

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate change) ได้ก่อผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทุกระบบนิเวศของโลก โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกิจกรรมของมนุษย์ในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ ปัญหานี้ที่ได้รับความสนใจและหวั่นวิตกว่าอาจจะเกิดผลกระทบรุนแรง ทำให้เป็นหน้าที่เร่งด่วนของประชาคมโลกในการร่วมแก้ปัญหา แนวทางหนึ่งคือการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ได้กล่าวถึงข้อผูกพันของกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ I (ANNEX I) ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมถึงประเทศในกลุ่มเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านหรือประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่เคยเป็นส่วนหนึ่งในประเทศรัสเซีย ซึ่งมีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) ให้อยู่ในระดับเดียวกับปี พ.ศ. 2533 โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2534 ถึงปี พ.ศ. 2543 แต่ไม่สามารถดำเนินการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้ จึงได้มีการทบทวนพันธกรณีเพื่อการบรรลุเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน ซึ่งได้จัดการประชุมสมัชชาประเทศภาคี ณ นครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นและประเทศภาคีมีมติรับรองพิธีสารโดยกำหนดให้ใช้ชื่อพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และได้เพิ่มความเข้มข้นของพันธกรณี โดยกำหนดให้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของอนุสัญญา สาระสำคัญในพิธีสารฯ คือ การกำหนดกลไกต่างๆ ที่จะช่วยให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถดำเนินการให้บรรลุตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ได้ โดยที่กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM) เป็นกลไกเดียวภายใต้พิธีสารเกียวโตที่ให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินการร่วมกับประเทศกำลังพัฒนา (NON ANNEX I) เพื่อให้เกิดการลงทุนของประเทศพัฒนาแล้วในประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินกิจกรรมที่มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้โดยมีต้นทุนในการลดที่ต่ำลง และส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนา ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน

สำหรับประเทศไทยซึ่งได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เพื่อแสดงเจตนารมณ์ต่อประชาคมโลกในการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภาวะเรือนกระจก นั้น ณ ขณะนี้ถือว่าได้ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่ได้รับความสนใจจากประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศในการจะเข้าดำเนินโครงการภายใต้กลไก CDM เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีศักยภาพทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องมียุทธศาสตร์

และเตรียมความพร้อมเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและส่วนรวม แม้ว่า ณ ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก แต่ในอนาคตเราก็อาจจะต้องมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการ ฉะนั้นการดำเนินการตามกลไก CDM จึงถือเป็นการนำเอาทางเลือกในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีอยู่ของประเทศไทยไปขายให้กับประเทศอื่น¹ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการนำรายได้เข้าสู่ประเทศได้ในระดับหนึ่ง แต่เราก็ควรที่จะคำนึงถึงกรณีที่เราก็คงต้องมีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตและการเสียโอกาสในด้านอื่นๆ หากเราเร่งรีบดำเนินการโครงการ CDM ณ ขณะนี้ โดยขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ ประเด็นคำถามจึงอยู่ที่ว่าประเทศไทยควรมีแนวยุทธศาสตร์ในการดำเนินการอย่างไรที่จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า เมื่อถึงเวลาที่เราจะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เรายังมีทางเลือกในการใช้สิทธิในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของเราได้เองตามสิทธิที่เรามีอยู่ โดยไม่ต้องซื้อสิทธิจากประเทศอื่นๆ และในการดำเนินโครงการ CDM โครงการนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมีแนวทางพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคัดเลือกโครงการ CDM ที่จะให้มีการดำเนินการในประเทศอย่างเหมาะสมและมีกรอบกติกาที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในใบรับรอง(CERs) ระหว่างสิทธิของภาครัฐกับสิทธิของเจ้าของโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทยเกิดประโยชน์แก่ประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กรอบกติกาดังกล่าวจะต้องสามารถทำให้กระบวนการในการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่เป็นมาตรฐาน มีความโปร่งใส มีกลไกในเชิงสถาบันที่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องได้

รายงานการศึกษาของโครงการ “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM” ซึ่งสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานและแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพิจารณาโครงการ CDM ตลอดจนการดำเนินงานที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยต่อไป โดยในการนำเสนอได้แบ่งออกเป็น 6 บท คือ *บทที่หนึ่ง* เป็นบทนำที่นำเสนอภาพรวมของโครงการ CDM อันเป็นเหตุและผลของแนวคิดในการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทย *บทที่สอง* ได้นำเสนอ ความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารเกียวโต ในแง่ของหลักการที่สำคัญในมุมมองทางด้านกฎหมาย *บทที่สาม* นำเสนอในส่วนของสถาบันที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด ที่มีความสำคัญต่อความเข้าใจในกระบวนการโครงการ CDM

¹ ใบรับรอง (Certified Emission Reduction: CERs) ซึ่งคณะกรรมการบริหาร (CDM Executive Board) จะออกให้แก่เจ้าของโครงการหรือองค์กรที่ดำเนินการและสามารถลดการปลดปล่อยหรือการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก เจ้าของโครงการสามารถที่จะนำสิทธิดังกล่าวนี้ไปคิดเป็นการลดการปล่อยก๊าซของตนเองหรือนำไปขายให้กับประเทศอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ปริมาณที่ลดได้ เพื่อให้บรรลุตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในพิธีสารเกียวโต

และ นำเสนอในมุมมองด้านกฎหมาย ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM ในมิติระหว่างประเทศ บทที่สี่ เป็นการนำเสนอในเรื่องของนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ ทั้งในกลุ่มของประเทศที่มีบทบาทในการผลักดันพิธีสารเกียวโดให้มีผลบังคับใช้และนโยบายของประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของพิธีสาร บทที่ห้า เป็นการนำเสนอยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย ที่ครอบคลุมทั้งด้านองค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบ รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอนต่างๆ ที่ควรคำนึงหากมีการทำโครงการ CDM และบทที่หก ได้นำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการ CDM ในมุมมองต่างๆ ทั้งทางด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ สังคม สิ่งแวดล้อม และนโยบายที่เกี่ยวข้อง

1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ คือ

- 1) เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษายุทธศาสตร์ของประเทศอุตสาหกรรม และวิเคราะห์บทบาทของ Designated Operational Entities (DOE) เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานของการวางยุทธศาสตร์แก่คณะทำงานกำกับ การดำเนินงานตามกลไก CDM
- 3) เพื่อทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ CDM ที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน
- 4) เพื่อเสนอแนวทางเบื้องต้นในการกำหนดหลักกฎหมายที่เหมาะสมในการพิจารณาโครงการ CDM ของประเทศไทยแก่คณะทำงานกำกับ การดำเนินงานตามกลไก CDM
- 5) เพื่อสร้างศักยภาพด้านความรู้เกี่ยวกับ CDM แก่ผู้เกี่ยวข้องด้านการเจรจาของประเทศไทย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย
- 6) เพื่อนำเอาผลการศึกษาจากข้อ 1-4 มากำหนดโจทย์วิจัยที่เกี่ยวกับกลไก CDM ในระยะต่อไป

1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

- 1) จัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับ CDM ทั้งส่วนของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างเครือข่ายความรู้เกี่ยวกับ CDM ของประเทศ
- 2) สำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษาเกี่ยวกับการกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ความชัดเจนในประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยที่

ได้เคยมีการทำการศึกษาไว้แล้ว ว่ามีการศึกษาในแง่มุมใดบ้างและมีมากน้อยเพียงใด เช่น ด้านเทคนิค ด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย เป็นต้น

3) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ในการเตรียมการในการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด

4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมการของประเทศอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด

1.4 รูปแบบการดำเนินการ

1) การรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่โดยการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง การค้นหาใน web site และ การใช้แหล่งข้อมูลจากสถานทูตต่างๆ โดยการสัมภาษณ์

2) การจัด Forum เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ของนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนภาคเอกชนต่างๆที่เกี่ยวข้อง และการประชุมสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการศึกษารับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด ทั้งในภาครัฐ และเอกชน ตลอดจนการระดมสมองเพื่อหาโจทย์วิจัยในการศึกษาระยะต่อไป

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการคัดเลือกโครงการ CDM และทำที่ของประเทศไทยในฐานะภาคiónุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโต

2) เครือข่ายความรู้เกี่ยวกับ CDM ทั้งในส่วนหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขอบเขตและประเด็นการวิจัยของกลไกการพัฒนาที่สะอาดในประเทศไทย

4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเตรียมการด้านกฎหมายและสถาบันที่เกี่ยวข้อง (Institutional and regulatory design) เพื่อให้สามารถดำเนินการเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดได้อย่างเป็นประโยชน์กับประเทศไทย

5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์และกรอบเวลาสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 สรุปผลการดำเนินการ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในเรื่องของ CDM ทั้งในส่วนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานจากต่างประเทศ สามารถสรุปผลกิจกรรม (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก)ได้ดังนี้คือ

1. การสัมมนาเรื่อง “กลไกการพัฒนาที่สะอาด : ประสบการณ์และการเตรียมการของประเทศกำลังพัฒนา”

วันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ

จำนวนผู้เข้าร่วม 41 คน

2. การสัมมนาเรื่อง “จับกระแสการประชุมอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP 9)”

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ณ ห้อง 605 อาคารเทพทวารวดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย จำนวนผู้เข้าร่วม 27 คน

3. การสัมมนาเรื่อง “Prospects for CDM in Thailand: The International Cooperation”

วันที่ 25 มีนาคม 2547 ณ ห้องวิเทศโมสร กระทรวงการต่างประเทศ จำนวนผู้เข้าร่วม 47 คน

4. เสวนาโต๊ะกลม “ข้อเสนอแนวทางและเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM ของประเทศไทย” ต่อภาครัฐ

วันที่ 22 เมษายน 2547 ณ ห้องประชุมชั้น 2 อาคารเทพทวารวดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย จำนวนผู้เข้าร่วม 14 คน

5. เสวนาโต๊ะกลม “ข้อเสนอแนวทางและเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM ของประเทศไทย” ต่อภาคเอกชน

วันที่ 22 เมษายน 2547 ณ ห้องประชุมสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

อาคารวิทย์พัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวนผู้เข้าร่วม 13 คน

6. การสัมมนา “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”

วันที่ 7 กรกฎาคม 2547 ณ ห้องแมจิก 1 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ จำนวนผู้เข้าร่วม 92 คน

บทที่ 2

ความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารเกียวโต

บทนี้เป็นการนำเสนอเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเกียวโต ทั้งในส่วนของวัตถุประสงค์ กลไกและหลักการสำคัญต่างๆ ที่อยู่ภายใต้พิธีสารฯ รวมทั้งมุมมองของการวิเคราะห์ในด้านกฎหมายที่สำคัญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในด้านการกระบวนการ และการตีความที่ถูกต้องในการดำเนินการตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโต

2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework on Climate Change – UNFCCC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับการรับรองจากที่ประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม (The United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) เมื่อปี พ.ศ. 2535 ณ นคร ริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ยังผลให้ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 (non Annex I Party)

จุดประสงค์หลักของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นระบุไว้ในมาตรา 2 คือ “การรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์” ทั้งนี้ “การรักษาระดับดังกล่าวต้องกระทำภายในระยะเวลาหนึ่งซึ่งเพียงพอให้ระบบนิเวศปรับตัวเข้ากับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องมิทำให้การผลิตอาหารได้รับการกระทบกระเทือน และต้องอำนวยความสะดวกให้การพัฒนาเศรษฐกิจยังดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืน”²

² มาตรา 2 ของอนุสัญญาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบุว่า “The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilisation of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner”.

ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จึงมีพันธกรณีร่วมกับประเทศภาคีอื่นๆ ในการร่วมดำเนินการเพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกโดยด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งดังที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ นี้

อนุสัญญาฯ ได้ระบุถึงหลักกฎหมายสำคัญ 3 ประการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 2 กล่าวคือ

- (1) หลัก “ความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” (common but differentiated responsibilities)
- (2) หลักปลอดภัยไว้ก่อน (precautionary principle) และ
- (3) หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)

แต่ในที่นี้จะขอล่าวแต่หลักกฎหมายแรกเท่านั้น เนื่องด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ (1) หลัก “ความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” มีการอ้างถึงในพิธีสารเกียวโตในหลายข้อบทแม้จะมีได้มีการอ้างถึงไว้อย่างชัดเจนก็ตาม (2) หลักกฎหมายนี้สะท้อนความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ซึ่งประสงค์จะร่วมรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแต่ยังมีข้อจำกัดในการกระทำดังกล่าว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจหลักกฎหมายนี้โดยละเอียด

หลัก “ความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” หรือ common but differentiated responsibilities หมายถึง หลักที่กำหนดให้ประเทศต่างๆ มีความรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาสภาพแวดล้อมของโลก แต่มีระดับในความรับผิดชอบแตกต่างกัน เนื่องจาก ประเทศต่างๆ มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของสภาพเศรษฐกิจ และสังคม และแต่ละประเทศมีอัตราการทำลายชั้นบรรยากาศและปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับมากน้อยต่างกัน ดังนั้น ระดับในความรับผิดชอบจึงควรสะท้อนและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วย อนุสัญญาฯ นี้ จึงระบุ “หลักความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” ไว้เพื่อกำหนดให้ประเทศที่ก่อมลภาวะทางสภาพแวดล้อมหรือปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยหรือมีศักยภาพในการผลิตก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าประเทศอื่น มีสัดส่วนรับผิดชอบน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราสูงหรือมีศักยภาพในด้านอื่นๆ สูงกว่า เป็นต้น

หลัก common but differentiated responsibilities ได้มีการระบุไว้ชัดเจนเป็นครั้งแรกในปฏิญญาริโอ (Rio Declaration)³ ซึ่งได้รับการรับรองที่ที่ประชุม UNCED เมื่อปี พ.ศ. 2535 ณ นคร รีโอ

³ Principle 7 ระบุว่า “States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth’s ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the

เดอจาเนโร ประเทศบราซิล และมาตรา 4 ของอนุสัญญาฯ ก็ได้มีการระบุถึงหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกันแก้ปัญหาโลกร้อนในสัดส่วนที่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีและมีส่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเห็นได้จากการที่มาตรา 4 ระบุให้ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 มีพันธกรณีที่รักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ที่ระดับปีฐาน นั่นคือระดับที่วัดได้ในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งถือเป็นระดับเกณฑ์เป้าหมายของอนุสัญญาฯ นี้⁴

อย่างไรก็ดี เมื่อปี พ.ศ. 2538 ที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ (Conference of the Parties – COP) สมัยที่ 1 ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ประเทศภาคีได้หารือและลงความเห็น ว่า มาตรการต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ของอนุสัญญาฯ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ อีกทั้ง พันธกรณีที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ไว้ยังไม่ได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการ การทำลายชั้นบรรยากาศยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง ปริมาณก๊าซเรือนกระจกยังคงถูกปล่อยอยู่ในระดับสูงและไม่มีท่าทีที่ระดับก๊าซเรือนกระจกจะลดลงไปอยู่ที่ระดับ ณ ปีฐาน นั่นคือ ระดับที่วัดได้ในปี พ.ศ. 2533 ที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จึงลงความเห็น ว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางมาตรการที่เข้มแข็งกว่าเพื่อบรรลุเป้าหมายในการรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 2 ของอนุสัญญาฯ ที่ประชุมดังกล่าวจึงให้การรับรอง Berlin Mandate⁵ ซึ่งระบุให้มีการร่างพิธีสารขึ้นเพื่อกำหนดพันธกรณีและนโยบายสำหรับประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 พร้อมทั้งให้มีการกำหนดค่าการปล่อยและการกำจัดก๊าซเรือนกระจกที่แน่นอนและให้มีการกำหนดระยะเวลาเป้าหมายไว้ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า พิธีสารดังกล่าวไม่ประสงค์จะสร้างพันธกรณีใหม่ให้กับประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับพิธีสารเกียวโตด้วยปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ (1) ประเทศไทยเป็นภาคีพิธีสารตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ดังนั้น จึงมีพันธกรณีในการอนุมัติหลักการของพิธีสารนี้ในอนาคต (2) ขณะนี้ พิธีสารดังกล่าวมีภาคีแล้วทั้งสิ้น 125 ประเทศและอัตราส่วนของระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ที่ 44.2% (ณ วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2547) และประเทศรัสเซียซึ่งมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ร้อยละ 17.4 ประกาศจะเข้าร่วมลงนามให้สัตยาบันเป็นประเทศที่

responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

⁴ มาตรา 3 ของพิธีสารเกียวโต

⁵ Decision 1/CP.1 (1995) UN. Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1

126 จึงเป็นที่ชัดเจนว่าพิธีสารจะมีผลบังคับใช้⁶ และ (3) เมื่อพิธีสารดังกล่าวมีผลบังคับใช้ มาตรการใหม่ๆ ที่ระบุไว้ในพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก โดยอาศัยความร่วมมือจากประเทศกำลังพัฒนาจะมีผลบังคับใช้เช่นกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยควรทำความเข้าใจมาตรการต่างๆ เหล่านี้ เพื่อเตรียมตัวและวางมาตรการที่จำเป็นรองรับ เพื่อให้มีความพร้อมในการที่จะรักษาและแสวงผลประโยชน์ในส่วนที่ควรได้รับได้อย่างเหมาะสม

2.2 พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol to the UNFCCC)⁷

การร่างพิธีสารที่กล่าวไว้ใน Berlin Mandate ใช้เวลาถึง 2 ปี ที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 3 (COP 3) จึงได้รับรองพิธีสารเกียวโต เมื่อปี พ.ศ. 2540 ณ เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น

พิธีสารประกอบด้วย 28 มาตรา และ 2 ภาคผนวก ในบทนำของพิธีสารกล่าวไว้ชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารฉบับนี้ โดยพิธีสารยึดถือวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ดังกล่าวซึ่งระบุไว้ในมาตรา 2 เป็นสำคัญ รวมทั้งยังได้อ้างถึงหลักกฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งหมายถึงหลัก common but differentiated responsibilities ว่า พิธีสารนี้ได้รับการชี้นำ (being guided) โดยหลักนี้นั่นเอง

พิธีสารเกียวโตใช้คำว่า “shall” เพื่อก่อให้เกิดพันธกรณีที่ประเทศภาคีโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วที่อยู่ในภาคผนวก 1 มีหน้าที่ในการอนุมัติหลักเกณฑ์ที่ได้ตกลงกันไว้ในพิธีสารฯ เพื่อให้การบรรลุซึ่งเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย จะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเป็นภาคีพิธีสารฯ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจข้อบทของพิธีสารฯ ว่า มีมาตรการใดที่ไทยจะสามารถหาและใช้ประโยชน์ได้อย่างไรบ้าง หัวข้อต่อไปจึงจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของพิธีสารเกียวโต และในส่วน of มาตรการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ไทยจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

นอกจากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ในบทนำของพิธีสารเกียวโตได้เน้นย้ำความสำคัญของการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นั่นคือ “การรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์” โดยในพิธีสารฯ นี้ย้ำความสำคัญของการที่ประเทศในภาคผนวก 1 ว่าต้องเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน ซึ่งสังเกตได้จากข้อบทต่างๆ ในพิธีสารมุ่งหวังจะสร้างภาระแก่ประเทศเหล่านี้มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรัสเซียเข้าเป็นภาคี พิธีสารเกียวโต

⁷ UN Doc. FCCC/CP/1997/7. Part V.

มาตราที่สำคัญของ พิธีสารฯ ที่ระบุถึงพันธกรณีที่สำคัญของประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ได้แก่

- มาตรา 2 ซึ่งวางกฎเกณฑ์ให้ประเทศดังกล่าวอนุวัติและ/หรือขยายนโยบายในประเทศเพื่อการปกป้องและความก้าวหน้าในการกำจัดและการเก็บกักก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) โดยให้คำนึงถึงสถานการณ์ภายในประเทศ พันธกรณีที่มิอยู่ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ การสนับสนุนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการถางป่าและการปลูกป่าด้วย⁸

นอกจากนี้ มาตรา 2 (b) ของพิธีสารฯ ได้วางกฎเกณฑ์สำหรับประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ร่วมมือโดยผ่านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลต่อกันเพื่อประโยชน์ในการสร้างนโยบายและกระบวนการต่างๆ⁹ มาตรา 2 (2) กำหนดให้ประเทศในภาคผนวก 1 ต้องจำกัดและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การบิน และการขนส่งน้ำมันทางเรือ¹⁰ เป็นต้น มาตรา 2 (3) ยังกำหนดให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 อนุวัตินโยบายและกระบวนการในความหมายของมาตรานี้เพื่อก่อให้เกิดผลทางลบน้อยที่สุดต่อการค้าระหว่างประเทศ และทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่จะเกิดกับประเทศกำลังพัฒนา และประเทศอื่นๆ ที่ระบุใน มาตรา 4 วรรค 8 และ 9¹¹

- มาตรา 3 ระบุไว้ชัดเจนให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 มีพันธกรณีในการทำให้แน่ใจว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนจะไม่เกินกว่าระดับที่กำหนดไว้ในภาคผนวก B (Annex B) แต่ทั้งหมดนี้ต้องทำเพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าหมายในการลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมอย่างน้อยร้อยละ 5 ของระดับปีฐาน นั่นคือ ระดับที่วัดเมื่อปี พ.ศ. 2533 ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะกระทำเพียงลำพังหรือโดยร่วมกับประเทศอื่น

- มาตรา 25 ได้กำหนดเงื่อนไขในการมีผลบังคับใช้ของพิธีสารเกียวโตไว้ โดยระบุให้มีประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นภาคีพิธีสารฯ ไม่น้อยกว่า 55 ประเทศ และต้องมีผลรวมของระดับการปล่อยก๊าซของประเทศภาคีซึ่งรวมถึงประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ของระดับปีฐาน นั่นคือระดับที่วัดได้ในปีพ.ศ. 2533 เงื่อนไข ดังกล่าวได้สร้างความ

⁸ มาตรา 2 (a) (ii)

⁹ มาตรา 2 (b)

¹⁰ มาตรา 2 (2)

¹¹ มาตรานี้กล่าวถึงประเทศที่มีความต้องการเฉพาะ เช่น ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็ก เป็นต้น

กดดันพร้อมกับความรับผิดชอบต่อสังคมโลกให้กับประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ และปฏิบัติตามพันธกรณีนี้

อย่างไรก็ดี ขณะนี้ พิธีสารฯ มีประเทศภาคีแล้ว 125 ประเทศ แต่ผลรวมของระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังคงอยู่ที่ร้อยละ 44.2¹² จึงเป็นที่สังเกตได้ว่า มีเพียงเงื่อนไขประการแรกของการให้พิธีสารฯ มีผลบังคับใช้เท่านั้นที่เป็นผลสำเร็จ หากแต่ยังคงต้องอาศัยประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง เช่น สหรัฐอเมริกา หรือรัสเซีย ซึ่งลงนามแล้วได้เข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบัน (ratification) จึงจะทำให้ผลรวมของระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นมากกว่าร้อยละ 55 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ขณะนี้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกานั้นอยู่ที่ร้อยละ 36.1¹³ และรัสเซียปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ที่ร้อยละ 17.4¹⁴ เป็นที่น่าสังเกตคือ สหรัฐอเมริกานั้นมีท่าทีที่ชัดเจนว่า จะไม่เข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ อย่างแน่นอน ในขณะที่รัสเซียได้ประกาศโดยสภาแล้วว่า จะให้สัตยาบันแก่พิธีสารฯ ดังนั้นพิธีสารเกียวโตจึงน่าจะมีผลบังคับใช้ในอีกไม่นานนี้

