสนอไปว่าจะลดลงร้อยละ 20-25 จากการปล่อยในระดับปกติ (Business as Usual: BAU)² เป็นการดำเนินงานที่อยู่ในแผนงานด้านต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเตรียมการดำเนินงานไว้อยู่แล้ว เช่น แผนด้านพลังงานหมุนเวียน แผนด้านการเพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน แผนด้านระบบการขนส่งที่ยั่งยืน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบจากมาตรการการค้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องโลกร้อนจากการดำเนินมาตรการเพื่อพยายามลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายของประเทศที่พัฒนา ซึ่งได้เริ่มเห็นรูปธรรมชัดเจนมากขึ้นจากกรณีการกำหนดมาตรการเรียกเก็บภาษีคาร์บอนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM) ของสหภาพยุโรปที่ประกาศออกมาใน ค.ศ. 2020 และทางสหรัฐอเมริกาจะนำกลับมาผลักดันอีกครั้งในสมัยประธานาธิบดีโจ ไบเดน จากที่เคยเสนอและผลักดันในสมัยโอบามา นอกจากนี้ ยังมีโจทย์หลายประการในระยะอันใกล้ที่ประเทศไทยควรเริ่มมีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่วันนี้ โจทย์ที่เห็นได้ชัด เช่น การเตรียมศึกษาและวางแผนสำหรับการเสนอเป้าหมายการลดก๊าซในทุก ๆ รอบ 5 ปี การร่วมเจรจากำหนดรายละเอียดของกฎกติกาเพิ่มเติมภายใต้ความตกลงปารีส (เช่น ระบบการตรวจสอบทบทวนเป้าหมายการลดก๊าซ ระบบการรายงานข้อมูลให้เกิดความโปร่งใส กติกาสนับสนุนทางการเงิน ฯลฯ)

เนื้อหาใน “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” ของประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและแนวทางการพัฒนาแบบคาร์บอนต่ำ เป็นหัวข้อหลักที่เป็นแกนสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ การขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลจริงเป็นโจทย์การบ้านสำคัญของทุกรัฐบาล ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจ และการเชื่อมโยงการทำงานของคณะกรรมการระดับชาติชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่จำกัดเฉพาะ “คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ” แต่รวมถึงคณะกรรมการระดับชาติด้าน

² ในการประชุม COP26 ใน ค.ศ. 2021 ประเทศไทยได้แถลงต่อที่ประชุมยกระดับ NDC ของไทยเป็นร้อยละ 40 หากได้รับการสนับสนุนจากความร่วมมือระหว่างประเทศ

ทรัพยากรธรรมชาติทุกกรรมการ (ที่ดิน, ทรัพยากรน้ำ, ป่าไม้, ทะเล, ความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีผลกระทบ กว้างขวางต่อทุกฐานทรัพยากรธรรมชาติ และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ข้างต้นมีฐานอำนาจทางกฎหมาย มี งบประมาณ มีโครงการที่สามารถรองรับและขับเคลื่อนมาตรการ โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทหรือ แผนปฏิบัติการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปสู่การปฏิบัติได้จริง

การเกิดขึ้นของความตกลงปารีสเป็นสัญญาณที่ชัดเจนว่า โลกกำลังเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเข้าสู่ เส้นทางพัฒนาแบบคาร์บอนต่ำ เป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การเตรียมความพร้อมและเริ่มทำตั้งแต่ววันนี้ไม่ได้เป็นทางเลือก แต่เป็นทางรอดของสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และมนุษยชาติร่วมกัน

เอกสารประกอบการศึกษาเพิ่มเติม

European Capacity Building Initiative (2016). Pocket Guide To The Paris Agreement. <https://pubs.iied.org/pdfs/G04042.pdf?>

UNFCCC (2016). Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session. fccc/cp/2015/10/Add.1. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.