2.2.1 มาตรการร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 และประเทศนอกภาคผนวก 1 ของพิธีสารเกียวโต

ดังได้กล่าวไปแล้วว่า พิธีสารเกียวโตนั้นเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้มีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสัดส่วนที่สูงนี้จึงถูกผูกมัดให้ดำเนินการอย่างเข้มแข็งเพื่อลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ประเทศส่วนใหญ่ที่อยู่ในภาคผนวก 1 นั้นเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือเป็นประเทศอุตสาหกรรมไม่สามารถลดกำลังการผลิตของตนลงได้เนื่องจากอาจจะส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของโลกอย่างรุนแรง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในภาคผนวก 1 นั้น แม้จะยังคงกดดันให้ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านั้นลดหรือรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่กำหนด ประเทศนอกภาคผนวก 1 กลุ่มนี้ยังต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การถ่ายโอนความรู้ความสามารถ การกระจายเงินทุน และการเรียนรู้อุทคโนโลยีใหม่ๆ ยังเป็นสิ่งที่ต้องการของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ พิธีสารเกียวโตจึงเสนอมาตรการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและเอื้อประโยชน์แก่ประเทศทั้งสองฝ่าย (win-win situation) นั้น

¹² ข้อมูล ณ วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งได้รับการปรับปรุงจากสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งขณะนี้รับผิดชอบข้อมูลของพิธีสารเกียวโตด้วย ข้อมูลล่าสุดตรวจสอบได้ที่ www.unfccc.int

¹³ ณ วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

¹⁴ ณ วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

คือ ช่วยให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 สามารถลดหรือควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามพันธกรณีที่มีอยู่ และในขณะเดียวกันก็สามารถส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 ด้วย

พิธีสารได้กำหนดมาตรการที่ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 และประเทศกำลังพัฒนาประเทศที่อยู่นอกภาคผนวก 1 สามารถร่วมกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) การรวมผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (aggregation of the combined emissions)

ตามมาตรา 4 ของพิธีสารฯ ได้วางกฎเกณฑ์ให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไปสามารถตกลงร่วมกันในการที่จะรวมอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกันแบ่งสัดส่วนเพื่อให้บรรลุซึ่งพันธกรณีของตน ตัวอย่างเช่น ประเทศในกลุ่มอาเซียนอาจมีข้อตกลงร่วมกันว่า จะรวมค่าหรืออัตราการปล่อยก๊าซของแต่ละประเทศไว้ในนามของกลุ่ม ซึ่งการปล่อยก๊าซของประเทศหนึ่งอาจสูงกว่าระดับที่ได้รับอนุญาต แต่หากอัตราการปล่อยก๊าซรวมของทั้งกลุ่มไม่สูงไปกว่าอัตราของทุกประเทศรวมกัน ก็ถือว่าทุกประเทศบรรลุพันธกรณีของตนแล้ว วิธีการนี้ได้คิดค้นขึ้นเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งมีสมาชิกที่เป็นทั้งประเทศพัฒนาแล้วที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราสูงและประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกค่อนข้างต่ำ ถึงแม้ว่าวิธีการนี้จะมีได้กำหนดให้ประเทศที่ปล่อยก๊าซในอัตราสูงอยู่แล้วลดการปล่อยลง แต่อย่างน้อยก็ช่วยให้ประเทศในกลุ่มทั้งหมดปฏิบัติตามพันธกรณีของตนได้

2) คาร์บอนเครดิต (carbon credit)

มาตรา 6 ของพิธีสารเกียวโตเปิดโอกาสให้ประเทศที่สนใจสามารถโอน หรือได้มาซึ่ง carbon credit เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีที่มีตามมาตรา 3 ของพิธีสารฯ โดยการได้ carbon credit สามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การถ่ายโอนเทคโนโลยี การสนับสนุนโครงการอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น ทั้งนี้ การสนับสนุนโครงการเหล่านี้เพื่อให้ได้ carbon credit มีเงื่อนไขบางประการ เช่น โครงการเหล่านั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง¹⁵ ทั้งนี้ พิธีสารฯ เรียกร้องให้ที่ประชุมประเทศภาคีของพิธีสารฯ (Conference of the Parties – COP) ร่างกรอบการดำเนินการในการอนุวัติการมาตรานี้ต่อไปด้วย¹⁶

3) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism - CDM)

¹⁵ มาตรา 6 (1) (a)

¹⁶ มาตรา 6 (2)

มาตรา 12 ของพิธีสารเกียวโตได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism - CDM) นี้ คือ เพื่อช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 สามารถบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน และขณะเดียวกันเพื่อช่วยให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 สามารถบรรลุตามพันธกรณีของตนตามมาตรา 3 ของพิธีสารฯ ในการลดและควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁷

มาตรา 12 คำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 ในการรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโต การดำเนินการ CDM นั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงการร่วมระหว่างประเทศอื่นๆ แต่การทำ CDM นี้อนุญาตให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 บรรลุพันธกรณีของตนโดยการให้การสนับสนุนทางการเงินกับโครงการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศนอกภาคผนวก 1 และนำมาสู่การลดความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็น “รูปธรรม วัดได้ และให้ประโยชน์ระยะยาว”¹⁸

จึงเห็นได้ว่า วิธีการ CDM ตามมาตรา 12 นั้นสร้างโอกาสเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนในพิธีสาร ประเทศพัฒนาแล้วสามารถเลือกดำเนินโครงการ CDM กับประเทศกำลังพัฒนาใดก็ได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเลือกดำเนินโครงการ CDM กับประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา หรือประเทศหมู่เกาะแอตแลนติก เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีปริมาณการปล่อยก๊าซในอัตราต่ำ และมีภูมิศาสตร์อยู่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ มีประเทศในแถบยุโรปร่วมทำโครงการ CDM กับประเทศในทวีปลาตินอเมริกา¹⁹ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศในแถบเอเชียหลายประเทศแม้จะมีที่ตั้งอยู่ห่างกันไกลมาก อาจเป็น

¹⁷ มาตรา 12 (2)

¹⁸ มาตรา 12 (5) (b)

¹⁹ เมื่อ 21 มีนาคม 2547 ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศเม็กซิโก เพื่อความร่วมมือระยะยาวในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยวิธีการ CDM (Memorandum of Understanding for long-term cooperation on CDM with Mexico)

นอกจากนี้ เยอรมนีได้ทาบทามเม็กซิโกเพื่อร่วมดำเนินโครงการ CDM ในขั้นนี้ มีการเน้นความต้องการของเม็กซิโกในการเลือกการดำเนินโครงการที่จะส่งผลต่อการจัดการความยากจนและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน โดยโครงการนี้จะได้รับการสนับสนุนจาก The German Bank for Reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) โปรดดู Centro de Capacitación de la Secretaría de Energía, “Workshop on Clean Development Mechanism (CDM) and Its Possible Contribution to Sustainable Energy Policy” ก.ศ. 2004 หน้า 4 และ 5

เพราะการดำเนินโครงการ CDM อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของประเทศที่เข้าร่วม²⁰ และที่สำคัญ ไม่มีข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น

- ประเทศที่ตกลงกันไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ดังเช่นที่ปรากฏใน (1) การรวมผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งมุ่งเน้นความร่วมมือของประเทศในกลุ่มภูมิภาคเดียวกัน

- ข้อได้เปรียบของการดำเนินโครงการ CDM ที่มีเหนือการซื้อขายอัตราการผลิตปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emissions trading) คือ มุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือในลักษณะ win-win situation เพราะการซื้อขาย emission trading นั้นคงได้ประโยชน์แต่ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น

นอกจากนี้ การดำเนินโครงการ CDM นั้นประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งอาจรวมถึงเป้าหมายเพื่อการรักษาสีเขียวของโลกในระยะยาว การสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนหรือการจัดความยากจนด้วย²¹ จึงทำให้การดำเนินโครงการ CDM ได้รับความสนใจอย่างมากจากประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา อีกทั้ง เป้าหมายเหล่านั้นยังสอดคล้องกับกระแสความเห็นของประชาคมโลกในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งที่สะท้อนอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศด้วย ดังเห็นได้จากผลการประชุมสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. 2543 หรือ Millennium Summit ที่รับรองเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ หรือ Millennium Development Goals (MDGs) เพื่อเป็นเป้าหมายใหม่แห่งการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 และผลของการประชุม World Summit on Sustainable Development (WSSD) เมื่อปี พ.ศ. 2545 ที่เน้นย้ำความจำเป็นในการรักษาสภาพแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกด้วย

อย่างไรก็ดี กลไก CDM เป็นผลมาจากการซื้อขายใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษ (tradable permit) ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ที่มีแนวคิดในการใช้ระบบตลาดในการทำให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกทางการตลาดนี้ทำให้ก๊าซเรือนกระจกเปรียบเสมือนสินค้าชนิดหนึ่ง ซึ่งในกรณีนี้สินค้าที่ซื้อขายก็คือปริมาณก๊าซที่ลดได้ ดังนั้นในส่วนการจัดการในระดับสากลในกลไก CDM ที่มีการดำเนินการผ่านระบบตลาดซื้อขายสินค้า แนวทางส่วนหนึ่งในระบบการซื้อขายจะต้องอาศัยระบบการเจรจาต่อรองเพื่อ

²⁰ มาตรา 12 (5) (a)

²¹ เยอรมนีได้ทาบทามเม็กซิโกเพื่อร่วมดำเนินโครงการ CDM ในขั้นนี้ มีการเน้นความต้องการของเม็กซิโกในการเลือกการดำเนินโครงการที่จะส่งผลต่อการจัดความยากจนและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน โดยโครงการนี้จะได้รับการสนับสนุนจาก The German Bank for Reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) โปรดดู Centro de Capacitación de la Secretaría de Energía, “Workshop on Clean Development Mechanism (CDM) and Its Possible Contribution to Sustainable Energy Policy” ค.ศ. 2004 หน้า 4 และ 5

รักษาผลประโยชน์ของแต่ละประเทศทั่วโลก ทั้งในส่วนด้านราคาคาร์บอนเครดิต และประโยชน์สำหรับประเทศกำลังพัฒนาให้อยู่ในเงื่อนไขต่างๆ ของการได้มาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน หากจะวิเคราะห์ในแนวทางของกลไก CDM ดังกล่าว คณะนักวิจัยตั้งข้อสังเกตว่ากลไกนี้ยังมีจุดอ่อน กล่าวคือ กลไก CDM กลับเป็นกลไกที่ลดแรงจูงใจสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ในการร่วมกันลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งที่สามารถทำได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เกิดจากสองสาเหตุคือ สาเหตุแรกคือการขาดแรงจูงใจในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยไม่ผ่านการทำโครงการ CDM กับประเทศที่พัฒนาแล้ว (unilateral) เพราะหากกระทำเช่นนั้น จะเป็นการเร่งให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้น ต้องมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นผลเสียต่อการเจรจา และสาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ ในอนาคตข้างหน้าประเทศกำลังพัฒนา นี้ก็อาจต้องมีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงเป็นเหตุให้ไม่ต้องการทำโครงการ CDM ในปัจจุบันมากนัก เพื่อสำหรับเก็บไว้เป็นทางเลือกในอนาคตเมื่อประเทศของตนต้องมีพันธกรณี

ดังนั้น ทางออกหนึ่ง ที่ควรพิจารณา เพื่อเป็นทางเลือกร่วมกับกลไก CDM คือ นอกเหนือจากการค้าขายเครดิต ซึ่งจะเป็นการจำกัดปริมาณการลดของก๊าซเรือนกระจกนั้น หากสามารถจะมีแนวทางอื่น อาทิเช่น การใช้มาตรการทางภาษี (CO₂ tax) เข้าร่วม โดยจัดเก็บภาษีจากประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูง แล้วนำเงินที่ได้มาจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อช่วยอุดหนุนให้ประเทศกำลังพัฒนา ช่วยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยสามารถได้ทางเลือกอื่น ในการร่วมลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากการค้าขายเครดิตในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก ที่เน้นการค้าการลงทุนมากกว่าการแก้ปัญหาก๊าซเรือนกระจก

อนึ่ง พิธีสารเกียวโตกำหนดขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการ CDM ไว้ในมาตรา 12 ดังนี้

(1) ประเทศกำลังพัฒนาต้องได้รับประโยชน์จากโครงการ CDM ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่สุดของประเทศไทย

(2) ให้มีการรับรองระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ผูกพันที่จะต้องลด หรือ Certified Emission Reduction (CERs)

(3) ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ที่ประสงค์จะดำเนินโครงการ CDM ร่วมกับประเทศนอกภาคผนวก 1 ต้องช่วยเหลือด้านการเงินกับประเทศนั้น ๆ²² โดยเฉพาะในส่วนต้นทุนของการปรับตัว (costs of adaptation) ต่อผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ²³

²² มาตรา 12 (6)

(4) เมื่อโครงการ CDM ดำเนินการแล้ว ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 อาจนำระดับก๊าซเรือนกระจกที่ลดลง หรือ CERs มาหักลบออกจากระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ตนผูกพันที่จะต้องทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีในมาตรา 3 ของพิธีสาร ฯ

(5) พิธีสารเกี่ยวโยงระบุให้ COP (ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ประชุมประเทศภาคี - COP serving as the meeting of the Parties (MOP)) หรือ COP-MOP ทำหน้าที่สำคัญหลายประการ อาทิ เช่น

- การดำเนินโครงการ CDM ต้องอยู่ภายใต้อำนาจและคำแนะนำของ COP-MOP และต้องได้รับการกำกับดูแล (to be supervised) โดยคณะกรรมการบริหาร CDM (Executive Board of the Clean Development Mechanism) ด้วย

- COP – MOP ต้องประชุมเพื่อกำหนดออกรูปแบบและกระบวนการทางปฏิบัติสำหรับ CDM เพื่อให้แน่ใจว่า จะเป็นไปได้ด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเชื่อถือได้ โดยให้มีการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของโครงการอย่างเป็นอิสระด้วย

²³ มาตรา 12 (8)

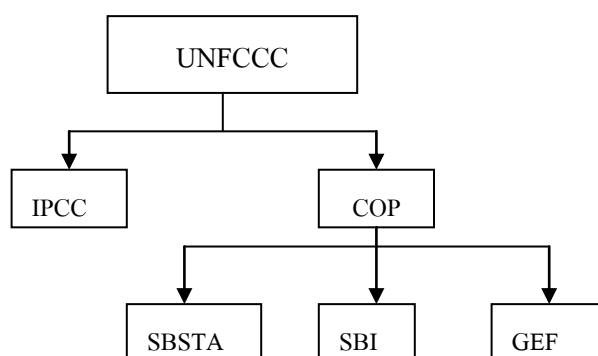
บทที่ 3

กรอบของการดำเนินการภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด

การเตรียมความพร้อมหากจะมีการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) สิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งที่สำคัญคือการเข้าใจกรอบข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ตลอดจนบทบาทของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้ CDM ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ CDM โดยเนื้อหาในบทนี้ ได้มีการรวบรวมรายละเอียดทั้งในด้านหน้าที่และบทบาทของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด กฎหมายข้อกำหนด และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM ในมิติระหว่างประเทศ

3.1 สถาบันที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework on Climate Change UNFCCC)²⁴ เกิดขึ้นจาก ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้เห็นชอบให้มีการเจรจาจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการเจรจาระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiating Committee) เพื่อดำเนินการให้มีการจัดทำร่างอนุสัญญาฯ และได้เปิดให้มีการลงนามรับรองอนุสัญญาฯ ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อรักษาควบคุมระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลกให้อยู่ในระดับที่ไม่ไปรบกวนระบบภูมิอากาศ โดยอนุสัญญาฯ ได้กำหนดองค์กรต่างๆ ขึ้นมา เพื่อเป็นสถาบันรองรับการอนุมัติให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของอนุสัญญาฯ ดังนี้



ภาพที่ 3. 1 แสดงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ

²⁴ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3.1.1 การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา (Conference of the Parties, COP)

ซึ่งถือเป็นองค์กรสูงสุดของอนุสัญญาฯ ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีจะประชุมปีละครั้ง เพื่อทบทวนความก้าวหน้าของอนุสัญญาฯ และทำหน้าที่ดูแลให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีหน้าที่ชัดเจนตามรายละเอียดคือ

- ติดตาม ประเมิน และตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ และมติที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นระยะ

- ประเมิน ตรวจสอบ การปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นระยะ

- ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ข่าวสารระหว่างประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นไปได้

โดยสะดวก

- จัดตั้งองค์กรย่อย คือ องค์กรย่อยเพื่อให้คำปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA) และองค์กรย่อยเพื่อการปฏิบัติตาม (Subsidiary Body for Implementation, SBI)

- กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงิน คือ กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility, GEF)

- จัดตั้งองค์กรเพิ่มเติมตามความจำเป็น

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดกลไกทางการเงิน คือ กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก หรือ GEF (Global Environment Facility) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงินของอนุสัญญาฯ โดยมีองค์กรระหว่างประเทศ 3 องค์กร ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) เป็นหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินโครงการต่างๆ ต่อมา มีการจัดตั้งกองทุนเพิ่มเติม คือ

- 1) Special Climate Change Fund (SCCF) มีวงเงินสนับสนุน 500 ล้านดอลลาร์ แต่ยังคงติดขัดในเรื่องเงื่อนไขและแนวทางการให้ทุน กองทุนนี้ยังไม่เริ่มขึ้น

- 2) LDCs Fund (Least Developed Countries Fund) เพื่อ implement work program ของประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด การขอรับทุน ต้องมีการทำแผนขอรับทุนในระดับชาติ ซึ่งกองทุนนี้ ประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิก โดย LDCs กำลังมีโครงการที่เรียกว่า NAPAS (National Action Plan On Adaptations)

- 3) Adaptation Fund โดยเงินส่วนหนึ่งมาจากการ implement CDM จำนวนเงินที่เข้ากองทุน คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของจำนวนเงินที่ได้จากการ implement CDM ซึ่งประเทศไทยสามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุนนี้ได้

องค์กรย่อยเหล่านี้ยังสามารถขอรับการสนับสนุนทางวิชาการจากคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) เพื่อประกอบการกำหนดแนวทางของอนุสัญญาฯ ได้ด้วย

3.1.2 คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board, EB)²⁵

คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ในลักษณะของการเลือกตั้งผู้แทนจากภูมิภาคต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ซึ่งคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10 ประเทศ โดยประธานมาจากประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1) รองประธานมาจากประเทศพัฒนาแล้ว (กลุ่มภาคผนวกที่ 1) และมีสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนจากภูมิภาคต่าง ๆ ของสหประชาชาติภูมิภาคละ 1 ประเทศ รวมเป็น 5 ประเทศด้วยกัน สมาชิกจากประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และนอกภาคผนวกที่ 1 อีกกลุ่มละ 1 ประเทศ และสมาชิกจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะ (Small Island Developing States) อีก 1 ประเทศ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดยังมีสมาชิกสำรอง (Alternates) ที่ได้รับการเลือกตั้งในลักษณะเดียวกัน อีก 10 ประเทศด้วย

สำหรับประธานและรองประธานคณะกรรมการฯ จะมีการสลับกันในระหว่างกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วโดยมีวาระครั้งละ 1 ปี ส่วนสมาชิก และสมาชิกสำรองจำนวนประเภทละ 5 ประเทศจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 3 ปี ในขณะที่อีก 5 ประเทศจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 2 ปี หากสมาชิกมีการลาออก หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ครบวาระตามที่กำหนดไว้ได้ คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดอาจตัดสินใจให้ผู้แทนจากภูมิภาคเดียวกันที่ได้รับการเลือกตั้งเดิมเข้าดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดไว้

คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด มีอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินการ ดังนี้

1. กำหนดรายละเอียด ขั้นตอน ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของการดำเนินโครงการขนาดเล็ก (Small Scale Projects) เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ที่ทำหน้าที่เป็นที่ประชุมประเทศภาคีพิธีสารฯ พิจารณาเห็นชอบ
2. พิจารณานุมัติวิธีการกำหนดข้อมูลฐาน (Baseline) แผนการกำกับดูแล (Monitoring plan) และขอบเขตโครงการ (Project boundary)

²⁵ อัยญาพร ไกรพานนท์ ,ม.ป.ป.

3. พิจารณากำหนดวิธีการและมาตรฐานในการขึ้นทะเบียนหน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ (Operational Entities, OEs) รวมทั้งดำเนินการขึ้นทะเบียน และยับยั้ง หรือเพิกถอนการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติดังกล่าว
4. จัดทะเบียนโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด
5. พัฒนา และดูแลระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระบบการจัดทะเบียน และขึ้นทะเบียนโครงการ ระบบการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ระบบฐานข้อมูล เป็นต้น
6. รายงานผลการดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการกระจายตัวของโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาดในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกต่อที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ / พิธีสารฯ
7. คณะกรรมการฯ อาจแต่งตั้งคณะทำงาน หรือคณะผู้เชี่ยวชาญ เพื่อช่วยในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น อย่างไรก็ตาม คณะทำงาน หรือคณะผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น ควรประกอบด้วยผู้แทนจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดจะมีการประชุมร่วมกันเป็นระยะ ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น โดยที่จะต้องมีการประชุมร่วมกันอย่างน้อยปีละ 3 ครั้ง และในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมได้ในฐานะผู้สังเกตการณ์ การประชุมแต่ละครั้งจะถือว่าครบองค์ประชุมก็ต่อเมื่อมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมอย่างน้อยสองในสามของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด โดยที่สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมจะต้องประกอบด้วยสมาชิกจากกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 จำนวนเท่า ๆ กัน ซึ่งในการลงมติเพื่อตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการอย่างน้อยสามในสี่ของจำนวนกรรมการที่เข้าร่วมในการประชุมในครั้งนั้น

3.1.3 หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ (Operational Entities, OEs)

หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ เป็นหน่วยงานหรือองค์กรอิสระที่ได้รับการรับรองจากกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด ให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ ตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบจะเป็นบริษัทที่ปรึกษา สถาบัน หรือองค์กรในระดับประเทศ หรือในระดับนานาชาติก็ได้ ที่มีการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดกำหนดไว้ และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการบริหารฯ

หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบมีอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ยืนยัน และรับรองความถูกต้องของปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ
2. ตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของประเทศเจ้าบ้าน
3. เปิดเผยข้อมูลโครงการที่ได้ดำเนินการตรวจสอบ ยืนยัน และรับรองความถูกต้องในส่วนที่ไม่ถือว่าเป็นความลับของเจ้าของโครงการ ซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแสดงให้เห็นถึงส่วนเพิ่มเติมของโครงการที่นอกเหนือจากการดำเนินงานปกติ (Additionalities) วิธีการในการกำหนดข้อมูลฐาน (Baseline) การติดตามตรวจสอบ (Monitoring) และการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น ไม่ถือว่าเป็นความลับในการดำเนินโครงการ
4. รายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด

สำหรับขั้นตอนในการขึ้นทะเบียน OEs กับ EB นั้น มีดังนี้

- OEs เสนอคุณสมบัติของหน่วยงานตามแบบฟอร์มที่ COP/MOP กำหนดต่อ EB เพื่อพิจารณา
- EB พิจารณาคุณสมบัติที่ OEs นำเสนอ หากมีความสมบูรณ์จะส่งต่อไปให้ COP/MOP พร้อมกับแสดงความคิดเห็น หากไม่สมบูรณ์จะส่งกลับไปให้ผู้เสนอขอรับการแต่งตั้ง
- COP/MOP ทำการแต่งตั้ง OEs พร้อมทั้งประกาศรายชื่ออย่างเป็นทางการ
- EB จะทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบ OEs และทำการทบทวนคุณสมบัติของ OEs ทุก ๆ 3 ปี
- OEs ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้กับ EB นั้นสามารถดำเนินกิจกรรมการยืนยัน (validation) การตรวจสอบและการรับรอง (Verification and Certification) ซึ่ง EB มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าจะ OEs เดียวกันจะสามารถดำเนินการได้ทุกขั้นตอน หรือจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง OEs ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน
- หาก EB มีมติที่จะยับยั้ง หรือเพิกถอนการรับรอง OEs อันเนื่องมาจากตรวจสอบพบว่า OEs นั้นไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ EB กำหนดไว้ได้ โครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดที่ได้รับการจดทะเบียนไว้กับ EB แล้ว จะไม่ได้ผลกระทบจากการยับยั้ง หรือเพิกถอน นอกจากจะมีผลการตรวจสอบที่ชัดเจนว่า การตรวจสอบหลักฐานในการดำเนินโครงการ การยืนยัน และการรับรองความถูกต้องของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากการดำเนินโครงการที่ดำเนินการโดย OEs ที่ถูกยับยั้ง หรือเพิกถอนนั้นไม่ถูกต้อง ในกรณีเช่นนี้ EB อาจกำหนดให้ OEs อื่นที่ได้รับการรับรองจาก EB ดำเนินการแทน และหากพบว่า มีการออกไปรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่

ลดได้จากการดำเนินโครงการมากกว่าความเป็นจริงจะต้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 30 วัน โดย OEs ที่ถูกขยับขึ้น หรือเพิกถอนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

มาตรฐานในการเป็นที่ยอมรับในฐานะ Operational Entities

1. การเป็น Operational Entities จะต้องมีความสมบัติดังต่อไปนี้

1) จะต้องถูกต้องตามกฎหมาย (ไม่ว่าองค์การตามกฎหมายภายในประเทศหรือต่างประเทศ) และมีหนังสือรับรองเป็นหลักฐาน

2) มีการจ้างพนักงานเป็นจำนวนมากพอที่จะประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับตามชนิดและขนาดของงานที่ปฏิบัติงานอยู่ ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง

3) มีเสถียรภาพทางการเงิน มีหลักประกัน และมีทรัพยากรในการจัดกิจกรรมต่างๆ

4) มีระบบของการช่วยเหลือทางการเงินและกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมต่างๆ

5) มีหนังสือเกี่ยวกับกระบวนการทำงานภายในเพื่อที่จะทำหน้าที่หรือกิจกรรมต่างๆ ให้สัมฤทธิ์ผลได้ และเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดสรรแบ่งความรับผิดชอบภายในองค์กร รวมทั้งการจัดการข้อผิดพลาดซึ่งกระบวนการทั้งหลายเหล่านี้จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

6) มีหรือสามารถเข้าสู่การคำที่สำคัญเพื่อที่จะทำให้เกิดการทำงานในหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงในกระบวนการของ CDM และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องโดย COP / MOP ในความรู้และความเข้าใจเฉพาะด้านในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) มีกระบวนการ รูปแบบ และแนวทางสำหรับการปฏิบัติการของ CDM และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องของ COP / MOP และคณะกรรมการบริหาร

(ข) ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมและการยอมรับนับถือของโครงการ CDM รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(ค) มุมมองหรือวิธีการทางเทคนิคของโครงการ CDM ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การทำการค้าหรือการพาณิชย์ในสิ่งแวดล้อมพื้นฐานและการแสดงออกของการกระทำจริง

(ง) กระบวนการและวิธีการตรวจสอบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

(จ) กรรมวิธีเกี่ยวกับการแพร่ของเผ่าพันธุ์มนุษย์โดยใช้แหล่งต่างๆ

(ฉ) แรงมูมในระดับส่วนย่อยและท้องถิ่น

7) มีโครงสร้างการจัดการซึ่งมีการควบคุมความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานทั้งองค์การ เช่น กระบวนการในการประกันคุณภาพ และการตัดสินใจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำไปใช้จริงได้ และการเป็นที่ยอมรับในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สมัครเข้าทำงานในองค์กร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(ก) มี ชื่อ คุณสมบัติ ประสบการณ์ และในแง่ของการอ้างถึงบุคลากรทางการจัดการ อาวุโส เช่น ผู้บริหารงานอาวุโส สมาชิกของคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่อาวุโส และบุคลากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(ข) มี แผนผังองค์กรที่แสดงโครงสร้างของหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการจัดแบ่งหน้าที่ของงานจากการจัดการในระดับสูง

(ค) มีกระบวนการและนโยบายของการประกันคุณภาพ

(ง) มีกระบวนการในการบริหาร เช่น การควบคุมงานเอกสาร

(จ) มีนโยบายและกระบวนการในการหาบุคลากร และการฝึกอบรมบุคลากรที่จะใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการรับประกันความสามารถที่จำเป็นต่อหน้าที่ต่างๆ ที่สัมฤทธิ์ผลได้ และหน้าที่ทางการให้การรับรอง และเพื่อที่จะแสดงออกมาให้เห็นถึงความสามารถดังกล่าวได้

(ฉ) มีกระบวนการในการจัดการกับ คำต่อว่า และกรณีพิพาท

8) ไม่มีการรื้อเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการทางกฎหมายสำหรับการปฏิบัติที่ผิดหลักกฎหมาย การปลอมแปลง และไม่ว่ากิจกรรมใดๆ ที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการที่ถูกต้อง

2. สิ่งที่ Applicant Operational Entities จะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามความต้องการขององค์กร

ก) ควรทำงานแบบเชื่อถือได้ พึ่งพาตนเองได้ และไม่มีปากเสียงที่อาจจะก่อให้เกิดความแตกแยก ควรปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ของประเทศ และกฎระเบียบการประชุมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(i) เกณฑ์ของการปฏิบัติเกี่ยวกับบุคลากรน่าจะเป็นลักษณะงานทางด้านเอกสาร ซึ่งจะป้องกันความยุติธรรม เช่น การแบ่งส่วนงานกันเพื่อให้แน่ใจถึงการไม่เอาเปรียบในการปฏิบัติงาน

(ii) ถ้ามันเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรขนาดใหญ่และเป็นส่วนขององค์กรที่อาจจะเกี่ยวกับการบ่งบอก และการพัฒนาหรือการให้เงินของโครงการ CDM (เกณฑ์ของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับบุคลากร ควรจะเป็นดังนี้)

- บอกความเกี่ยวข้องของแผนการและความเป็นจริงขององค์กรในโครงการ CDM ว่ามีส่วนไหนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับโครงการ CDM ดังกล่าว
- ขยายความของความสัมพันธ์ให้ชัดเจนกับส่วนต่างๆ ขององค์กรและแสดงออกมาว่าไม่มีความขัดแย้งกันในเรื่องความน่าสนใจที่มีอยู่

- แสดงออกมาให้เห็นว่าไม่มีข้อขัดแย้งระหว่างเกณฑ์มาตรฐานของการปฏิบัติการและการปฏิบัติจริงและปฏิบัติอื่นๆ ด้วย และแสดงวิธีการในการจัดการธุรกิจออกมาเพื่อให้มีการลดปัญหาความขัดแย้งกัน การเปิดเผยนี้ควรครอบคลุมทุกแหล่งที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ ไม่ว่ามันจะเกิดจากเกณฑ์ในการปฏิบัติการกับบุคลากรหรืออื่นๆ ก็ตาม
- แสดงออกมารวมทั้งการจัดการของผู้อาวุโสและทีมงาน ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเงินและอื่นๆ ก็ตาม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมหรือไม่ก็ทำให้เสื่อมเสียความน่าเชื่อถือ และต้องทำตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ข) มีการวัดขั้นตอนเพียงพอเพื่อที่จะป้องกันการบิดเบ่งของข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องโครงการ CDM ตามการจัดส่วนที่มีอยู่ในใบแนบท้าย

ในปัจจุบัน มีหน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบที่ได้รับการรับรองจากกรมการบริการกลไกการพัฒนาที่สะอาด²⁶ ประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้

- Japan Quality Assurance Organization (JQA)
- Det Norske Veritas Certification Ltd. (DNVcert)
- TUV Industrie Service GmbH TUV SUD GRUPPE (TUV Industrie Service GmbH TUV)
- Societe Generale de Surveillance UK Ltd. (SGS)

3.1.4 หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานตามกลไก CDM ในประเทศเจ้าบ้าน

(Designated National Authority for the CDM, DNACDM)

หากกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 หรือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาประสงค์ที่จะเข้าร่วมในการดำเนินโครงการ CDM ข้อตกลงมารีแรกซ์ ได้กำหนดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

1) ให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโต

2) มีการแต่งตั้งหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานตามกลไก CDM ในประเทศเจ้าบ้าน (Designated National Authority for the CDM, DNACDM) หน้าที่หลักของ DNA ก็คือ ทำการประเมิน (Evaluate)โครงการ โดยจะพิจารณารายละเอียดของโครงการตามเอกสารการออกแบบโครงการ (Project Design Document, PDD) หรือข้อเสนอโครงการ (Project Idea Note, PIN) ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าการดำเนินโครงการที่นำเสนอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดโดยเวทีโลก และหลักเกณฑ์

²⁶ <http://unfccc.int/CDM/DOE.htm> Print on 4 November 2004

ของประเทศเจ้าบ้านเองด้วย ตลอดจนจะต้องพิจารณาความถูกต้องของข้อมูลโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีอยู่ รวมทั้งเกณฑ์อื่น ๆ ที่อาจจะมิได้ เช่น การประเมินทางด้านเทคนิคและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โครงการ CDM ที่ได้รับความเห็นชอบจาก DNA จะได้รับจดหมายรับรอง (Letter of Approval) และนำไปประกอบเป็นหลักฐานในการขึ้นทะเบียน (Registration) กับ EB ได้ ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นนี้อาจจะดำเนินการก่อนที่โครงการจะได้รับการยืนยัน (Validation) จาก OEs หรืออาจจะดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน หรือดำเนินการในภายหลังก็ได้ ขึ้นอยู่กับการกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนภายในของประเทศนั้น ๆ ตลอดจนการเจรจาต่อรองของผู้ร่วมดำเนินโครงการ ทั้งนี้ รายละเอียดของขั้นตอนในการดำเนินโครงการ CDM จะได้กล่าวถึงต่อไป

การประเมิน (Evaluate) และให้การรับรอง (Approve) โครงการ CDM มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการยืนยันว่าโครงการ CDM ที่จะดำเนินการสามารถจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศเจ้าบ้าน (Host country) ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และไม่เกิดผลกระทบทางลบในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ

การสร้างหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและขั้นตอนในการประเมิน (Evaluate) และให้การรับรอง (Approve) จะอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ 2 ระดับ คือ

1) หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดโดยเวทีโลก ซึ่งจะเป็นหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงมารีราเกซ และหลักเกณฑ์รายละเอียดที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดขึ้นโดย EB

2) หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยประเทศเจ้าบ้านซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดแตกต่างกัน แต่จะอยู่ในกรอบที่คล้ายคลึงกัน โดยสอดคล้องกับนโยบายทางด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับนโยบายทางด้านการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- สอดคล้องกับข้อกำหนดของประเทศที่มีอยู่
- มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
- การยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การบริหาร/จัดการโครงการ
- ความสามารถขององค์กรและทรัพยากรบุคคล
- การถ่ายทอดเทคโนโลยีและผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ
- ฯลฯ

3.2 กฎหมาย ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM ในมิติระหว่างประเทศ

ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นว่า พิธีสารเกียวโตมิได้ประสงค์ที่จะสร้างพันธกรณีในการลดอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมให้กับประเทศกำลังพัฒนาแต่อย่างใด แต่เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำจึงทำให้มีส่วนต่างของอัตราการปล่อยก๊าซดังกล่าวเมื่อเทียบกับระดับต่ำสุดที่พิธีสารเกียวโตอนุญาตให้ประเทศภาคีปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ด้วยเหตุนี้พิธีสารเกียวโตจึงสร้างกลไกต่าง ๆ เช่น Clean Development Mechanism (CDM) ขึ้นเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้นำส่วนต่างข้างต้นมาใช้เพื่อประโยชน์ในการลดปริมาณรวมของอัตราการปล่อยก๊าซหรืออย่างน้อยเพื่อรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมิให้สูงไปกว่านี้ระดับของปีฐาน (พ.ศ.2542) ดังนั้น พิธีสารเกียวโตจึงกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินโครงการ CDM ไว้ชัดเจนว่า (1) ต้องเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อช่วยให้รัฐภาคีในภาคผนวก 1 บรรลุเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อผูกพันภายใต้พิธีสารเกียวโต และ (2) ต้องเป็นโครงการที่มุ่งหมายและสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาบรรลุซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการดำเนินโครงการ CDM นั้นต้องเป็นความสมัครใจของทั้งสองประเทศ (voluntary participation)²⁷ ในบทนี้จะนำเสนอบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อกำหนด ตลอดจนเงื่อนไขสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM โดยจะพิจารณาในมิติระหว่างประเทศ

ขั้นตอนในการขออนุมัติโครงการ CDM ตามพิธีสารเกียวโต

เมื่อ CDM Executive Board ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 12 ของพิธีสารเกียวโต คณะกรรมการดังกล่าวได้ประชุมหารือและได้วางกฎเกณฑ์เพื่อการดำเนินโครงการ CDM²⁸ ดังมีรายละเอียดขั้นตอนในการขออนุมัติโครงการ CDM ตามพิธีสารเกียวโตสรุปได้ ดังนี้

1) การพิจารณาและให้ความเห็นชอบรายละเอียดโครงการ CDM จากหน่วยงานภายในที่มีอำนาจ (Designated National Authorities – DNA)²⁹ ของประเทศเจ้าบ้านที่จะมีการดำเนินโครงการ CDM

และด้วยเงื่อนไขหากประเทศไทยมีความประสงค์จะดำเนินโครงการ CDM ร่วมกับประเทศพัฒนาแล้ว ก็จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีอำนาจเพื่อตรวจสอบและให้การรับรองการลดของ

²⁷ มาตรา 12 ของพิธีสารเกียวโต

²⁸ The provisions to facilitate the prompt start of the CDM (Decision 17/CP.7) ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชารัฐภาคีแล้ว

²⁹ โปรดดูข้อ 6.3 ประกอบ

อัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นผลจากการดำเนินการของโครงการ CDM หนึ่ง ๆ หนึ่งเป็นที่น่าสนใจเห็นว่า DNA มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเสนอโครงการ ซึ่ง DNA ควรใช้อำนาจในส่วนนี้เพื่อประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด เนื่องจากการเห็นชอบดังกล่าวมีนัยสำคัญ คือการรับรองว่าโครงการ CDM ที่กล่าวถึงนั้นสอดคล้องกับนโยบายและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย ดังนั้น หลักเกณฑ์เงื่อนไขกระบวนการต่างๆ ที่ DNA ไทยจะกำหนดควรมีความสอดคล้องกับนโยบายด้านการพัฒนาของประเทศรวมทั้งของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องด้วย

2) การรับรองจาก Designated Operational Entities (DOE) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจาก CDM Executive Board³⁰

ในการพิจารณาโครงการ CDM นั้น DOE นี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในของประเทศเจ้าบ้านที่โครงการ CDM ดำเนินอยู่ และต้องให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น DOE หรือผู้รับช่วงดำเนินการพิจารณาโครงการนั้น (Subcontractor) ต้องไม่มีผลประโยชน์ขัดกับผู้เข้าร่วมในกิจกรรม CDM ที่ตนกำลังพิจารณา เป็นต้น ซึ่งข้อมูลที่สำคัญของโครงการ CDM ที่ต้องนำเสนอประกอบการพิจารณา รวมถึง³¹

- การให้ความเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือ local stakeholders
- เอกสารแสดงผลการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม
- อัตราการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นเป้าหมายในการลด (Certified Emission Reductions – CERs)³²
 - Methodology ของโครงการ CDM ซึ่งได้รับความเห็นชอบ (approve) จาก CDM Executive Board และรวมถึง methodology ใหม่ที่อาจใช้ด้วย
 - การติดตามและเฝ้าระวัง (การ monitor โครงการ) และการรายงานผลการดำเนินการโครงการนั้นว่า ประสบความสำเร็จเพียงใดและบรรลุเป้าหมายที่ได้แจ้งไว้กับ DOE เพียงใด
 - ระดับ baseline และกระบวนการติดตามผลที่ต้องสอดคล้องกับรูปแบบที่ CDM Executive Board ได้วางไว้

³⁰ โปรดดู Draft Decision -/CMP.1 (Article 12) ปรากฏคั้งภาคผนวกของ Decision 17/CP.7

³¹ โปรดดู G: Validation and registration ภายใต Draft Decision -/CMP.1 (Article 12)

³² ตามภาคผนวกของ Draft Decision -/CMP.1 (Article 12) นิยาม CER ไว้ว่า “A ‘certified emission reduction’ or ‘CER’ is a unit issued pursuant to Article 12 and requirements thereunder, as well as the relevant provisions in these modalities and procedures, and its equal to one metric tonne of carbon dioxide equivalent, calculated using global warming potentials defined by decision 2/CP.3 or as subsequently revised in accordance with Article 5”.

3) การส่งหนังสือรับรองอย่างเป็นทางการจาก DNA ของประเทศเจ้าบ้าน

ก่อน DOE จะเสนอรายงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ CDM หนึ่ง ๆ DOE ต้องได้รับหนังสือรับรองอย่างเป็นทางการจาก DNA ของประเทศเจ้าบ้าน เพื่อยืนยันการเข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจและผลการพิจารณาว่า โครงการ CDM ดังกล่าวเอื้อประโยชน์และส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน³³ เอกสารทั้งสองต้องนำเสนอแก่ CDM Executive Board เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อลงทะเบียนโครงการ CDM

4) การจดทะเบียนโครงการ CDM

เมื่อรายละเอียดโครงการได้รับความเห็นชอบและ DOE ได้รับหนังสืออย่างเป็นทางการยืนยันตามข้อ 3 แล้ว CDM Executive Board จะพิจารณาภายใน 8 สัปดาห์นับแต่ได้รับคำร้องขอจดทะเบียนโครงการ ซึ่งหากโครงการดังกล่าวถูกปฏิเสธการจดทะเบียน อาจมีการขอให้ทบทวนผลการพิจารณาได้³⁴

5) การออกใบรับรอง Certified Emission Reductions (CERs)

CDM Executive Board กำหนดให้มีการทำรายงานผลการดำเนินงานของโครงการ CDM ซึ่งรายงานนี้จะทำหน้าที่เสมือนคำร้องให้ CDM Executive Board รับรองค่าลดของการปล่อยก๊าซที่เป็นผลจากโครงการดังกล่าว ซึ่ง CDM Executive Board จะใช้เวลาในการพิจารณา 15 วัน ก่อนออกใบรับรองให้ ค่า CERs นี้และค่า CERs ที่เหลือที่ประเทศที่เกี่ยวข้องยังคงผูกพันดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้จะได้รับการบันทึกไว้ในทะเบียนของ CDM³⁵

³³ อ้างแล้ว โปรดดูข้อ 40

³⁴ อ้างแล้ว โปรดดูข้อ 41 และ 42

³⁵ อ้างแล้ว โปรดดู J: Issuance of certified emission reductions ข้อ 64-66

บทที่ 4

การดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาดในต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการนำเสนอการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาดในต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นหลัก และแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) กับ ส่วนที่ 2 นโยบายของประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ แต่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและทิศทางของพิธีสารฯ และ ส่วนที่ 3 ทำหน้าที่ของประเทศต่างๆ โดยเน้นไปบทบาทในการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 1-12 ธันวาคม พ.ศ.2546 ที่ประเทศอิตาลี รวมทั้งบทวิเคราะห์และบทสรุป

4.1 นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต

ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโตที่มีบทบาทนำในการผลักดันพิธีสารฯ ให้มีผลบังคับใช้คือ กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union -- EU) และประเทศสมาชิก โดยส่วนที่ 1 ของบทนี้จะกล่าวถึงนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ EU โดยรวม และนโยบายของประเทศอังกฤษ

เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี เดนมาร์ก และสวีเดน

4.1.1 สหภาพยุโรป (EU)

1) นโยบายสิ่งแวดล้อมของ EU³⁶

นโยบายหลักของ EU ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน คือ แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 6 (The Sixth Environment Action Programme) "Environment 2010: Our Future, Our Choice" ซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2553 โดยให้ความสำคัญกับเรื่องการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การป้องกันดินที่อยู่อาศัยและสัตว์ป่าตามธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการของเสีย โดยในส่วนของ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ตั้งเป้าหมายระยะยาวในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ที่ร้อยละ 70

³⁶European Union. (no date) "Activities of the European Union: Environment." Internet.

http://europa.eu.int/pol/env/print_overview_en.htm Printed on 17 November 2003.

หลักสำคัญของนโยบายสิ่งแวดล้อมของ EU ได้แก่ หลัก polluter pays principle และหลัก precautionary principle โดยจะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของเศรษฐกิจและการพิจารณาถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในการจัดทำนโยบายเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ EU ยังส่งเสริมให้ภาครัฐกิจใช้ทางเลือกอื่นที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด อาทิ การใช้สารเคมีและ/หรือใช้เทคโนโลยีอื่นๆ ที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง

การติดตามสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและส่งสัญญาณเตือนล่วงหน้า (early warning) ถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นเป็นความรับผิดชอบของ European Environment Agency (EEA) ตั้งขึ้นที่กรุงโคเปนเฮเกน โดย EU แต่ปัจจุบันมีสมาชิกครอบคลุมทั่วภูมิภาค โดย EEA มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) ในการป้องกันสิ่งแวดล้อมและการใช้เทคโนโลยี และเผยแพร่รายงานและข้อมูลการวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2) นโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ EU

EU ลงนามในพิธีสารเกียวโตเมื่อปี พ.ศ. 2541 และให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสมาชิกของพิธีสารฯ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2545 โดยประเทศสมาชิก EU 15 ประเทศ ก็ได้ให้สัตยาบันพิธีสารฯ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ EU 15 ประเทศ มีประชากรร้อยละ 5 ของประชากรโลก แต่เป็นผู้รับผิดชอบในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 15 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดของโลก หรือร้อยละ 24.2 ของปริมาณการปล่อยก๊าซของประเทศ Annex I ทั้งหมด

EU มีข้อผูกพันตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารฯ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 8 ของระดับปี 2533 ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 (first commitment period) หรือเทียบเท่ากับ 289-348 ล้านตันของคาร์บอนไดออกไซด์ (Mt. CO₂eq.) นอกจากนั้น EU ยังมีเป้าหมายที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ร้อยละ 1 ต่อปี ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2563 ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2533-2544 EU สามารถลดระดับการปล่อยก๊าซลงไปได้แล้วร้อยละ 2.3 ของระดับปี พ.ศ. 2533 ถึงแม้ว่าสาเหตุของระดับการลดลงของก๊าซจะเกิดจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคตะวันออกของเยอรมนี การเปลี่ยนมาใช้ก๊าซในการผลิตพลังงานแทนถ่านหินของอังกฤษ และการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็กของลักเซมเบิร์กก็ตาม³⁷

2.1) *Burden-Sharing Agreement ("EU Bubble")*

ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศสมาชิก EU ได้ทำความตกลงที่จะแบ่งปันภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ EU โดย Burden-Sharing Agreement กำหนดเป้าหมายให้แต่ละประเทศสมาชิก

³⁷"Kyoto Protocol, 23 July 2003, Brussels." MEMO/03/154.

แตกต่างกัน แต่เมื่อรวมกันแล้วจะต้องลดลงร้อยละ 8 ของระดับปี พ.ศ. 2533 ตามข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในพิธีสารเกียวโต³⁸

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า ประเทศที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในกลุ่มประเทศ EU ได้แก่ ลักเซมเบิร์กที่จะต้องลดลงร้อยละ 28 รองลงมาได้แก่ เยอรมนีและเดนมาร์กที่จะต้องลดลงประเทศละร้อยละ 21 ในขณะที่โปรตุเกส กรีซ และสเปน ยังสามารถที่จะปล่อยก๊าซเพิ่มได้อีกร้อยละ 27, 25 และ 15 ตามลำดับ ส่วนฝรั่งเศสและฟินแลนด์ไม่ต้องลดการปล่อยก๊าซ (ร้อยละ 0) แต่ก็ไม่สามารถปล่อยก๊าซเพิ่มขึ้นได้เช่นเดียวกัน

ตารางที่ 4.1: เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเกียวโตของสหภาพยุโรป และแยกเป็นรายประเทศ (จำนวนร้อยละเปรียบเทียบกับระดับปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงปีพ.ศ. 2551-2555)

สหภาพยุโรป	-8	อิตาลี	-6.5
เบลเยียม	-7.5	ลักเซมเบิร์ก	-28
เดนมาร์ก	-21	เนเธอร์แลนด์	-6
เยอรมนี	-21	ออสเตรีย	-13
กรีซ	+25	โปรตุเกส	+27
สเปน	+15	ฟินแลนด์	0
ฝรั่งเศส	0	สวีเดน	+4
ไอร์แลนด์	+13	อังกฤษ	-12.5

ที่มา: ปรับปรุงจาก European Commission (2002) *EU focus on climate change*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, p. 7.

2.2) *EU Emissions Trading Scheme*

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก EU ได้ออก EU Directive on Emissions Trading เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 โดย first phase เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 - 2550 และครอบคลุมกิจการเอกชนที่มีการใช้พลังงานมาก (โรงงานผลิตเหล็กกล้า สถานีผลิตพลังงาน โรงกลั่นน้ำมัน รวมทั้งโรงงานผลิตกระดาษ แก้ว และปูนซีเมนต์จำนวนกว่า 10,000 โรงงาน) ซึ่งเป็นที่คาดกันว่า

³⁸European Commission. (2002a) *EU focus on climate change*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, p. 7.

จะเป็นผู้ผลิตร้อยละ 46 ของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของ EU ในปี พ.ศ. 2553 และ second phase จะเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2555 ในทั้งนี้ EU เห็นว่า Scheme จะเป็นตัวช่วยลดต้นทุนในการบรรลุเป้าหมายตามพิธีสารเกียวโตได้ถึงร้อยละ 35 และการแปลงสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission rights) ให้เป็นสินค้าชนิดหนึ่ง (tradable commodity) เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพคุ้มทุนที่สุด (cost-effective method) และในขั้นตอน Emissions Trading Scheme ครอบคลุมอุตสาหกรรมพลังงาน เหล็กกล้า แร่ธาตุ และกระดาษ โดยในปี พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2549 คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมของ EU (EU Environment Commission) จะพิจารณาการขยายขอบเขตให้ครอบคลุมอุตสาหกรรมอื่นๆ อาทิ อุตสาหกรรมเคมี อลูมิเนียม และการขนส่ง³⁹

เนื้อหาหลักของ Directive ระบุให้ ประเทศสมาชิกได้รับ allowances ซึ่งจะระบุจำนวนก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ตนเองสามารถปล่อยได้ในแต่ละปีและจัดทำแผนระดับชาติในการแจกจ่าย allowances นั้น (National Allocation Plan) ให้กับบริษัทเอกชน โดยบริษัทที่สามารถจำกัดการปล่อยก๊าซให้อยู่ต่ำกว่า allowances ที่กำหนดได้จะสามารถขาย allowances ในส่วนที่เหลือให้กับบริษัทที่ไม่สามารถจำกัดการปล่อยก๊าซอยู่ภายใต้ allowances ที่ได้รับมาได้ ส่วนบริษัทที่ต้องการปล่อยก๊าซเกินกว่า allowances ที่ได้รับ จะต้องดำเนินการซื้อ allowances จากบริษัทที่มีเหลือและต้องการที่จะขาย นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกยังสามารถที่จะทำความตกลงกับประเทศที่สามนอกกลุ่มซึ่งเป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโตและมี emissions trading scheme ที่แตกต่างออกไป⁴⁰

2.3) *Linkage Directive*

ขณะนี้ European Council อยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาร่างข้อเสนอ "Linkage Directive" ที่ซึ่งได้รับการรับรองโดย EU Environment Commission เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 เพื่อเชื่อมโยง EU Emissions Trading Scheme เข้ากับกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต (Joint Implementation – JI และ Clean Development Mechanism – CDM)⁴¹ โดยการเชื่อมโยงจะกระทำได้ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555

³⁹Wallstrom, Margot. "Emissions Trading." Speech by EU Environment Commissioner, 8 November 2002, Berlin. "Emissions Trading -- EU Environment Commissioner Margot Wallstrom welcomes Council agreement as landmark decision for combating climate change." IP/02/1832 Press Release, 10 December 2002, Brussels. Press Office. "Council-Parliament Agreement in Second Reading: Greenhouse Gas Emissions Trading, 2 July 2003, Brussels." Press Release 11025/03 (Presse 194) Internet. <http://europa.eu.int> Printed on 17 November 2003.

⁴⁰Directive 2003/87/EC of the European parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.

⁴¹Press Office. "2536th European Council Meeting -- Environment, 27 October 2003, Luxembourg." Press Release 13685/03 (Presse 305) Internet. <http://europa.eu.int> Printed on 17 November 2003.

เพื่อให้ภาคเอกชนใน EU สามารถแปลง carbon credits จากโครงการ JI และ CDM เป็นส่วนหนึ่งของ allowances ได้ ทั้งนี้ EU ไม่ได้กำหนดกรอบหรือแนวทางการดำเนินการโครงการ JI และ CDM ของประเทศสมาชิก แต่ให้ประเทศสมาชิกมีอำนาจพิจารณาว่าดำเนินโครงการ JI และ CDM กับประเทศ non-Annex I อย่างไร

ร่างข้อเสนอดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยส่งเสริมการแพร่กระจายของเทคโนโลยีสะอาด และป้องกันขีดความสามารถในการแข่งขันของ EU ไปพร้อมกัน โดยโครงการ JI และ CDM จะเป็นเพียงส่วนเสริมของมาตรการดำเนินการภายในเท่านั้น (a supplement to domestic efforts) และเมื่อมีการแปลง carbon credits ของโครงการ JI และ CDM ถึงปริมาณร้อยละ 6 ของจำนวน allowance ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 แล้ว ก็จะมีการพิจารณาเกี่ยวกับ limit ของปริมาณการแปลง carbon credits สำหรับช่วงเวลาการเชื่อมโยงที่เหลืออยู่ เพื่อไม่ให้เกิดการมุ่งที่จะแปลง carbon credits จากภายนอก EU มากเกินไป ถึงแม้ว่าการเชื่อมโยงจะเป็นประโยชน์ต่อการตลาดคาร์บอน (carbon market) ของ EU ให้มี liquidity มากขึ้น และทำให้เกิดการ double counting โดยมี allowance เพิ่มขึ้นและได้ carbon credits ด้วย ซึ่งจะช่วยสร้างความยืดหยุ่น (flexibility) ให้กับหน่วยงาน องค์กร และผู้ประกอบการภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในตลาดคาร์บอน⁴² ซึ่งประเด็น double counting ยังคงเป็นที่ถกเถียงถึงความถูกต้องเหมาะสมระหว่างผู้กำหนดนโยบายอยู่

2.4) European Climate Change Programme (ECCP)

ECCP จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2543 เพื่อช่วย EU ให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามพิธีสารเกียวโต โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานในด้านต่างๆ เช่น พลังงาน การขนส่ง การเกษตร และอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะมาตรการที่จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยปัจจุบันได้เสนอแนะมาตรการต่างๆ มากกว่า 40 มาตรการ อาทิ การใช้ biofuels และการลดปริมาณ fluorinated gases รวมทั้งเสนอแนะ 22 มาตรการสำหรับการพัฒนาในระยะยาว อาทิ การส่งเสริมการผลิตความร้อนจากแหล่งพลังงานทดแทน และการปรับปรุงเทคโนโลยีสำหรับยานพาหนะและเชื้อเพลิง ECCP จึงเป็นโครงการที่จะกำหนดกรอบการทำงาน (framework) ของ EU ในการจัดทำยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴³

⁴²"Commission adopts new measures to combat climate change globally, 23 July 2003, Brussels." IP/03/1077. For details and the full text of the proposal of the EU Environment Commission, see the Commission's website at: <http://europa.eu.int/comm/environment/dpcum/index.htm>

⁴³European Commission. (2002b) *Choices for a greener future: The European Union and the Environment*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, p. 12.

2.5) การขยายสมาชิกภาพของ EU กับพันธกรณีเกียวโตในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2547 EU ได้รับสมาชิกเพิ่มขึ้น 10 ประเทศจากยุโรปตะวันออกและเกาะในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ได้แก่ ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวาเกีย และสโลวีเนีย ทำให้ขณะนี้ EU มีสมาชิกทั้งสิ้น 25 ประเทศ อย่างไรก็ดี เป้าหมายร้อยละ 8 ของ EU ยังจำกัดเฉพาะสมาชิกดั้งเดิมของ EU 15 ประเทศเท่านั้นและจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะมีสมาชิกเพิ่มแล้ว⁴⁴ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกใหม่ทั้ง 10 เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโตอยู่แล้ว โดยมีทั้งประเทศที่อยู่ในช่วงเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านในกลุ่ม Annex I ซึ่งมีเป้าหมายผูกพันตามพิธีสารฯ ระหว่างร้อยละ 6 ถึงร้อยละ 8 และมีประเทศที่ไม่อยู่ในกลุ่ม Annex I อยู่ด้วย (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2: เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเกียวโตของสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป 10 ประเทศ และแยกเป็นรายประเทศ (จำนวนร้อยละเปรียบเทียบกับระดับปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555)

ไซปรัส	Non-Annex I	ลิทัวเนีย	-8
สาธารณรัฐเช็ก	-8	มอลตา	Non-Annex I
เอสโตเนีย	-8	โปแลนด์	-6
ฮังการี	-6	สโลวาเกีย	-8
ลัตเวีย	-8	สโลวีเนีย	-8

ที่มา: ปรับปรุงจาก Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change. Kyoto Protocol. Internet. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> Printed on 8 July 2004.

4.1.2 อังกฤษ

อังกฤษมีพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตและ EU Burden-sharing Agreement ที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ต่ำกว่าระดับในปี พ.ศ. 2533 จำนวนร้อยละ 12.5 ภายในปี พ.ศ. 2551-2555 อย่างไรก็ดี รัฐบาลอังกฤษมีความเชื่อมั่นว่า จะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้มากกว่า

European Union. (2001) "Implementation of the European Climate Change Programme (ECCP)." Internet. <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/en/1vb/128118.htm> Printed on 17 November 2003.

⁴⁴"Kyoto Protocol, 4 March 2004, Brussels." MEMO/04/43.

พันธกรณีที่มียุทธศาสตร์ระยะ 23 ของระดับปี พ.ศ. 2533 ภายในปีพ.ศ. 2553 โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการนอกระบบ และได้ตั้งเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ภายในประเทศไว้ที่ระดับร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2553

หน่วยงานของอังกฤษที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานหลักได้แก่ Global Atmosphere Division ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA) ซึ่งมีบทบาทในการเจรจาระหว่างประเทศและจัดตั้ง UK Emissions Trading Scheme และยังมีกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry – DTI) ทำหน้าที่ช่วยเหลือภาคธุรกิจเอกชนทั้งภายในอังกฤษและในตลาดส่งออกและสนับสนุนภาคสินค้าและบริการสิ่งแวดล้อมรวมทั้งภาคพลังงานหมุนเวียน นอกจากนี้ ยังมีกระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development – DFID) และกระทรวงการต่างประเทศ (Foreign and Commonwealth Office – FCO) ทำหน้าที่ในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะของประเทศอื่นๆ ในการเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต กระทรวงการคลัง (The Treasury) ที่ดูแลในเรื่องภาษีและกองทุนต่างๆ และกระทรวงคมนาคม (Department for Transport – DfT) ที่ดูแลเรื่องการคมนาคมขนส่ง

1) Climate Change: The UK Programme

รัฐบาลอังกฤษได้จัดตั้งโครงการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 เพื่อเป็นการตอบสนองต่อพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่อังกฤษมีต่อพิธีสารเกียวโต โดยมีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.1) ปรับปรุงการใช้พลังงานของภาคธุรกิจ กระตุ้นการลงทุน และลดต้นทุน ด้วยกลไกตลาด อาทิ การกำหนดภาษีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Levy – CCL) และจัดตั้งระบบการซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ (UK Emissions Trading Scheme – UK ETS)

1.2) กระตุ้นให้มีการพัฒนาแหล่งผลิตพลังงานใหม่และมีประสิทธิภาพ อาทิ การสนับสนุนให้มีการนำพลังงานจากแหล่งหมุนเวียนมาใช้ จึงมีการตั้งเป้าให้ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าเพิ่มสัดส่วนของไฟฟ้าที่ได้มาจากแหล่งหมุนเวียนเป็นร้อยละ 10 ภายในปีพ.ศ. 2553

1.3) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการขนส่ง

1.4) ส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพทางพลังงานที่ดีขึ้นในภาคครัวเรือน เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือนของประชาชน

1.5) ปรับปรุงข้อกำหนดทางประสิทธิภาพพลังงานในกฎระเบียบการสร้างอาคาร

1.6) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่อง

1.7) การส่งเสริมให้ภาครัฐมีบทบาทนำในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรการหลักของอังกฤษประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการไว้ก่อนที่จะมีพิธีสารเกียวโต รวมทั้งการกำหนดภาษี CCL การกำหนดภาษีน้ำมันเพิ่มขึ้นจนถึงปี พ.ศ. 2542 และการกำหนดเป้าหมายร้อยละ 10 เป็นสัดส่วนในการนำพลังงานจากแหล่งหมุนเวียนมาใช้ ทั้งนี้ มาตรการหลักเหล่านี้จะช่วยให้สามารถลดก๊าซเรือนกระจกจากระดับปี พ.ศ. 2533 ร้อยละ 15 และคาร์บอนไดออกไซด์ร้อยละ 8.5 ส่วนมาตรการเสริมในภาคธุรกิจ ครุภัณฑ์ การขนส่ง ฯลฯ จะช่วยลดก๊าซเรือนกระจกได้ลงอีกรวมเป็นร้อยละ 23 และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นร้อยละ 19⁴⁵

2) Climate Change Levy (CCL)

CCL หรือภาษีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2544 เป็นภาษีสำหรับการใช้พลังงานของภาคธุรกิจต่างๆ อาทิ ภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเกษตร และภาครัฐ โดยรัฐบาลลดปริมาณค่าใช้จ่ายของบริษัทและหน่วยงานเหล่านี้ที่ต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม (National Insurance Contributions) เพื่อเป็นการทดแทนภาษีและปกป้องความสามารถในการแข่งขันของบริษัทและหน่วยงานนั้น⁴⁶

อัตราภาษี CCL คำนวณได้จากปริมาณหรือมวลของพลังงานที่เป็นผลผลิตจากวัตถุดิบแต่ละประเภท โดยอัตราสำหรับแก๊สอยู่ที่ 0.0015 ปอนด์สเตอร์ลิง/กิโลวัตต์-ชั่วโมง อัตราสำหรับถ่านหินอยู่ที่ 0.0117 ปอนด์สเตอร์ลิง/กิโลกรัม และอัตราสำหรับแก๊สปิโตรเลียมเหลว (LPG) อยู่ที่ 0.0096 ปอนด์สเตอร์ลิง/กิโลวัตต์-ชั่วโมง ซึ่งภาษี CCL คาดว่าจะช่วยนำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่น้อยกว่าปีละ 2.5 ล้านตันในปีพ.ศ. 2553⁴⁷

⁴⁵Department of the Environment, Transport and the Regions. (2000) Climate Change: The UK Programme: Summary. Internet. <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/cm4913/pdf/summary.pdf> Printed on 22 January 2004.

⁴⁶Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). (2003a) "Climate Change Agreements." Internet. <http://www.defra.gov.uk/environment/ccl/intro/htm> Printed on 22 January 2004.

⁴⁷Her Majesty Customs and Excise. (2002) "A general guide to climate change levy." Internet. <http://www.hmce.gov.uk/notices/ccl1.htm> Printed on 22 January 2004.

อย่างไรก็ดี ภาชนะนี้ไม่ได้ครอบคลุมไปทุกรูปแบบของพลังงาน อาทิ น้ำมันไม่ถูกเรียกเก็บภาษีนี้ เพราะมีภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว หรือพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากแหล่งพลังงานหมุนเวียน อาทิเช่น ลม แสงอาทิตย์ หรือเชื้อเพลิงที่ใช้สำหรับโครงการอนุรักษ์พลังงานอื่นๆ

3) Climate Change Agreements (CCA)

เมื่อปีพ.ศ. 2543 รัฐบาลได้ลงนามในความตกลง CCA กับบริษัท องค์กรผู้แทนและสมาคมการค้าในสาขาภาคธุรกิจต่างๆ 44 สาขา ซึ่งประกอบด้วยบริษัทกว่า 5,000 บริษัท และกว่า 15,000 โรงงาน รวมทั้งอุตสาหกรรมที่มีการใช้พลังงานมาก เช่น เหล็กกล้า อลูมิเนียม ซีเมนต์ สารเคมี และกระดาษ รวมทั้งอาหารและเครื่องดื่ม

CCA ซึ่งเป็นความตกลงที่มีอายุ 10 ปี ที่มุ่งส่งเสริมให้ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมดำเนินการประสิทธิภาพพลังงาน โดยมีการกำหนดเป้าหมายการลดพลังงานในรอบ 12 เดือน จำนวน 5 ครั้ง ในระยะ 10 ปี และคาดว่าจะช่วยลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้กว่า 9.2 ล้านตัน ในปีพ.ศ. 2553 ทั้งนี้ บริษัทที่เข้าร่วมใน CCA จะได้รับส่วนลด Climate Change Levy จำนวนร้อยละ 80 เป็นการตอบแทน

ในการประเมินระยะเป้าหมายที่ 1 ของ CCA ซึ่งครบกำหนดเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ 2545 ปรากฏว่า บริษัทต่างๆ ที่เข้าร่วมสามารถดำเนินการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้สูงถึง 13.5 ล้านตัน โดยจำนวน 10,500 โรงงาน หรือร้อยละ 88 สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ใน CCA และได้รับส่วนลด Climate Change Levy ต่อไป⁴⁸

4) UK Emissions Trading Scheme (UK ETS)

อังกฤษเริ่มใช้ UK ETS ของตนเองเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2545 โดยวัตถุประสงค์สำคัญคือการสร้างประสิทธิภาพและความคุ้นเคยให้กับการซื้อขายก๊าซเรือนกระจกให้กับภาครัฐและภาคเอกชน อังกฤษ และการแสดงบทบาทนำของกรุงลอนดอนในการเป็นศูนย์กลางการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก และคาดว่าจะสามารถรักษาระดับคาร์บอนได้ 2 ล้านตันต่อปี เป็นอย่างน้อย

การเข้าร่วมใน UK ETS เป็นไปโดยสมัครใจสำหรับบริษัทในอังกฤษ และสามารถเข้าร่วมได้ 3 แนวทาง⁴⁹ ดังนี้

⁴⁸DEFRA. (2003b) "Big CO2 Cuts Beat Industry Climate Change targets." News Release, 7 April 2003. Internet. <http://www.defra.gov.uk/news/2003/030407a.htm> Printed on 22 January 2004.

⁴⁹DEFRA. (2001) Framework for the UK Emissions Trading Scheme. Internet.

<http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/pdf/trading-full.pdf> Printed on 22 January 2004.

4.1) *ผู้เข้าร่วมโดยตรง* (Direct Participants) ได้แก่ บริษัทที่เข้าร่วมโดยถูกกำหนดให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อแลกกับค่าตอบแทนเชิงใจ (incentive payment) โดยรัฐบาลอังกฤษได้เตรียมงบประมาณจำนวน 215 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง สำหรับระยะเวลา 5 ปีตั้งแต่ปีพ.ศ. 2546-2547 สำหรับค่าตอบแทนเชิงใจแก่ผู้เข้าร่วมโดยตรง หรือเท่ากับ 30 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงต่อปีหลังจากหักภาษีแล้ว ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 11-12 มีนาคม พ.ศ. 2545 องค์กรจำนวน 34 องค์กร ได้เข้าร่วมในการประมูลแข่งขันเพื่อให้ได้ "เป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซที่มีผลบังคับทางกฎหมาย" (legally binding emissions reduction targets)

4.2) *ผู้เข้าร่วมผ่านทาง Climate Change Agreement – CCA* (Agreement Participants) ได้แก่ บริษัทที่มีความตกลง CCA กับรัฐบาลอังกฤษในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่แล้ว ซึ่งบริษัทเหล่านี้จะสามารถซื้อ allowances เพื่อช่วยไม่ให้เกินเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซ และสามารถขาย allowances ได้หากสามารถลดการปล่อยก๊าซได้สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามที่กำหนดใน CCA โดยในช่วงปีพ.ศ. 2545 บริษัทภายใต้ CCA มีการซื้อ-ขาย carbon emission allowances ถึงจำนวน 580,000 ตัน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ถูกกำหนดไว้จำนวนกว่า 1,000 เป้าหมาย ในขณะที่ปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์จำนวน 4 ล้านตัน ถูกเก็บไว้สำหรับประโยชน์ในอนาคต

4.3) *ผู้เข้าร่วมที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้มีเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก* (Non-target Holder) แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) บริษัทสามารถดำเนินโครงการลดการปล่อยก๊าซในอังกฤษได้ และขายเครดิตที่ได้ให้กับ UK ETS

2) บริษัทที่เข้าร่วมใน ETS โดยการเปิดบัญชีในทะเบียน (registry) เพื่อที่จะซื้อและขายใบอนุญาต (permits) ให้ปล่อยก๊าซ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินโครงการหรือมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซ

5) *Climate Change Projects Office – CCPO*

DEFRA และ DTI ได้ร่วมกันจัดตั้ง CCPO ขึ้น เพื่อเป็นสำนักงานทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนภาคธุรกิจอังกฤษที่สนใจจะทำโครงการ JI หรือโครงการ CDM ตามพิธีสารเกียวโต องค์กรใดก็ตามที่โครงการตามพิธีสารเกียวโตเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงโครงการที่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเป็นโครงการที่สามารถทำการซื้อ-ขายคาร์บอนเครดิตในตลาดที่ยอยู่นอกกรอบพิธีสารเกียวโตด้วย ทั้งนี้ CCPO มีหน้าที่หลัก 4 ประการ⁵⁰ ได้แก่

⁵⁰ Climate Change Projects Office. (2002) *A Climate Change Business Guide: An Introduction to Climate Change Projects*. Internet. http://www.dti.gov.uk/ccpo/pdfs/ccpo_part_a.pdf Printed on 22 January 2004.

5.1) ยกย่องความตระหนักถึงความสำคัญของโครงการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและบทบาทสำคัญที่โครงการเหล่านี้สามารถมีต่อยุทธศาสตร์ของธุรกิจเอกชน

5.2) ให้ความแนะนำที่เฉพาะเจาะจงกับข้อเสนอโครงการหนึ่งๆ อาทิ ให้คำแนะนำพื้นฐาน และ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดคาร์บอนเครดิต รวมทั้งให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการหาหุ้นส่วนทำโครงการ ผู้ลงทุน และแหล่งทุน เป็นต้น

5.3) เป็นเส้นทางให้ธุรกิจเอกชนในการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและการสนับสนุนที่ภาครัฐมีให้

5.4) ช่วยส่งเสริมการจัดทำนโยบายของรัฐบาลอังกฤษและป้อนข้อมูลให้ผู้จัดทำนโยบายเกี่ยวกับประสิทธิภาพของภาคเอกชนอังกฤษ

4.1.3 เนเธอร์แลนด์

ตามพันธกรณีที่มีต่อพิธีสารเกียวโตและ EU Burden-Sharing Agreement เนเธอร์แลนด์มีข้อผูกพันที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ต่ำกว่าระดับปี พ.ศ. 2533 จำนวนร้อยละ 6 ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 หรือเทียบเท่ากับปริมาณคาร์บอนจำนวน 50 ล้านตันต่อปี หรือรวมทั้งสิ้น 200 ล้านตัน ซึ่งรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ตั้งเป้าหมายว่าจะดำเนินมาตรการภายในประเทศเพื่อลดการปล่อยก๊าซจำนวน 25 ล้านตัน (ร้อยละ 50) และส่วนที่เหลือจะเป็นผลที่ได้จากการดำเนินการตามโครงการในต่างประเทศภายใต้กลไกยืดหยุ่น (flexibility mechanisms) ของพิธีสารฯ

1) นโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ

เนเธอร์แลนด์กำหนดข้อบังคับในการเลือกและดำเนินมาตรการว่าจะต้องมีประสิทธิภาพ (cost effectiveness) และจะต้องคำนึงสมดุลระหว่างมาตรการในควบคุมการเติบโตของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และการดำเนินมาตรการที่จะลดก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ ได้เป็นจำนวนมากโดยใช้ต้นทุนต่ำ (อัตราส่วนประมาณ 70 : 30) โดยเนเธอร์แลนด์แบ่งมาตรการในแผน Climate Policy Implementation Plan (CICP) ซึ่งรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2542 สำหรับมาตรการภายในประเทศและในปี พ.ศ. 2543 สำหรับมาตรการภายนอกประเทศ⁵¹ ออกเป็น 3 กลุ่ม (packages)⁵² ได้แก่

⁵¹Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM). (no date[a]) “The progress of the Netherlands’ climate change policy: an assessment at the 2002 evaluation moment.” Internet. <http://www2.minvrom.nl/pagina.html?id=5150> Printed on 19 January 2004.

Authority (DNA CDM) ของประเทศและเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินโครงการ CDM โดยเมื่อปี พ.ศ.2544 VROM ได้จัดตั้งหน่วยงาน CDM (Clean Development Mechanism Division) ขึ้นภายใต้กอง สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Affairs Directorate) กรมป้องกัน สิ่งแวดล้อม (Directorate-General for Environmental Protection) ของกระทรวงฯ เพื่อดูแลในเรื่องการ ซื้อ credits ที่มาจากโครงการ CDM (หรือที่เรียกว่า Certified Emission Reductions – CERs) โดยเฉพาะ ในขณะที่ภารกิจการเจรจาในกรอบอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังคงเป็นของหน่วยงาน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Division) ของกองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอุตสาหกรรม (Directorate for Climate Change and Industry) ของ VROM⁵⁴

2.2) งบประมาณ

เนเธอร์แลนด์เป็นหนึ่งในประเทศแรกที่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดซื้อ CERs และ VROM ได้จัดสรรงบประมาณที่ไม่ใช่การให้ความช่วยเหลือที่เป็นทางการสำหรับดำเนินโครงการ CDM มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 (non-Official Development Assistance [ODA] CDM budgets) อย่างไรก็ตาม งบประมาณในส่วนนี้ไม่ใช่งบประมาณสำหรับสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศทั่วไป เช่น การเสริมสร้างสมรรถนะของสถาบัน หรือการปรับตัว ซึ่งอยู่ในความ รับผิดชอบของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (Directorate-General for International Cooperation) กระทรวงการต่างประเทศเนเธอร์แลนด์ แต่อาจสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้าง สมรรถนะของโครงการที่จะพัฒนาต่อไปเป็นโครงการ CDM และจะทำสัญญากับ VROM

2.3) ยุทธศาสตร์การซื้อ CERs⁵⁵

เนื่องจากการซื้อ CERs เป็นการใช้งบประมาณของรัฐ VROM จึงไม่สามารถดำเนินการจัดหา จัดซื้อ CERs ได้ด้วยตนเอง จึงต้องมีการจ้างองค์กรเป็นตัวกลาง (intermediaries) ในการดำเนินการเลือก โครงการ CDM ที่มีคุณภาพ (sustainable projects) ในประเทศกำลังพัฒนาและซื้อ CERs ให้ เนเธอร์แลนด์โดยมี VROM เป็นผู้ให้แนวทาง ปัจจุบัน VROM มีเป้าหมายที่จะดำเนินการซื้อ CERs ผ่านองค์กรใน 4 รูปแบบ ได้แก่

(1) สถาบันการเงินระดับระหว่างประเทศพหุภาคี (Multilateral international financial institutions) ได้แก่ International Finance Corporation (IFC) หรือที่เรียกว่า IFC-Netherlands Carbon Facility (INCaF), International Bank for Reconstruction and Development (IBRD หรือ World Bank)

⁵⁴VROM. (no date[c]) "Policy CDM." Internet. <http://www2.minvrom.nl/pagina?id=5235> Printed on 5 November 2003.

⁵⁵VROM. (2003) Implementation of the Clean Development Mechanism by the Netherlands. Internet.

<http://www.vrom.nl/international> Printed on 5 November 2003.

หรือที่เรียกว่า Netherlands CDM Facility (NCDMF) และ Corporacion Andina de Fomento (CAF) หรือที่เรียกว่า CAF-Netherlands CDM Facility

(2) SENER เป็นหน่วยงานของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ทำหน้าที่ในการจัดและดำเนินการ กระบวนการจัดซื้อจัดหาระหว่างประเทศ (international public procurement [tender] procedures) โดย SENER ได้จัดการจัดซื้อจัดหาที่เรียกว่า CERUPT (Certified Emission Reduction Unit Procurement Tender) ให้ VROM และได้จัดให้มีการจัดซื้อจัดหา CERUPT ครั้งแรกไปแล้วระหว่างเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 - มกราคม พ.ศ. 2545 และยังไม่มีการกำหนดที่จะเปิดกระบวนการ CERUPT ครั้งที่สอง

ใน CERUPT ครั้งที่หนึ่งมีผู้ยื่นใบแสดงความสนใจ (Expression of Interest) จำนวน 78 ใบ โดยเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง VROM ได้เลือกและรับรองโครงการ CDM จำนวน 18 โครงการ โดยโครงการทั้งหมดเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านพลังงานที่ยั่งยืน ประสิทธิภาพของพลังงาน การเทคโนโลยีที่สะอาด ในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ อินเดีย ปานามา บราซิล จาไมกา โบลิเวีย เอลซัลวาดอร์ จีน อินโดนีเซีย และคอซตาริกา โดยในขณะนี้ โครงการทั้งหมด อยู่ในขั้นตอนการเสนอให้ CDM Executive Board พิจารณารับรองและจดทะเบียน เพื่อให้มาตร ทั้งนี้ โครงการทั้งหมดจะช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นจำนวนมากกว่า 16 เมกะตัน และ เนเธอร์แลนด์จะซื้อปริมาณการลดการปล่อยก๊าซนี้ทั้งหมด⁵⁶

อนึ่ง SENER ยังเป็นผู้จัดกระบวนการจัดซื้อจัดหา ERUPT (Emission Reduction Unit Procurement Tender) ของโครงการ JI อีกด้วย โดย SENER ได้จัดกระบวนการ ERUPT ครั้งที่หนึ่งไปแล้วเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2544 และครั้งที่สองเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2544

(3) สถาบันการเงินเอกชน (Private financial institution) ได้แก่ Rabobank ซึ่งเป็น ธนาคารเอกชนระดับระหว่างประเทศของเนเธอร์แลนด์

(4) การจัดทำความตกลงซื้อ CERs แบบทวิภาคี (Bilateral CER Purchase Agreements [BCPAs]) ระหว่างเนเธอร์แลนด์กับประเทศ non-Annex I

นอกจากนี้แล้ว เนเธอร์แลนด์ยังได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกองทุน 2 กองทุนของ World Bank คือ Prototype Carbon Fund (PCF) ที่จัดตั้งโดยภาครัฐและเอกชนร่วมกัน โดยมีโครงการด้านการ พัฒนาเทคโนโลยีใน 8 ประเทศ และด้านอื่นๆ อีกใน 22 ประเทศ ส่วนกองทุนที่สองคือ Community Development Carbon Fund (CDCF) ยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา โดยเป็นกองทุนสำหรับสนับสนุน โครงการขนาดเล็กในพื้นที่ยากจนของประเทศกำลังพัฒนา

⁵⁶"State Secretary approves 18 climate projects." News. Internet. <http://www2.minvrom.nl/pagina.html?id=5509>

2.4) ลักษณะของสัญญาระหว่าง VROM กับองค์กรตัวกลางในแต่ละโครงการ⁵⁷

วัตถุประสงค์ของ VROM ก็ต้องการที่จะให้ได้มาซึ่ง CERs ในปริมาณมากที่สุดและมีระดับคุณภาพและราคาที่ยอมรับได้ ลักษณะของสัญญาระหว่าง VROM กับองค์กรตัวกลางในแต่ละโครงการ จึงมี 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) Detailed approach เน้นที่จะลดความเสี่ยงที่ CDM Executive Board จะไม่ยอมรับ CERs ให้ต่ำที่สุด โดยกำหนดกระบวนการและตั้งเกณฑ์คุณภาพไว้ โดย VROM และองค์กรตัวกลางจะตกลงกันในเรื่องจำนวน CERs ทั้งหมดที่พึงประสงค์ (preferred total amount of CERs) ในขณะที่จำนวน CERs จะเป็นผลจากการเจรจาระหว่างองค์กรตัวกลางกับผู้สนับสนุนโครงการ (project sponsor) ส่วน VROM จะทำหน้าที่ตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนที่โครงการพัฒนาไปเพื่อเป็นหลักประกันว่า VROM จะได้ CERs จากโครงการที่มีคุณภาพสูงเท่านั้น

ปัจจุบันองค์กรตัวกลางทั้งหมดที่มีสัญญากับ VROM เลือกแนวทางนี้

(2) General approach เน้นที่จะซื้อและโอน CERs โดยมีการตกลงจำนวน CERs ทั้งหมดโดยมีการรับประกันและระบุจำนวนที่แน่นอน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสและให้ความยืดหยุ่นกับองค์กรตัวกลางในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย CERs ที่ได้ตกลงไว้ โดย VROM จะต้องมีการระบุหลักประกันประสิทธิภาพ (cost effectiveness) ของงบประมาณ เช่น การกำหนดราคาสูงสุดเฉลี่ยของ CERs และการกำหนดคุณภาพขั้นต่ำของ CERs เป็นต้น

2.5) บันทึกความเข้าใจกับประเทศต่างๆ⁵⁸

เนเธอร์แลนด์ได้ลงนามใน MOUs กับประเทศต่างๆ เพื่อเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกในกระบวนการรับรองและเห็นชอบ (endorsement and approval process) ของโครงการ CDM ในประเทศเจ้าภาพ (host countries) และช่วยเหลือผู้เข้าร่วมโครงการ (project participants) โดยเน้นที่ความร่วมมือในระยะยาวด้าน CDM ระหว่างเนเธอร์แลนด์กับประเทศเจ้าภาพซึ่งมีศักยภาพสูงในการทำโครงการ CDM อย่างไรก็ดี MOU ไม่ใช่เงื่อนไขในการที่จะมีความร่วมมือด้าน CDM กับเนเธอร์แลนด์ เพราะประเทศเจ้าภาพยังคงต้องออกหนังสือแสดงความเห็นชอบ (letter of approval) ในแต่ละโครงการ CDM อยู่ดี ไม่ว่าจะมีความร่วมมือกับเนเธอร์แลนด์หรือไม่ก็ตาม

ณ วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เนเธอร์แลนด์ได้ทำ MOU กับประเทศต่างๆ แล้ว ได้แก่ โบลิเวีย โคลอมเบีย คอสตาริกา เอลซัลวาดอร์ กัวเตมาลา นาคารากัว ปานามา และอูรุกวัย

⁵⁷VROM. (2003) Op. cit.

⁵⁸Ibid.

2.6) *Eligibility criteria สำหรับกิจกรรมของโครงการ*⁵⁹

- โครงการด้านพลังงานทดแทน เช่น พลังลม แสงอาทิตย์ พลังน้ำ และพลังงานความร้อนจากใต้พื้นผิวโลก (geothermal energy)

- ชีวมวล ([clean] biomass)
- การปรับปรุงประสิทธิภาพของพลังงาน
- การปรับปรุงการขนส่ง
- การฟื้นฟูและการใช้ก๊าซมีเทน

(เช่น จากการถลุงแร่ และการทำเหมืองถ่านหิน)

- การเปลี่ยนแหล่งเชื้อเพลิงฟอสซิลไปสู่แหล่งที่ใช้คาร์บอนน้อยกว่า
- ไม่ใช่โครงการนิวเคลียร์
- ไม่ใช่โครงการที่มีผลกระทบอย่างมากและชัดเจนต่อสังคมหรือความหลากหลายทางชีวภาพ และหากมีข้อสงสัย VROM อาจเรียกร้องให้ทำหรือนำการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (ในมาตรฐานของยุโรป) มาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

- ไม่ใช่โครงการ CDM ด้านการปลูกป่า (จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอื่น)

นอกจากนี้ โครงการ CDM ยังควรที่จะนำ OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2000 มาใช้ในการปฏิบัติงาน และสำหรับโครงการ CDM ด้านพลังงานน้ำ จะต้องมีการพิจารณาถึงข้อเสนอแนะของ World Commission on Dams (WCD) ด้วย⁶⁰

4.1.4 เยอรมนี

1) เป้าหมายของนโยบายด้านการป้องกันสภาพภูมิอากาศ

เยอรมนีมีพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตและ EU Burden-Sharing Agreement ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 21 ของระดับในปี พ.ศ. 2533 โดยปัญหาก๊าซเรือนกระจกปริมาณมากของเยอรมนีมาจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ล้าหลังในเยอรมนีตะวันออก ในขณะที่เยอรมนีตะวันตกมีความเจริญก้าวหน้าพัฒนามากกว่า ซึ่งเมื่อมีการรวมประเทศเยอรมนีตะวันออกและตะวันตกเข้าด้วยกัน ทำให้เยอรมนีต้องลดการปล่อยก๊าซลงจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน เยอรมนีเป็นประเทศที่มีบทบาทนำในด้านการพัฒนาพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (renewable energies) โดยร้อยละ 8 ของปริมาณการใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันมาจากพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้และร้อยละ 3 มาจาก

⁵⁹VROM. (no date[d]) "Projects." Internet. <http://www2.minvrom.nl/pagina?id=5237> Printed on 5 November 2003.

⁶⁰For further details of Dutch CDM Programme, see VROM. (2003) Op. cit.

พลังงานลม ซึ่งการใช้พลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ทำให้เยอรมนีสามารถลดปริมาณก๊าซได้ประมาณ 50 ล้านตันเทียบเท่าคาร์บอนไดออกไซด์⁶¹

นอกจากจะได้ตั้งเป้าหมายที่จะเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้เป็นสองเท่าของระดับปัจจุบันภายในปี พ.ศ. 2553 แล้ว เยอรมนีได้ตั้งเป้าหมายที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 21 ตามที่ได้ยอมรับความรับผิดชอบไว้กับพิธีสารเกียวโตและ “EU Bubble” โดยกำหนดว่าจะลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงร้อยละ 25 ของระดับปี พ.ศ. 2533 ภายในปี พ.ศ. 2548 และลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกทั้ง 6 ชนิดลงร้อยละ 21 ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 รวมทั้งได้ตั้งเป้าหมายระยะยาวที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 40 ภายในปี พ.ศ. 2563 บนเงื่อนไขหาก EU จะลดระดับก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 30 ของระดับปี พ.ศ. 2533 นอกจากนี้ ยังได้ตั้งเป้าหมายที่จะขยายการผลิตพลังงานและความร้อนร่วม (combined heat and power generation) โดยกำหนด quota ให้มีการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จำนวน 10 ล้านตันภายในปี พ.ศ. 2548 และจำนวน 23 ล้านตันภายในปี พ.ศ. 2553

2) มาตรการป้องกันสภาพภูมิอากาศ⁶²

เยอรมนีได้กำหนดมาตรการไว้ 64 มาตรการ ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจต่างๆ อาทิ ครัวเรือน ราชการ อุตสาหกรรม อุตสาหกรรมพลังงาน การจัดการขยะและของเสีย และการเกษตร โดยมาตรการที่สำคัญๆ ได้แก่ 1) การปฏิรูปภาษีสิ่งแวดล้อม (Ecological Tax Reform) ซึ่งจะทำให้ราคาพลังงานเพิ่มขึ้นและสร้างมาตรการจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยี รวมทั้งการใช้พลังงานอย่างประหยัดและเหมาะสม 2) การแก้ไขกฎหมายแหล่งพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ (Renewable Energy Sources Act – EEG) และการออกกฎหมายพลังงานชีวมวล (Biomass Ordinance) 3) การส่งเสริม cogeneration โดยการออกกฎหมาย Cogeneration และการทำความตกลงกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมของเยอรมนี โดยภาคธุรกิจเยอรมนียินยอมที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จำนวนร้อยละ 28 ในปี พ.ศ. 2548 และปริมาณก๊าซเรือนกระจกจำนวนร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2555 4) โครงการ 100,000 roofs เพื่อส่งเสริมการลงทุนในระบบไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ 5) การส่งเสริมเชื้อเพลิงที่มีสารกำมะถันต่ำหรือ

⁶¹Trittin, Jurgen. “The Way Forward for the Johannesburg Renewable Energy Coalition (JREC).” Opening Remarks. 4 June 2003, the 1st JREC Conference, Brussels. Internet.

http://www.bmu.de/en/800/js/topics/renewableenergy/konferenz_jrec/main.htm Printed on 5 July 2004.

⁶²Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU). (2000) Germany’s National Climate Protection Programme: Summary. Berlin : Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety.

ปลอดภัย 6) การปรับปรุงกฎระเบียบอาคารให้ทันสมัย โดยเฉพาะเรื่องการประหยัดพลังงาน และการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 7) การให้เงินอุดหนุนเกี่ยวกับการปรับปรุงอาคาร และ 8) การกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการคมนาคมขนส่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

ผลจากการดำเนินมาตรการต่างๆ ทำให้เยอรมนีสามารถลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้แล้วร้อยละ 19.5 ของระดับปริมาณปี พ.ศ. 2533 โดยระหว่างปี พ.ศ. 2533-2544 สัดส่วนการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเยอรมนีลดลงร้อยละ 28 ในขณะที่ปริมาณก๊าซชนิดอื่นๆ อีก 5 ชนิด ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ลดลงเกือบร้อยละ 50 ทำให้เยอรมนีมีความมั่นใจที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซลงร้อยละ 21 ตามพิธีสารเกียวโตด้วยมาตรการภายในประเทศเพียงอย่างเดียว⁶³

3) KfW Carbon Fund

รัฐบาลเยอรมนีไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง JI และ CDM แต่ KfW Bankengruppe (KfW Banking Group) ซึ่งเป็นธนาคารที่มีรัฐบาลเยอรมนีถือหุ้นร้อยละ 80 ได้จัดตั้ง KfW Carbon Fund ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการซื้อ carbon credits จากโครงการ JI และ CDM สำหรับบริษัทเยอรมนีที่ต้องการใช้ประโยชน์จากพิธีสารเกียวโตในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเอง โดยใช้ระบบ buyers' pool ซึ่งทำให้บริษัทไม่ต้องเข้ามาทำโครงการ JI หรือ CDM เอง แต่ KfW Carbon Fund ทำหน้าที่เป็นผู้คัดเลือกโครงการไปตลอดจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการให้การรับรองและจดทะเบียนรับรอง credits และบริษัทที่ลงทุนจะได้รับ credits โดยตรงตามสัดส่วนเงินลงทุนของบริษัทใน KfW Carbon Fund ทั้งนี้ KfW Carbon Fund เล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้จากการมี EU Emissions Trading Scheme (ETS) และ Linking Directive ที่บริษัทเยอรมนีสามารถที่จะนำ credits ที่ได้จากโครงการ JI และ CDM มาขายต่อใน carbon market ภายใน EU⁶⁴

ถึงแม้เยอรมนีจะสามารถดำเนินมาตรการภายในประเทศให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 21 ได้เอง แต่ก็มุ่งที่จะใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากพิธีสารเกียวโตเพื่อช่วยให้ภาคเอกชนของตนเองสามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ รวมทั้งจาก EU ETS ซึ่งจะช่วยเยอรมนีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้สะดวกขึ้นอย่างมาก ซึ่งเมื่อปลายปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลเยอรมนีได้ให้การรับรองร่าง

⁶³ BMU. (2003) *Climate Change Policy in Germany*. Berlin : BMU.

⁶⁴ KfW Bankengruppe. (2004) *The KfW Carbon Fund*. Frankfurt : KfW Bankengruppe. Internet.

กฎหมาย Greenhouse Gas Emissions Trading Act (TEHG) เพื่อเป็นกฎหมายภายในประเทศรองรับ EU ETS นอกจากนี้ เฮอร์มนียังสนับสนุนให้ EU ETS มีการเชื่อมโยงกับโครงการ JI และ CDM ผ่านทาง Linking Directive ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาของ EU เพราะจะทำให้ตลาด carbon credits ของ EU และของเกี่ยวโตรวมกันเป็นตลาดที่กว้างขึ้นตลาดเดียว

4.1.5 เดนมาร์ก

เดนมาร์กมีข้อผูกพันตามพิธีสารเกียวโตและ EU Burden-Sharing Agreement ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 21 ของระดับในปี พ.ศ. 2533 ในระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 โดยเดนมาร์กมีระดับการปล่อยก๊าซต่อหัวสูงเนื่องมาจากมาจากการผลิตพลังงานส่วนใหญ่จากถ่านหิน⁶⁵ โดยหากเดนมาร์กไม่ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซตามข้อผูกพันที่มี ปริมาณก๊าซเรือนกระจกในส่วนที่เกินมา (excess emissions) จะสูงถึง 20-25 ล้านตันต่อปี หรือเท่ากับร้อยละ 25-30 ของปริมาณการปล่อยก๊าซของเดนมาร์กทั้งหมด (ประมาณ 80 ล้านตัน)

1) ยุทธศาสตร์ด้านสภาพภูมิอากาศ

เดนมาร์กให้ความสำคัญกับการผลิตพลังงานมากที่สุด เพราะตลาดพลังงานไฟฟ้าในกลุ่มประเทศนอร์ดิก (ระหว่างนอร์เวย์ สวีเดน และเดนมาร์ก) โดยได้ประมาณการว่า ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จำนวน 10 ล้านตันของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อปีในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 จะมาจากการส่งออกพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากการใช้พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากเชื้อเพลิงฟอสซิลจะลดลงและปริมาณความต้องการพลังงานไฟฟ้าของนอร์เวย์และสวีเดนจะเพิ่มมากขึ้น การจำกัดการส่งออกพลังงานไฟฟ้าของเดนมาร์กจะทำให้สวีเดนและนอร์เวย์หันไปขยายการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงฟอสซิล และในขณะเดียวกัน จะทำให้รายได้จากการส่งออกของเดนมาร์กลดลง

เดนมาร์กได้พยายามที่จะแก้ไขข้อผูกพันในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพราะปัญหา basis-year problem ที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เดนมาร์กต้องลดลงร้อยละ 21 ของปี พ.ศ. 2533 โดยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของเดนมาร์กมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละปี เนื่องจากตลาดพลังงานไฟฟ้าระหว่างกลุ่มประเทศนอร์ดิกที่ความต้องการไฟฟ้ามีความผันผวน โดยในปีที่มีฝนตกมาก สวีเดนและนอร์เวย์จะสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าจากน้ำจำนวน

⁶⁵Danish Environmental Protection Agency. (2003) "Danish Ratification of the Kyoto Protocol." Internet. <http://www.mst.dk/transportuk/01020200.htm> Printed on 6 November 2003.

มากและส่งมาขายให้เดนมาร์ก ส่วนในปีที่ฝนตกน้อย เดนมาร์กจะเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าและส่งไปขายในไอร์แลนด์และสวีเดน

ในปี พ.ศ. 2533 นั้น เดนมาร์กมีการนำเข้าพลังงานไฟฟ้าจำนวนมากกว่าปกติ ซึ่งทำให้เดนมาร์กปล่อยก๊าซภายในประเทศต่ำกว่าปกติไปด้วย จึงทำให้ปริมาณการปล่อยก๊าซที่แท้จริง (actual emissions) ต่ำกว่าปริมาณเฉลี่ยรายปี โดยในปี พ.ศ. 2533 ปริมาณที่แท้จริงที่เดนมาร์กปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมปริมาณจากการนำเข้าพลังงานไฟฟ้าแล้วคือประมาณ 76 ล้านตัน ในขณะที่ตัวเลข 70 ล้านตันถูกนำมาใช้ในการคำนวณ ตัวเลขฐานที่ต่างกันนี้ส่งผลทำให้การคำนวณปริมาณก๊าซที่ต้องลดในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 ของเดนมาร์กมีความแตกต่างกันถึงประมาณ 5 ล้านตันต่อปี (ปริมาณการปล่อยก๊าซในส่วนที่เกินมาจะลดลงจาก 25 เหลือ 20 ล้านตันต่อปีจากประมาณการปริมาณทั้งหมดที่ 80 ล้านตันต่อปี หรือกล่าวได้ในอีกทางหนึ่งว่า เดนมาร์กจะสามารถปล่อยก๊าซได้จาก 55 เป็น 60 ล้านตันต่อปี) ทั้งนี้ เดนมาร์กดำเนินการขอแก้ไขกับทาง EU แล้วและได้คำมั่นทางการเมือง (secured political declaration) จากประเทศสมาชิกแล้วด้วย โดยการพิจารณาเรื่องดังกล่าวจะมีขึ้นเมื่อมีการกำหนดปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ต้องลดลงของแต่ละประเทศสมาชิก EU ในปี พ.ศ. 2549 ดังนั้น เดนมาร์กจึงตั้งเป้าหมายที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซที่เกินมาเพียง 20 ล้านตันเท่านั้น⁶⁶

นอกจากนี้ เดนมาร์กยังได้ทดลองทำโครงการนำร่อง emissions trading กับภาคอุตสาหกรรม การผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยในระบบนี้ รัฐบาลเดนมาร์กกำหนด limit กับบริษัทผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ ทำให้ระบบนี้ครอบคลุมร้อยละ 30 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดของเดนมาร์ก

2) การดำเนินการและความร่วมมือกับต่างประเทศ

โดยที่ประเทศในกลุ่ม EU มีการดำเนินการด้านการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว รวมทั้งอยู่ในแนวโน้มการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ เดนมาร์กจึงเห็นว่า การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจึงมีต้นทุนสูงและมีผลจำกัด และวิธีการที่จะช่วยในการลดการปล่อยก๊าซของเดนมาร์กอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า (cost-effective manner) ที่สุดคือการใช้กลไกตามพิธีสารเกียวโต เพราะประเทศในยุโรปตะวันออก รัสเซีย และประเทศกำลังพัฒนามีประสิทธิภาพด้านพลังงานต่ำ ทำให้โอกาสที่จะเข้าไปดำเนินการลดการปล่อยก๊าซในประเทศเหล่านี้มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าจึงมีอยู่

⁶⁶Danish Government. (2003a) Proposal for a Climate Change Strategy for Denmark. Copenhagen : Danish Environmental Protection Agency, p. 9-12.

สูง นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยเปิดตลาดคาร์บอน และการถ่ายโอน know-how และทุนไปยังประเทศเหล่านี้ด้วย⁶⁷

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2546 เดนมาร์กได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 130 ล้านโครเนอร์เดนมาร์ก (ประมาณ 17.5 ล้านยูโร) สำหรับการดำเนินโครงการ JI ในยุโรปกลางและตะวันออก โดยในขณะนี้ เดนมาร์กมีโครงการ JI ที่โรมาเนีย สโลวาเกีย และโปแลนด์ ส่วนการใช้ CDM ในอนาคต จะเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนาสำหรับปี พ.ศ. 2546 โดยในช่วง 5 ปี (ปีพ.ศ. 2547-2551) เดนมาร์กจะจัดสรรงบประมาณจำนวน 500 ล้านโครเนอร์เดนมาร์ก สำหรับการให้ความช่วยเหลือพิเศษทางสิ่งแวดล้อมแก่ประเทศกำลังพัฒนา (special environmental assistance) สำหรับการลงทุนเพื่อให้ได้ carbon credits จากโครงการ CDM ในประเทศกำลังพัฒนา⁶⁸

อย่างไรก็ตาม โครงการด้าน CDM ของเดนมาร์กยังขาดความชัดเจนในด้านนโยบาย โดยโครงการดังกล่าวรวมอยู่กับโครงการความร่วมมือด้านการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมกับประเทศกำลังพัฒนาในระดับทวิภาคี ทำให้เกิดความสับสนระหว่างโครงการให้ความช่วยเหลือในลักษณะเดิมที่เดนมาร์กได้กระทำกับประเทศนั้นในลักษณะให้เปล่ากับโครงการ CDM ที่ฝ่ายเดนมาร์กต้องการที่จะได้รับ carbon credits กลับไป นอกจากนี้ โครงการ CDM ยังมีช่องทาง ขั้นตอนและกระบวนการที่แตกต่างจากโครงการให้ความช่วยเหลือ เพราะ CDM เป็นโครงการความร่วมมือและร่วมลงทุนที่มีสินค้านี้ (carbon credits) เกิดขึ้น

สำหรับประเทศที่เดนมาร์กยังให้ความช่วยเหลือในด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในปัจจุบันและอยู่ในข่ายที่เดนมาร์กจะเสนอให้มีโครงการ CDM ร่วมกัน ได้แก่ บอตสวานา กัมพูชา มาเลเซีย โมซัมบิก นามิเบีย แอฟริกาใต้ แทนซาเนีย และประเทศไทย เป็นต้น⁶⁹ โดยในขณะนี้ เดนมาร์กได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เกี่ยวกับความร่วมมือในการพัฒนาโครงการ CDM กับมาเลเซียแล้ว และได้เสนอที่จะลงนามใน MOU กับประเทศไทยด้วยเช่นกัน

⁶⁷Danish Government. (2003b) A Changing World: The Government's Vision for New Priorities in Denmark's Foreign Policy. Copenhagen : Ministry of Foreign Affairs, p. 28.

⁶⁸Danish Government. (2003a) Op. cit., p. 9.

Danish Government. (2003c) A World of Difference: The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance, 2004-2008. Copenhagen : Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, p. 10.

⁶⁹Royal Danish Ministry of Foreign Affairs. "The Environment." Internet.

<http://www.um.dk/english/fp/environment.asp> Printed on 6 November 2003.

4.1.6 สวีเดน

โดยที่สวีเดนมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหัวต่ำและได้ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซมาก่อนปี พ.ศ. 2533 แล้วเป็นจำนวนมาก ทำให้สวีเดนมีสิทธิที่จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นได้อีกร้อยละ 4 ของปริมาณก๊าซที่ปล่อยในปี พ.ศ. 2533 ในระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 ตามพันธกรณีที่มีต่อพิธีสารเกียวโตและ Burden-Sharing Agreement

ในความเป็นจริงแล้ว สวีเดนได้ดำเนินการรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับของปี พ.ศ. 2531 และเมื่อระดับของปี พ.ศ. 2533 (70.4 ล้านตัน) กลายเป็นเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สวีเดนจึงได้มีการปรับเป้าหมายให้ตรงกัน รวมทั้งปริมาณการปล่อยก๊าซในปี พ.ศ. 2533 ของสวีเดนก็ต่ำกว่าของปี พ.ศ. 2531 อยู่แล้ว นอกจากนั้น การปรับเป้าหมายดังกล่าวได้นำไปสู่การออกกฎหมายภาษีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ฉบับแรกของโลกในปี พ.ศ. 2534 อีกด้วย ปัจจุบันสวีเดนมีอัตราการปล่อยก๊าซ 6 ตันต่อหัวต่อปี และมีเป้าหมายว่าจะลดลงให้เหลือ 4.5 ตันต่อหัวต่อปีในปี พ.ศ. 2593 และจะต้องลดลงไปอีกเรื่อยๆ หลังจากปีนั้น ทั้งนี้ คาดว่า ในปี พ.ศ. 2553 สวีเดนจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนระหว่าง 70.9-81.6 ล้านตัน โดยยังไม่ได้นำผลที่ได้จากมาตรการต่างๆ ที่สวีเดนกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ อาทิ มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมและพลังงาน การพัฒนาระบบพลังงานที่ยั่งยืน มาตรการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากรถยนต์ โครงการส่งเสริมการลงทุนในท้องถิ่น เป็นต้น⁷⁰

รัฐบาลสวีเดนกำหนดนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ ซึ่งรัฐสภาสวีเดนให้การรับรองเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 ไว้ว่า สวีเดนจะดำเนินการลดการปล่อยก๊าซลงร้อยละ 4 ของระดับในปี พ.ศ. 2533 โดยไม่ใช้ carbon sinks (ป่าไม้) และกลไกตามพิธีสารเกียวโต แทนที่จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ได้ ทั้งนี้ สวีเดนจะมีการทบทวนนโยบายและปรับมาตรการให้เหมาะสมในปี พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2551 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หรืออาจปรับเป้าหมาย โดยการปรับปรุงนโยบายรัฐบาลจะคำนึงถึงความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมของสวีเดนด้วย และในการทบทวนนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลสวีเดนจะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการนำกลไกของพิธีสารฯ มาใช้ในการลดการปล่อยก๊าซด้วย⁷¹

สวีเดนเล็งเห็นความสำคัญกับการนำกลไกของพิธีสารฯ มาใช้ว่า นอกจากกลไกดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มีการบรรลุประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (cost-efficiency) ในการลดการปล่อย

⁷⁰Ministry of the Environment. (2003) The Swedish Climate Strategy: Summary of the Government Bill 2001/02:55. Stockholm : Ministry of the Environment., p. 2-17.

⁷¹Ibid., p. 9, 14, 27.

ก๊าซเรือนกระจกแล้ว กลไกของพิธีสารฯ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานด้านนโยบายเรื่องสภาพภูมิอากาศ โดยเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544 รัฐบาลสวีเดนได้ตั้งคณะทำงานพิจารณาการจัดทำระบบและกฎเกณฑ์ของสวีเดนในการดำเนินการตามกลไกของพิธีสารฯ และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลไกกับเครื่องมือทางนโยบายอื่นๆ โดยมีการรายงานผลให้รัฐบาลทราบในปี พ.ศ. 2545 และพ.ศ. 2547

การเป็นประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโตของสวีเดน ทำให้สวีเดนสามารถดำเนินโครงการ JI และ CDM ภายใต้พิธีสารฯ ได้ โดยในปี พ.ศ. 2545 Swedish International Climate Investment Program (SICLIP) ของ Swedish Energy Agency ดำเนินการภายใต้นโยบายพลังงานของประเทศ “Co-operation for a reliable, efficient and environment-friendly energy supply” ที่รัฐสภาให้การรับรองในปีเดียวกัน ได้ประกาศให้มีการส่งข้อเสนอโครงการ JI และ CDM ให้รัฐบาลพิจารณา โดยมุ่งเป้าให้มีโครงการ JI 3-4 โครงการ และโครงการ CDM 4-6 โครงการภายในสิ้นปี พ.ศ. 2547⁷² ซึ่งในขณะนี้ สวีเดนกำลังเจรจากับรัสเซียและประเทศในแถบทะเลบอลติกในการทำโครงการ JI และดำเนินการกับข้อเสนอโครงการ CDM ที่ได้รับจำนวน 6 โครงการจากประเทศในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา ที่คาดว่าจะสามารถลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้จำนวนประมาณ 4.3 ล้านตัน โดยไม่มีการทำความตกลงในการแลกเปลี่ยนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission rights)⁷³ อันสอดคล้องกับนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศของสวีเดนในการไม่ใช้กลไกภายใต้พิธีสารฯ ในการลดการปล่อยก๊าซของประเทศจนกว่าจะมีการทบทวนนโยบายนี้ในปี พ.ศ. 2547 การดำเนินโครงการ JI และ CDM ของสวีเดนในขณะนี้จึงเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้และการได้ประสบการณ์เป็นหลัก

นอกจากนี้ สวีเดนยังได้ดำเนินโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพของพลังงานและโครงการเชื้อเพลิงชีวภาพ รวมกว่า 70 โครงการในประเทศแถบทะเลบอลติก เพื่อเป็นโครงการนำร่องสำหรับ JI และได้เข้าร่วมใน Prototype Carbon Fund ของธนาคารโลกเพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับ JI และ CDM เพิ่มขึ้นด้วย⁷⁴

⁷²PointCarbon. (2003) “Sweden CDM and JI programs added to database.” Internet.

<http://pointcarbon.com/article.php?articleID=2361> Printed on 19 January 2004.

⁷³Swedish Energy Agency. (2003) The Swedish Energy Agency 2002. Eskilstuna, Sweden : Swedish Energy Agency. Internet. [http://www.stem.se/web/biblshop_eng.nsf/FilAtkomst/ET12_03.pdf/\\$FILE/ET12_03.pdf?OpenElement](http://www.stem.se/web/biblshop_eng.nsf/FilAtkomst/ET12_03.pdf/$FILE/ET12_03.pdf?OpenElement) Printed on 19 January 2004.

⁷⁴Ministry of the Environment. "Climate bill." Press Release, dated 30 November 2001. Internet.

<http://www.miljo.regeringen.se> Printed on 6 November 2003.

4.2 นโยบายของประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ

4.2.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐฯ มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลก โดยเป็นประเทศเดียวที่ปล่อยก๊าซมากถึงร้อยละ 37 ของปริมาณก๊าซทั้งหมดของประเทศ Annex I ซึ่งประกอบด้วยประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ (ประเทศยุโรปตะวันออกและกลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียต)

แม้ว่าสหรัฐฯ จะเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่นาย George W. Bush ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ประกาศเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ว่า สหรัฐฯ จะไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต เนื่องจากการเข้าเป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ จะมีผลเสียต่อเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ โดยประมาณค่าเป็นเงินได้ 400 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และการสูญเสียงานของประชาชนจำนวน 4.9 ล้านคน นอกจากนี้ การที่อนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ไม่มีผลบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเสียเปรียบ เพราะเป็นฝ่ายเดียวที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซ ทั้งนี้ สหรัฐฯ เห็นว่า กระบวนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกควรจะต้องทำในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าที่จะกำหนดเป้าหมายและกรอบระยะเวลาในการดำเนินการในระยะอันสั้น (ตามที่ระบุไว้ในพิธีสารเกียวโต) ซึ่งประเทศจะต้องพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจและต้นทุนสูงที่อาจเกิดขึ้นตามมา⁷⁵

1) นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ประกาศนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก โดยมีเป้าหมายที่จะลดความเข้มข้น (intensity) การปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศลงร้อยละ 18 ภายในระยะเวลา 10 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2555) ซึ่งจะให้อัตราการปล่อยก๊าซของสหรัฐฯ ให้ช้าลงจนกระทั่งหยุดและย้อนกลับอัตราการเจริญเติบโตของการปล่อยก๊าซในที่สุด⁷⁶ โดยปริมาณการปล่อยก๊าซในปี พ.ศ. 2555 จะลดลงจาก 2,279 ล้านตัน เหลือ 2,173 ล้านตัน ทั้งนี้ปริมาณทั้งหมดในช่วง 10 ปี อาจเปรียบเทียบได้เท่ากับขนาดเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ทั้งประเทศ หรือกว่า 500 ล้านตันของปริมาณก๊าซเรือนกระจก⁷⁷ อย่างไรก็ตาม นโยบายของสหรัฐฯ ได้รับการวิจารณ์ว่า ยังไม่

⁷⁵Dobriansky, Paula. "Climate Change Policy." Remarks. 19 November 2003, the American Enterprise Institute, Washington DC.

⁷⁶US Department of State. "Global Climate Change." Internet. <http://www.state.gov/g/oes/climate> Printed on 5 November 2003.

⁷⁷The White House. "Global Climate Change Policy Book." Internet.

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/climatechange.html> Printed on 5 November 2003.

เพียงพอที่จะช่วยแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมื่อพิจารณาว่า ประมาณการการปล่อยก๊าซของสหรัฐฯ จะสูงขึ้นถึงร้อยละ 30 ในปี พ.ศ. 2555 เมื่อเปรียบเทียบกับที่สหรัฐฯ จะต้องลดการปล่อยก๊าซลงร้อยละ 7 ของปีพ.ศ. 2533 ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 ตามข้อผูกพัน หากสหรัฐฯ ให้สัตยาบันพิธีสารฯ

การค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อเข้าใจปัญหาและหาความแน่นอนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นแนวทางการดำเนินการหลักของสหรัฐฯ โดยในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ตั้งคณะกรรมการระดับคณะรัฐมนตรี Committee on Climate Change Science and Technology Integration ซึ่งมีโครงการด้านการวิจัย 2 โครงการ คือ Climate Change Science Program ของกระทรวงพาณิชย์ และ Climate Change Technology Program ของกระทรวงพลังงาน ซึ่งทั้งสองโครงการมีหน่วยงานต่างๆ ในระดับ federal level กว่า 13 หน่วยงาน ร่วมประสานงานกัน⁷⁸

2) ความร่วมมือระหว่างประเทศ⁷⁹

รัฐบาลสหรัฐฯ จัดสรรเงินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เพื่อให้การสนับสนุนการวิจัย การพัฒนา และการถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปยังประเทศกำลังพัฒนาด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้

2.1) *United States Agency for International Development (USAID)* จำนวน 155 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือทางเทคโนโลยีด้านสภาพภูมิอากาศแก่ประเทศกำลังพัฒนา

2.2) *Global Environmental Facility (GEF)* จำนวน 70 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อช่วยปรับปรุงการวัดและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และลงทุนในเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนที่สะอาด นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังจะจัดสรรเงินจำนวน 185 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับสนับสนุน GEF รวมทั้งเงิน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในระยะเวลา 4 ปี แก่ GEF เพื่อช่วยสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อโลก

2.3) *โครงการ climate observation systems ในประเทศกำลังพัฒนา* จำนวน 25 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 สหรัฐฯ เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม Earth Observation Summit และมีผู้แทนจากกว่า 30 ประเทศ และ 20 องค์กรระหว่างประเทศเข้าร่วมประชุม ซึ่งที่ประชุมได้รับรองปฏิญญาสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบ Earth observation system และจัดตั้ง ad

⁷⁸ Abraham, Spencer. Untitled Remarks. 17 September 2003, American Academy, Berlin.

⁷⁹US Department of State. "United States Global Climate Change Policy." Fact Sheet, dated 27 February 2003. Internet. <http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/2003/18055pf.htm> Printed on 5 November 2003.

hoc intergovernmental Group on Earth Observations (GEO) เพื่อทำหน้าที่พัฒนารอบการทำงานของแผนระยะ 10 ปี สำหรับระบบ Earth observation system ร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ และเสนอต่อที่ประชุม Earth Observation Summit ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2547 ที่กรุงโตเกียว⁸⁰

2.4) โครงการ tropical forest conservation จำนวน 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อจัดสรรเป็นเงินสำหรับช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในการดำเนินการป้องกันป่าเขตร้อน ซึ่งเป็นที่เก็บกักคาร์บอนจำนวนมาก แทนการจ่ายเงินใช้หนี้สินที่ประเทศนั้นๆ กู้มาจากสหรัฐฯ โครงการดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎหมาย Tropical Forest Conservation Act (TFCA) ของสหรัฐฯ โดยปัจจุบันมี 3 ประเทศที่ได้ทำความตกลง TFCA กับสหรัฐฯ ได้แก่ บังกลาเทศ เบลีซ และเอลซัลวาดอร์

3) การเป็นหุ้นส่วนพหุภาคี⁸¹

งบประมาณปี พ.ศ. 2547 ให้การสนับสนุนโครงการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของกระทรวงพลังงาน (Department of Energy)

3.1) โครงการ Generation IV Nuclear Energy Systems Initiative จำนวน 9.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการพัฒนาระบบนิวเคลียร์แบบ fission เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าและผลิตก๊าซไฮโดรเจนราคาถูกสำหรับการใช้ในการขนส่งที่ไม่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

3.2) การวิจัยและการพัฒนาการกักเก็บคาร์บอน (carbon sequestration) จำนวน 62 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากโรงงานเชื้อเพลิงฟอสซิลด้วยการแยก การกัก การขนส่ง และการเก็บคาร์บอน (carbon separation, capture, transport and storage)

3.3) การเจรจากับประเทศต่างๆ จำนวน 12 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการเจรจากับอังกฤษ ประเทศอื่นๆ ใน EU รัสเซีย จีน ญี่ปุ่น และแคนาดา เพื่อร่วมกันสร้าง International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) สำหรับผลิตพลังงาน fusion ที่จะเป็แหล่งพลังงานในอนาคต

4) การเป็นหุ้นส่วนทวิภาคี⁸²

สหรัฐฯ มีแนวคิดที่จะเป็นหุ้นส่วนทวิภาคีสำหรับความร่วมมือในด้านต่างๆ อาทิ การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เทคโนโลยีการขั้บยั้งคาร์บอนและการผลิต

⁸⁰Lautenbacher, Conrad C. "The Development of the US Climate Change Science Program." Remarks. 30 September 2003, World Climate Change Conference, Moscow.

⁸¹The White House. "President Announces Clear Skies and Global Climate Change Initiatives." Press Release, dated 14 February 2002. Internet. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/print/20020214-5.html> Printed on 5 November 2003.

⁸²US Department of State. "Global Climate Change." Op. cit.

พลังงาน และนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น โดยตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา สหรัฐฯ ได้ลงนามในการเป็นหุ้นส่วนทวิภาคีกับออสเตรเลีย แคนาดา จีน ประเทศอเมริกา กลาง 7 ประเทศ (เบลิจ คอสตาริกา เอลซัลวาดอร์ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส นิการากัว และปานามา) EU อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น เม็กซิโก นิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้ เกาหลีใต้ และรัสเซีย⁸³

5) การจูงใจภาคเอกชนให้เข้าร่วมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก⁸⁴

รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ลงนามกับภาคอุตสาหกรรมอูมิเนียม อุตสาหกรรม semi-conductor และ อุตสาหกรรมอื่นๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาก่อนแล้ว ซึ่งปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี นโยบายปัจจุบันของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมุ่งที่จะ ส่งเสริมให้มีการทำความเข้าใจกับภาคเศรษฐกิจต่างๆ ของสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นอีกและลดการปล่อยก๊าซลง ไปอีก ด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้

5.1) การปรับปรุงระบบทะเบียนการลดและการยับยั้งก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas reduction and sequestration registry) ภายใต้กฎหมายนโยบายพลังงานปี พ.ศ. 2535 ของสหรัฐฯ ให้ มีการวัดค่าที่ถูกต้อง เทียบตรง และน่าเชื่อถือ รวมทั้งนำแนวทางที่ประเทศอื่นๆ ใช้มาพิจารณา ประกอบด้วย เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ภาคธุรกิจของสหรัฐฯ ลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ที่สะอาดกว่าเดิม และ สมักใจที่จะลดการปล่อยก๊าซ

5.2) การปรับปรุงระบบเครดิตที่ถ่ายโอนได้ (transferable credit) สำหรับการลดการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยกระทรวงพลังงานสหรัฐฯ จะดำเนินการปฏิรูปเพื่อสร้างหลักประกันว่า ธุรกิจที่ลงทะเบียนสมักใจที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ถูกลดโทษจากนโยบายด้านสภาพ ภูมิอากาศที่อาจมีการจัดทำขึ้นใหม่ในอนาคต และให้เครดิตสำหรับบริษัทที่สามารถลดการปล่อยก๊าซ ได้อย่างแท้จริง

6) มาตรการสำรอง⁸⁵

นโยบายปัจจุบันของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ยังได้มี การระบุถึงมาตรการที่จำเป็นในกรณีที่สหรัฐฯ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายร้อยละ 18 ได้ในปี พ.ศ. 2555

⁸³Dobriansky, Paula. Op. cit.

⁸⁴The White House. "Global Climate Change Policy Book." Op. cit.

⁸⁵The White House. "Fact Sheet: President Announces Clear Skies and Global Climate Change Initiatives." Fact Sheet, dated 14 February 2002. Internet. <http://www.whitehouse.gov/news/release/2002/02/print/20020214.html> Printed on 5 November 2003.

และมีหลักวิทยาศาสตร์รองรับในการที่จะมีมาตรการเพิ่มเติมว่า จะเป็นมาตรการบนพื้นฐานของตลาด (broad market-based) และสิ่งจูงใจและมาตรการความสมัครใจที่จะช่วยเร่งการพัฒนาเทคโนโลยี

4.2.2 ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียสามารถปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นได้อีกร้อยละ 8 ของระดับในปีพ.ศ. 2533 ระหว่างปีพ.ศ. 2551-2555 หากเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียไม่ได้ให้สัตยาบันพิธีสารฯ โดยมีจุดยืนในแนวทางเดียวกับสหรัฐฯ⁸⁶

1) เหตุผลในการไม่เข้าร่วมพิธีสารเกียวโต⁸⁷

1.1) การเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ จะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการจ้างงานของออสเตรเลีย

1.2) ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงจะทำให้พิธีสารฯ ไม่เป็นความร่วมมือในระดับโลกอย่างแท้จริง

1.3) การที่สหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปล่อยก๊าซมากที่สุดในโลก ตัดสินใจไม่ให้สัตยาบัน ยังทำให้พิธีสารฯ ขาดความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

1.4) พิธีสารฯ ไม่สามารถทำให้เกิดผลในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกของโลกอย่างแท้จริง โดยจะทำให้ปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลกลดลงแค่ร้อยละ 1 เท่านั้น⁸⁸

1.5) เมื่อพิธีสารฯ ไม่ได้ครอบคลุมทั่วทั้งโลกทุกประเทศแล้ว ทำให้เกิดปัญหา free riders และทำให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ อยู่ในภาวะที่เสียเปรียบในการแข่งขัน ซึ่งเป็นการขาดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic inefficiency) และการแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกภายใต้พิธีสารฯ ไม่มีประสิทธิผลในทางสิ่งแวดล้อม (environmental ineffectiveness)

1.6) โดยที่ออสเตรเลียถูกล้อมรอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งไม่มีข้อผูกพันตามพิธีสารฯ การให้สัตยาบันพิธีสารฯ ของออสเตรเลียจะทำให้ผู้ที่ลงทุนในประเทศต้องเผชิญกับความเสี่ยงและต้นทุนที่สูงขึ้นจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะในอุตสาหกรรม

⁸⁶ Moran, Stephen. "International Developments in Climate Change Policy." AETF Seminar "Dealing with Kyoto and non-Kyoto Markets." 8 August 2002, Melbourne.

⁸⁷ Kemp, David. "Australia's Approach to Climate Change." Speech. 15 July 2002, Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London.

⁸⁸ "Global Greenhouse Challenge: The Way Ahead for Australia." Joint Media Release of Dr. David Kemp, Minister for the Environment and Heritage, and Mr. Alexander Downer, Minister for Foreign Affairs. 15 August 2002.

ก๊าซธรรมชาติ อลูมิเนียมและการผลิตอลูมิเนียม และการผลิตถ่านหินและโลหะ ในขณะที่การลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา) จะมีความไม่แน่นอนน้อยกว่า

2) นโยบายและการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁸⁹ โดยมาตรการทั้งหมดจะช่วยให้ออสเตรเลียลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ประมาณ 60 ล้านตันในปี พ.ศ. 2553⁹⁰

ในปี พ.ศ. 2541 ออสเตรเลียได้ประกาศยุทธศาสตร์ก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ (National Greenhouse Strategy – NGS) โดยนายกรัฐมนตรีออสเตรเลียได้จัดตั้งคณะกรรมการ Sustainable Environment Committee ในระดับคณะรัฐมนตรีขึ้น เพื่อดูแลนโยบายก๊าซเรือนกระจกของประเทศเป็นการเฉพาะ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และจัดตั้ง Australian Greenhouse Office (AGO) ขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพยากร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและมรดก เพื่อทำหน้าที่ประสานการพัฒนาและการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลในระดับบริหาร รวมทั้งรัฐบาลออสเตรเลียได้ร่วมกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมจัดตั้งโครงการ International Greenhouse Partnership Program ซึ่งส่งเสริมให้ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมมีส่วนร่วมใน JI และ CDM โดยเน้นไปที่ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกและภูมิภาคยุโรปตะวันออก เพื่อช่วยสนับสนุน international arrangements สำหรับ JI และ CDM นำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างแท้จริง และเสริมสร้างสมรรถนะและความเข้มแข็งเชิงสถาบันของประเทศที่เป็นเจ้าของโครงการ JI และ CDM ในการตรวจสอบและติดตามการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก⁹¹ ทั้งนี้ จนถึงปี พ.ศ. 2543 ออสเตรเลียได้ลงนามในความตกลงกับประเทศต่างๆ รวม 7 ประเทศ ในการดำเนินโครงการ 13 โครงการ ภายใต้โครงการ Activities Implemented Jointly ของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ที่จะนำไปสู่การจัดทำโครงการ JI และ CDM ต่อไป และได้ร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจจำนวน 17 ประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมเสริมสร้างสมรรถนะ⁹²

อย่างไรก็ตาม โดยที่ต่อมารัฐบาลออสเตรเลียได้ตัดสินใจที่จะไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตในปี พ.ศ. 2545 เพราะพิธีสารฯ ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศ ทำให้นโยบายด้านการ

⁸⁹ Kemp, David. Op. cit.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Australian Greenhouse Office. (1998) *The National Greenhouse Strategy*. Canberra : Australian Greenhouse Office, p. 36-37.

⁹² Australian Greenhouse Office. (2000) *National Greenhouse Strategy: 2000 Progress Report*. Canberra : Australian Greenhouse Office, p. 42.

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงไป นโยบายฉบับใหม่ซึ่งเรียกว่า Forward Strategy on Climate Change เป็นยุทธศาสตร์ระยะยาวประมาณ 20-30 ปี (ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพิธีสารเกียวโตที่มีกรอบระยะเวลาสั้นเพียงไม่กี่ปี)⁹³

2.1) ออสเตรเลียสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเข้าใจในปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากยิ่งขึ้น และจะได้เป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการเพื่อเผชิญหน้ากับปัญหาได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

2.2) มาตรการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของออสเตรเลียครอบคลุมและเกี่ยวข้องกับทั้งหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ ภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมทุกภาค และประชาคม โดยจะต้องรักษาสสมดุลระหว่างประสิทธิผลทางสิ่งแวดล้อม ต้นทุนและประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และผลกระทบทางสังคมและที่มีต่อภูมิภาคของประเทศ

2.3) เทคโนโลยีจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ออสเตรเลียพึ่งพาถ่านหินในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นหลัก⁹⁴ รัฐบาลออสเตรเลียได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 800 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพื่อลงทุนเป็นมาตรการจูงใจให้มีการพัฒนา การใช้ และการส่งเสริมในเชิงพาณิชย์ (commercialization) ของเทคโนโลยีที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ นอกจากนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีจะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศผ่านช่วงเปลี่ยนผ่านได้อย่างนุ่มนวลและมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้น้อยที่สุด (a smooth transition to an economy with a smaller greenhouse signature)⁹⁵

2.4) รัฐบาลออสเตรเลียได้ลงทุนจำนวน 150 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ในโครงการ Greenhouse Gas Abatement Programme เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของอุตสาหกรรมและชุมชนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือสร้าง sinks เพื่อดูดซับก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 โดยมุ่งเป้าไปที่โครงการขนาดใหญ่ด้านพลังงาน เชื้อเพลิงขนส่ง การทำเหมือง กระบวนการอุตสาหกรรม และการเกษตร

⁹³Department of Industry, Tourism and Resources, the Commonwealth of Australia. (2003) Greenhouse Policy. Internet. <http://www.industry.gov.au> Printed on 18 January 2004.

⁹⁴Langman, Christopher. "Australia's Mitigation Efforts and Views Regarding Desirable Commitments." Speech. 17 July 2002, Climate Change Informal Meeting, Tokyo.

⁹⁵Kemp, David. Op. cit.

2.5) โครงการ Greenhouse Challenge Programme จัดตั้งขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2538 โดยปัจจุบันมีสมาชิกมากกว่า 700 บริษัทและองค์กรที่สมัครใจที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเอง โดยทำความตกลงกับรัฐบาลออสเตรเลีย เพื่อดำเนินการและรายงานผลของความก้าวหน้าในการลดการปล่อยก๊าซให้รัฐบาลทราบ ในปัจจุบันโครงการนี้ครอบคลุมอุตสาหกรรมการผลิตอูมูเนียบและซีเมนต์ทั้งหมด รวมทั้งส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซ และอุตสาหกรรมเหมืองถ่านหิน⁹⁶

โครงการ Greenhouse Challenge Programme ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และได้ขยายวงกว้างให้ผู้บริโภคเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยการออก voluntary certificate และการติดฉลาก ("Greenhouse Friendly" labeling scheme) ให้กับผลิตภัณฑ์และบริการที่เข้าร่วมในโครงการนี้

2.6) ออสเตรเลียมีโครงการอื่นๆ ที่สำคัญได้แก่ โครงการ Cities for Climate Protection Programme, Household Greenhouse Action และ International Greenhouse Partnership โดยมากกว่า 150 เมือง และประชากรกว่าร้อยละ 60 ของประเทศได้เข้าร่วมในโครงการ Cities for Climate Protection Programme⁹⁷

2.7) ในด้านพลังงาน รัฐบาลยังได้ส่งเสริมให้มีการนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้ให้มากขึ้น โดยการสร้างความต้องการและส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีและการส่งเสริมในเชิงพาณิชย์ของเทคโนโลยี โดยรัฐบาลออสเตรเลียได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 390 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพื่อมาตรการนี้

นอกจากนี้ รัฐบาลออสเตรเลียยังได้ออกกฎหมาย Mandatory Renewable Target ซึ่งกำหนดให้ร้อยละ 12 ของความต้องการพลังงานของออสเตรเลียจะต้องได้รับการตอบสนองด้วยพลังงานหมุนเวียนภายในปี พ.ศ. 2553 โดยการออก tradable renewable energy certificate เพื่อส่งเสริมให้มีการค้นคว้าหาแหล่งพลังงานหมุนเวียนที่มีประสิทธิภาพ

2.8) ออสเตรเลียได้พัฒนาระบบ National Carbon Accounting System ให้สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงของปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (carbon stocks) ที่เป็นผลมาจากการถางที่ (land clearing) และการปลูกป่าในพื้นที่ป่าเดิม (reafforestation)⁹⁸

2.9) โครงการ United States-Australia Climate Action Partnership⁹⁹

⁹⁶Langman, Christopher. Op. cit.

⁹⁷Ibid.

⁹⁸"Global Greenhouse Challenge: The Way Ahead for Australia." Op. cit.

⁹⁹Kemp, David. Op. cit.

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ออสเตรเลียมีโครงการความร่วมมือด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับสหรัฐฯ โดยมีโครงการ 19 โครงการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ด้านสำคัญ ดังนี้

- (1) การวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในซีกโลกใต้
- (2) การแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาเทคโนโลยีที่จะช่วยส่งเสริมให้ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (3) การพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านพลังงานหมุนเวียน เทคโนโลยีถ่านหินที่สะอาด และ geological sequestration ของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์
- (4) ความร่วมมือในการเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศกำลังพัฒนาในเขตมหาสมุทรแปซิฟิก
- (5) การทำบัญชีก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะด้านป่าไม้และการเกษตร นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังให้ความสำคัญกับการทำทะเบียนและบัญชีสำหรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อช่วยลดต้นทุนของภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโตและประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคี

การมีโครงการร่วมด้านการพัฒนาเทคโนโลยีและการติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับสหรัฐฯ ยังเป็นการย้ำให้เห็นของออสเตรเลียว่า สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะนอกจากสหรัฐฯ จะเป็นประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลกแล้ว สหรัฐฯ ยังเป็นแหล่งนวัตกรรมทางเทคโนโลยีอีกด้วย

2.10) การเป็นหุ้นส่วนทวิภาคีกับประเทศอื่นๆ¹⁰⁰

นอกจากสหรัฐฯ แล้ว ออสเตรเลียยังมีความร่วมมือด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับประเทศอื่นๆ ดังนี้

(1) โครงการ Japan-Australia Practical Collaboration on Climate Change โดยเมื่อปีพ.ศ. 2545 ออสเตรเลียและญี่ปุ่นได้ตกลงที่จะศึกษาความร่วมมือในด้านการมีส่วนร่วมของประเทศต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การวัดและจัดทำบัญชีปริมาณก๊าซเรือนกระจกใน sinks และพลังงานกับเทคโนโลยี

(2) โครงการ New Zealand-Australia Climate Change Partnership โดยตั้งแต่ปีพ.ศ. 2546 ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์กำลังศึกษาข้อเสนอโครงการต่างๆ ในด้านการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและประชาชนในการพัฒนาเทคโนโลยีรวมทั้งการออกแบบและปฏิบัติตามนโยบาย

¹⁰⁰"Australia's Bilateral Partnerships on Climate Change." Fact sheet. Australia Climate Change Innovation. No date.

ประสิทธิภาพของพลังงาน การวัดและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการเกษตร การวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในแถบมหาสมุทรแปซิฟิก

(3) โครงการ European Union-Australia Cooperation on Climate Change โดยในปี พ.ศ. 2546 ออสเตรเลียและ EU ตกลงที่จะศึกษาความร่วมมือในด้านการพัฒนาและการใช้เทคโนโลยี การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ผลกระทบและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การ harmonization กระบวนการติดตามและรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และพัฒนาการของข้อผูกพันในการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (mitigation)

(4) โครงการ China-Australia Climate Bilateral Cooperation on Climate Change โดยเมื่อปีพ.ศ. 2546 ออสเตรเลียและจีนตกลงที่จะศึกษาความร่วมมือในด้านนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบและการปรับตัว การจัดทำรายงานแห่งชาติ (national communications) ความร่วมมือด้านเทคโนโลยี และการเสริมสร้างสมรรถนะและการสร้างความตระหนักในปัญหาของประชาชน (public awareness)

3) การเข้าร่วมโครงการภายใต้กลไกของพิธีสารเกียวโตของภาคเอกชนตามความเข้าใจของรัฐบาลออสเตรเลีย¹⁰¹

เดิมรัฐบาลออสเตรเลียส่งเสริมให้ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน อย่างไรก็ตาม เมื่อออสเตรเลียตัดสินใจไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต แต่ภาคเอกชนยังคงสนใจที่จะเข้าร่วมในโครงการ JI และ CDM ภายใต้พิธีสารฯ รัฐบาลออสเตรเลียจึงได้ทำการชี้แจงเกี่ยวกับการที่ภาคเอกชนจะยังมีส่วนร่วมในโครงการ JI และ CDM ตามความเข้าใจและการตีความพิธีสารฯ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Marrakesh Accords¹⁰²) ของรัฐบาล ดังนี้

¹⁰¹Australian Greenhouse Office. (2003) "Australian firms and the market-based mechanisms of the Kyoto Protocol." Internet. <http://www.greenhouse.gov.au/international/kyoto/pubs/mechanisms.pdf> Printed on 18 January 2004.

¹⁰²Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2002) "Report of the Conference of the Parties on Its Seventh Session, Held at Marrakesh, From 29 October to 10 November 2001: Addendum, Part Two: Action Taken By the Conference of the Parties, Volume II." FCCC/CP/2001/13/Add.2, 21 January 2002. Also, see <http://www.unfccc.int/cop7>

3.1) ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโตอาจรับรอง (authorise) ให้บุคคลหรือองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมาย (legal entities) มีส่วนร่วมในกิจกรรมภายใต้กลไกของพิธีสารฯ ทั้งนี้ ความรับผิดชอบในการที่จะบรรลุเป้าหมายอยู่ที่ภาคีสมาชิก โดย legal entities สามารถเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- (1) การถือบัญชีในทะเบียนแห่งชาติของภาคีสมาชิก
- (2) Transferring and acquiring units (คาร์บอนเครดิต)
- (3) Cancelling units
- (4) การเข้าร่วมในโครงการ JI และ CDM

3.2) Marrakesh Accords ซึ่งตกลงกันที่การประชุมประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 7 (COP-7) ที่ประเทศโมร็อกโก เมื่อปีพ.ศ. 2544 และเกี่ยวข้องกับหลักในการนำพิธีสารเกียวโตไปปฏิบัติ ไม่ได้ครอบคลุมถึงธรรมชาติ (nature) ของ legal entities และไม่ได้กล่าวถึงการทำสัญญา (contractual arrangement) ที่จะทำให้ legal entities มีส่วนร่วมในกลไกของพิธีสารฯ รวมทั้ง Marrakesh Accords ไม่ได้ห้ามให้ประเทศภาคีสมาชิกรับรองบริษัท (firms) ที่มาจากนอกประเทศในการเข้าร่วมในโครงการตามกลไกของพิธีสารฯ ในฐานะ legal entities หรือระบุว่ามีความแตกต่างระหว่างบริษัทที่มาจากประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิก และระหว่างบริษัทจากประเทศ Annex I หรือประเทศ non-Annex I ทั้งนี้ บริษัทสามารถเข้าร่วมได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

- (1) การเข้าร่วมในฐานะ legal entities ที่ต้องได้รับการรับรองจากประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ
- (2) การเข้าร่วมโดยการทำสัญญากับประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ หรือ legal entities ที่ได้รับการรับรองแล้ว ซึ่งในกรณีนี้ไม่ต้องได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ

3.3) มีความเป็นไปได้ที่บริษัทซึ่งไม่ได้ถือบัญชีในทะเบียนจะสามารถเป็นเจ้าของและซื้อ-ขาย units ผ่านทางการทำสัญญากับ legal entity ที่ถือบัญชี หรือประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ

3.4) ใน project design document (PDD) ของโครงการ CDM จะระบุรายชื่อผู้เข้าร่วมโครงการ (project participants) ซึ่งอาจรวมประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และ entities จากภาครัฐและ/หรือภาคเอกชน ที่ได้รับการรับรองโดยประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการ ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมโครงการมีสิทธิและความรับผิดชอบตามที่ระบุไว้ใน Marrakesh Accords รวมทั้งสิทธิในการเจรจาแบ่งปัน units (ในที่นี้คือ CERs) ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

3.5) อาจเป็นไปได้ที่บริษัทจะให้ inputs กับโครงการ CDM เช่น เทคโนโลยี เครื่องมือ บริการ และความชำนาญ ฯลฯ โดยไม่ต้องมีชื่อเป็นผู้เข้าร่วมโครงการ โดยให้ inputs กับผู้เข้าร่วมโครงการผ่านทางกรทำสัญญา

3.6) บริษัทอาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับ CDM ในการเป็น operational entities (OEs) ซึ่งได้รับการรับรองจาก CDM Executive Board โดย designated OEs มีหน้าที่ตรวจสอบ (verify) และให้การรับรอง (certify) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นอกจากนี้ บริษัทอาจเข้ามามีบทบาทในด้านการเสริมสร้างสมรรถนะภายในประเทศที่ตั้งโครงการ CDM ได้ด้วย

4.3 ทำทึของประเทศต่างๆ ในการประชุมประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 9

4.3.1 ทำทึของประเทศต่างๆ ที่มีต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงกันมานานในหมู่นักวิทยาศาสตร์ แต่การยอมรับว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาระดับโลกไม่ได้เกิดขึ้นจนกระทั่งในช่วงทศวรรษที่ 1990 หลังยุคสงครามเย็น (Post-Cold War period) ซึ่งเป็นช่วงที่กระแสหลักเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองเริ่มลดลง และประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตเริ่มเป็นกระแสในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิทธิมนุษยชน การค้า ประชาธิปไตย และสิ่งแวดล้อม

ที่มาของระบอบระหว่างประเทศ (international regime) หลายระบอบโดยเฉพาะในด้านการเมืองและเศรษฐกิจอาจอธิบายได้ว่า ถูกสถาปนาขึ้นหรือสนับสนุนโดยประเทศที่พัฒนาแล้วที่พยายามจะเพิ่มพูนและรักษาสถานภาพของตนเอง (status quo) และครอบงำประเทศอื่นๆ (hegemonic stability) อาทิ กระแสในเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน แต่กระแสเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นกระแสที่มีฐานรองรับกว้างขวางกว่าโดยมีประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organisations -- NGOs) และนักวิชาการ ซึ่งเรียกโดยรวมอย่างกว้างๆ ได้ว่า ประชาสังคม (civil society) โดยในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศตะวันตกซึ่งมีระดับการพัฒนา ความเป็นอุตสาหกรรม ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และคุณภาพชีวิตของประชาชนอยู่ในระดับสูง รัฐบาลและประชาชนได้หันมาใส่ใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของธรรมชาติที่มีผลต่อคุณภาพชีวิต ในขณะเดียวกัน กระแสสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนากลับมีความเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกกับเรื่องการจัดสรรและกระจายทรัพยากร (resource allocation and distribution) ความเป็นธรรมในสังคม (social justice) และสิทธิในการดำรงชีวิต (right to livelihood) รวมทั้งสิทธิและอำนาจในการตัดสินใจ

เกี่ยวกับชีวิตของตนเอง อันเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนและมีเนื้อหาเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ระบอบสภาพภูมิอากาศหรือระบอบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate/climate change regime) มีที่มาจากการสนับสนุนของประชาคมนักวิชาการและนักวิทยาศาสตร์ (epistemic community) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่นิยมใช้อธิบายกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอน การตัดสินใจในเชิงนโยบายจึงต้องพึ่งพาหลักเหตุผลทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานรองรับ¹⁰³ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและนักวิทยาศาสตร์อาจมีอิทธิพลในการกำหนดประเด็น (agenda setting) ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่เมื่อมาถึงขั้นตอนการเจรจาต่อรองและกำหนดกฎระเบียบแล้ว นักการเมือง นักการทูต นักกฎหมาย และนักเจรจามืออาชีพ กลับมีอิทธิพลมากกว่าอย่างมาก¹⁰⁴

ในระบอบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเทศต่างๆ ถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มอย่างชัดเจน ได้แก่ ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา หรือที่เรียกโดยรวมว่า North และ South ตามลำดับ โดยประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (economies in transition ซึ่งประกอบด้วยประเทศในยุโรปตะวันออกและประเทศที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต) อยู่ในกลุ่มบัญชีรายชื่อประเทศที่เรียก Annex I ซึ่งมีพันธกรณีให้ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตนเอง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีการระบุหรือจัดทำบัญชีรายชื่อขึ้นแต่อย่างใด จึงเรียกโดยรวมกันว่า Non-Annex I รวมทั้งไม่มีพันธกรณีผูกพันให้ลดการปล่อยปริมาณก๊าซของประเทศแต่อย่างใด เหตุผลหลักที่เกิดการแบ่งกลุ่มกันอย่างชัดเจนนั้นก็สืบเนื่องมาจาก (1) การอ้างเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมาก่อนประเทศกำลังพัฒนา จึงควรเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบมากกว่าและเป็นผู้ดำเนินการดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้น และ (2) ความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศตนเองเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้นก่อน เพราะการดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพ

¹⁰³Haas, Peter. (1990) Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation. New York : Columbia University Press.

Haas, Peter. (ed.) "Knowledge, Power, and International Policy Coordination." *International Organization*. Special issue. Vol. 46, No. 1, 1992.

¹⁰⁴Rowlands, Ian. H. (2001) "Classical Theories of International Relations." in Luterbacher, Urs. and Sprinz, Detlef. F. (eds.) International Relations and Global Climate Change. Cambridge, Massachusetts : MIT Press, p. 43-65.

ภูมิอากาศอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วก็ยอมรับเหตุผลทั้งสอง จึงทำให้อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) เกิดขึ้นได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ดี เหตุผลทั้งสองนี้กลับเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควรด้วยประเทศกำลังพัฒนามักจะยกเหตุผลทั้งสองนี้ขึ้นมาเป็นข้ออ้างที่จะไม่ยอมให้ประเทศกำลังพัฒนามีพันธกรณีในระบอบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งๆ ที่การคาดการณ์ของ Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC ซึ่งเป็นประชาคมนักวิชาการและนักวิทยาศาสตร์ของระบอบฯ ได้ระบุไว้ว่า ในการจะบรรลุวัตถุประสงค์ของ UNFCCC ได้นั้น ประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁰⁵ นอกจากนี้แล้ว การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังเป็นการขัดกับหลักการแก้ไขปัญหาล้างแฉล้มในฐานะที่เป็ญหาระดับโลกด้วย เพราะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

สำหรับท่าทีและจุดยืนของประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนายังมีความแตกต่างกันไปภายในกลุ่มของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันสามารถเห็นได้ชัดเจนจากการที่บางประเทศตัดสินใจที่จะไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต โดยอาจแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม¹⁰⁶ ดังนี้

1) สหภาพยุโรป (European Union – EU)

EU เป็นกลุ่มสำคัญที่ผลักดันให้มีความตกลงระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากประเทศสมาชิก EU หลายประเทศให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและมีนโยบายที่เข้มแข็ง โดยหลายประเทศมีการจัดตั้งพรรคการเมืองสีเขียว (Green Party) หรือพรรคที่รณรงค์ในเรื่องสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตเป็นนโยบายหลักของพรรค ซึ่งบางประเทศยังได้มีการวางนโยบายสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศบนหลักการของการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle)

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2533 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหลายประเทศได้เริ่มกำหนดนโยบายและมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ ดำเนินการเช่นเดียวกันด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในระยะเริ่มแรกของกระแสการแก้ไข

¹⁰⁵Shukla, P. R. (1999) "Justice, Equity and Efficiency in Climate Change: A Developing Country Perspective." in Toth, Ferenc. L. (ed.) Fair Weather?: Equity Concerns in Climate Change. London : Earthscan, p. 145-159.

¹⁰⁶Grubb, Michael. et al. (1999) The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment. London : Royal Institute of International Affairs and Earthscan, p 29-36.

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็มีท่าทีที่แตกต่างกัน เนื่องด้วยมีตัวแปรเชิงสถาบันและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน (institutional and economic factors) ซึ่งก็คือมีสถานะ North และ South ภายในสหภาพยุโรป เพราะบางประเทศสมาชิกที่มีความยากจนกว่าประเทศอื่นก็ไม่ต้องการที่จะร่วมแบกรับภาระความรับผิดชอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตของประเทศสมาชิกอื่นและมาตรการดำเนินการใดๆ ก็อาจที่จะขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตนเอง ในขณะที่บางประเทศ โดยเฉพาะในยุโรปเหนือมีความเป็นนานาชาติ (internationalism) และตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีความเห็นใจกับจุดยืนของประเทศกำลังพัฒนา

อย่างไรก็ดี โดยที่สหภาพยุโรปได้มีการบูรณาการในเชิงนโยบายมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ในปัจจุบันบทบาทของสหภาพยุโรปบนเวทีการเจรจาระหว่างประเทศมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น โดยประเทศสมาชิกมีการหารือกำหนดท่าทีร่วมกันและผู้เจรจาจากประเทศสมาชิกจะดำเนินการร่วมกันในนามของสหภาพยุโรปเป็นหลักและประเทศของตนเองเป็นรอง ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว สหภาพยุโรปจึงเป็นตัวแสดงหลักในเวทีการเจรจาที่เรียกร้องให้มีมาตรการที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2) สหรัฐฯ

สหรัฐฯ เป็นตัวแสดงสำคัญในเวทีการเจรจาแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยนอกจากจะเป็นประเทศมหาอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้ว สหรัฐฯ ยังเป็นประเทศที่ปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลก คือร้อยละ 37 ของปริมาณทั้งหมด ดังนั้น การเข้าร่วมของสหรัฐฯ จึงมีความหมายเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังมีบทบาทนำในการดำเนินการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยสหรัฐฯ เป็นประเทศหนึ่งที่สนับสนุนการจัดตั้ง IPCC

สหรัฐฯ มีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกมาโดยตลอด เนื่องด้วยสหรัฐฯ เป็นผู้ผลิตถ่านหินอันดับหนึ่งของโลกและผู้ผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติอันดับสองของโลก จึงเกิดเป็นกระแสต่อต้านในสหรัฐฯ โดยเฉพาะจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงจะต้องคำนึงถึงการเมืองภายในของสหรัฐฯ ด้วยเช่นกัน โดยในปัจจุบันสหรัฐฯ เป็นภาคีสมาชิก UNFCCC แต่ไม่ได้ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต และในช่วงปีพ.ศ. 2535 ที่มี UNFCCC ถือกำเนิดขึ้น รัฐบาลของสหรัฐฯ อยู่ภายใต้การนำของประธานาธิบดี Bill Clinton จากพรรค Democrat รวมทั้งมีรองประธานาธิบดี Al Gore ซึ่งเคยตีพิมพ์หนังสือในด้านสิ่งแวดล้อม ท่าทีของรัฐบาลสหรัฐฯ ในขณะนั้นจึงมีตอบสนองในทางบวกกับความพยายามแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

แม้ว่าจะถูกคัดค้านจากอุตสาหกรรมภายในประเทศสหรัฐฯ จนเกือบไม่ได้ลงนามเข้าเป็นภาคีสมาชิก UNFCCC

รัฐบาลสหรัฐฯ ในปัจจุบันอยู่ภายใต้การนำของประธานาธิบดี George W. Bush จากพรรค Republican ได้ประกาศอย่างชัดเจนที่จะไม่นำสหรัฐฯ เข้าเป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต โดยสาเหตุหนึ่งมาจากการที่ประธานาธิบดี Bush และสมาชิกคณะรัฐบาลหลายคนมีสายสัมพันธ์กับบริษัทขนาดใหญ่ด้านอุตสาหกรรมพลังงาน ซึ่งได้ให้การสนับสนุนแก่พรรค Republican จนกระทั่งประธานาธิบดี Bush ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐฯ เมื่อปีพ.ศ. 2543

3) ญีปุ่นและประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ

ญีปุ่นมีท่าทีที่สับสนในเรื่องการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถึงแม้ว่าญีปุ่นจะเลือกที่จะสนับสนุนท่าทีของ EU เนื่องจากญีปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการดำเนินมาตรการด้านพลังงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่เพราะการที่มีประสิทธิภาพด้านพลังงานอยู่แล้ว ทำให้ญีปุ่นต้องเผชิญกับปัญหาของการทำอย่างไรที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมีประสิทธิภาพด้านพลังงานมากยิ่งขึ้นไปอีก ในขณะเดียวกัน โดยที่ญีปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาการนำเข้าเชื้อเพลิงฟอสซิล ความพยายามมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจึงเป็นการกระตุ้นให้ญีปุ่นดำเนินมาตรการอนุรักษ์พลังงานและมาตรการอื่นๆ ที่ต้องการมากยิ่งขึ้น

ประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ มีท่าทีที่แตกต่างกันไป อาทิ ออสเตรเลียและแคนาดาเป็นประเทศที่มีการใช้พลังงานมากและมีความต้องการพลังงานอย่างต่อเนื่อง เพราะจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้ทั้งสองประเทศมีความกังวลเกี่ยวกับการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ถึงแม้ว่าแคนาดาจะมีเศรษฐกิจที่ผูกพันอยู่กับสหรัฐฯ แต่แคนาดาก็มีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมานานและได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง ส่วนออสเตรเลียมีจุดยืนพิเศษที่ทำให้ตัดสินใจไม่เข้าเป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต เพราะการพึ่งพาอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมถ่านหินที่เน้นไปที่การส่งออกไปยังประเทศในเอเชียที่ส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา จึงทำให้รัฐบาลออสเตรเลียมีความกังวลต่อผลกระทบของการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ และนอร์เวย์ เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหัวที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ เพราะระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาไฟฟ้าพลังน้ำเป็นหลัก โดยเฉพาะสวิตเซอร์แลนด์และนอร์เวย์ที่มีนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้มแข็งมานานเช่นเดียวกับแคนาดาและประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย จึงทำให้

นิวซีแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ และนอร์เวย์ประสบปัญหาในการที่จะต้องลดอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ต่ำลงไปอีกมากกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่ระบบเศรษฐกิจพึ่งพาพลังงานจากถ่านหินและเชื้อเพลิงฟอสซิล

4) ประเทศในช่วงเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่าน

ประเทศในยุโรปตะวันออกและกลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียตอยู่ในระดับการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ประเทศเหล่านี้ไม่ได้แสดงบทบาทอย่างเต็มที่ในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก การเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจจากการเป็นประเทศที่มีการใช้พลังงานอย่างมากทำให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศเหล่านี้ลดลง ซึ่งทำให้ประเทศเหล่านี้สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของ UNFCCC ได้ง่ายขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน บางประเทศพบว่าตนเองกลับต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้เข้าเป็นสมาชิก EU แล้ว และอีกส่วนหนึ่งก็ตั้งความหวังไว้ว่า จะได้เข้าร่วม EU ต่อไปในอนาคต ท่าทีของประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงวางไว้ให้สอดคล้องกับท่าทีของ EU มากยิ่งขึ้นตามลำดับ

รัสเซียเป็นประเทศขนาดใหญ่ที่มีการใช้ทรัพยากรมาก ในทางหนึ่งจึงอาจมองได้ว่า รัสเซียมีท่าทีที่ใกล้เคียงกับสหรัฐฯ เพราะมีความกังวลว่าการเข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตและการดำเนินมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ แต่จุดที่รัสเซียต่างจากสหรัฐฯ อย่างมากก็คือการมีปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จึงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัสเซียมีความสำคัญเป็นพิเศษต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยรัสเซียปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากถึงร้อยละ 17 ซึ่งเมื่อสหรัฐฯ ตัดสินใจไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตแล้ว การเข้าร่วมของรัสเซียจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะทำให้พิธีสารฯ มีผลบังคับใช้ เพราะพิธีสารฯ จะมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 55 ของปริมาณทั้งหมดให้สัตยาบัน

5) ประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศกำลังพัฒนารวมกันเป็นกลุ่มเรียกว่า กลุ่ม G-77+China ซึ่งมีจำนวนรวมกันกว่า 120 ประเทศ ซึ่งถึงแม้จะมีผลประโยชน์และท่าทีความสนใจต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างกัน แต่การมีจำนวนสมาชิกมากและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะทำให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีอำนาจที่สามารถจะต่อรองกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ อย่างไรก็ตาม เพราะจำนวนและความหลากหลายของประเทศกำลังพัฒนามิอาจทุกครั้งที่จำเป็นต้องมีการเจรจาชั้นการเจรจาเพราะหาจุดยืนร่วมกันภายในกลุ่มและเสียประโยชน์ของประเทศตนเองน้อยที่สุด

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอาจแบ่งออกได้ 3 กลุ่มย่อยเป็นอย่างน้อย ดังนี้

(ก) กลุ่มประเทศเกาะขนาดเล็ก (Small Island Developing Countries – SIDS) ซึ่งประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก อินเดีย และแอตแลนติก จำนวน 42 ประเทศ ที่รวมกันเป็นกลุ่มเรียกว่า AOSIS (Alliance of Small Island States) โดยบางประเทศมีจุดสูงสุดอยู่สูงจากระดับน้ำทะเลไม่ถึง 2 เมตร จึงมีความอ่อนไหวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นอย่างมากจากการสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลที่อาจทำให้บางประเทศจมหายไปได้ทั้งประเทศ กลุ่ม AOSIS จึงเป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวอย่างเหนียวแน่นและเป็นระบบ ทำให้มีเสียงอยู่ในเวทีการเจรจาต่อรองสม่ำเสมอ เพื่อเรียกร้องให้มีการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจังและโดยเร็ว รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะเหล่านี้ในการปรับตัว (adaptation) ให้เข้าสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงและเข้ากับการดำเนินมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(ข) กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันปิโตรเลียม (Organisation of Petroleum Exporting Countries – OPEC) มีความวิตกกังวลว่า การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ เพราะจะทำให้การใช้น้ำมันปิโตรเลียมของโลกลดลงและการเพิ่มภาษีน้ำมันของประเทศต่างๆ จะทำให้รายได้ของประเทศในกลุ่มประเทศ OPEC ลดลง

กลุ่มประเทศ OPEC นำโดยซาอุดีอาระเบีย จึงมักพยายามหันเหประเด็นในเวทีการเจรจาให้ไปเน้นที่การศึกษาวิจัย เรื่องของป่าไม้ (sinks) และมาตรการอื่นๆ ที่จะไม่กีดกันในเรื่องการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จนถึงขั้นที่ในบางครั้งถูกกล่าวหาว่า พยายามขัดขวางกระบวนการเจรจา (obstructionism) ในขณะเดียวกัน ก็พยายามเรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความช่วยเหลือในการปรับตัวและการสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่ม OPEC มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น (diversification)

(ค) ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ มีการรวมตัวกันหลวมๆ โดยมีการแบ่งกลุ่มกันเองอยู่ภายในตามภูมิภาค เช่น กลุ่มลาตินอเมริกา กลุ่มแอฟริกา และกลุ่ม ASEAN เป็นต้น ส่วนจีน และอินเดีย รวมทั้งบราซิลและอินโดนีเซียในบางครั้ง มีการแสดงจุดยืนและท่าทีของตนเองที่แตกต่างออกจากกลุ่ม G-77 โดยเฉพาะจีนที่มีอำนาจต่อรองของตนเองและมีน้ำหนักแตกต่างหากออกจากกลุ่ม กลุ่มประเทศกำลังพัฒนานี้จึงถูกเรียกว่า G-77+China ซึ่งให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมเป็นธรรมและการพัฒนา (equity and development concerns) และเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จุดยืนของกลุ่มประเทศ G-77+China อยู่ที่ความรับผิดชอบของประเทศที่พัฒนาแล้วต่อการสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก การจะให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการหรือมีพันธกรณีใดๆ จะต้องขึ้นอยู่กับการให้การ

สนับสนุนทรัพยากรทางการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นสำคัญ รวมทั้งจะต้องรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของประเทศกำลังพัฒนาในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศของตนเอง

4.3.2 ผลการประชุม COP-9¹⁰⁷

การประชุม COP-9 (The Ninth Session of the Conference of the Parties to the UNFCCC) พร้อมกับการประชุม Subsidiary Body on Implementation (SBI) และ Subsidiary Body on Scientific and Technological Advice (SBSTA) มีขึ้นเมื่อวันที่ 1-12 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ที่นครมิลาน ประเทศอิตาลี โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากประเทศต่างๆ 171 ประเทศ องค์การระหว่างประเทศและภาคประชาสังคม รวมทั้งสิ้นกว่า 5,000 คน และที่ประชุมสามารถตกลงได้ในเรื่องที่สำคัญๆ เป็นส่วนใหญ่ ดังนี้

1) Sinks in the CDM

ที่ประชุมตัดสินใจเรื่องจำกัดความ และกฎเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการโครงการปลูกป่าในพื้นที่ใหม่และการปลูกป่าในพื้นที่ป่าเดิมภายใต้กลไก CDM ซึ่งอยู่ในมาตรา 12 ของพิธีสารเกียวโต (Definitions and Modalities for including afforestation and reforestation activities under Article 12 of the Kyoto Protocol) ในช่วง commitment แรกระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 (first commitment period 2008-2112) ทั้งนี้ เนื่องจากป่าเป็นพื้นที่ที่สามารถดูดซับคาร์บอนซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกได้ (sinks) และที่ประชุม COP-7 เมื่อปี พ.ศ. 2544 ที่เมืองมาราเกช ประเทศโมร็อกโก ได้ตัดสินใจให้โครงการ CDM ครอบคลุมถึงโครงการปลูกป่าด้วยและได้มีการประกาศไว้ใน Marrakech Accords

ก) ที่ประชุมตัดสินใจในเรื่องความไม่ถาวรของโครงการปลูกป่า (non-permanence of sinks projects) เนื่องจากยังมีคำถามในเรื่องความรับผิดชอบ (liability) ในกรณีที่โครงการปลูกป่าถูกทำลายและอาจนำไปสู่การปล่อยคาร์บอนกลับสู่ชั้นบรรยากาศอีกครั้งระหว่างผู้ดำเนินโครงการ (project developer) ประเทศที่ตั้งโครงการ (host country) หรือผู้ถือใบรับรองการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (certified emissions reductions – CERs) (holder of the CERs) โดยที่ประชุมได้ตัดสินใจให้ CERs ที่ได้จาก sinks projects มีระยะเวลาที่จำกัดและแบ่ง CERs ออกเป็น 2 แบบ ได้แก่

- temporary CERs (tCERs) มีระยะเวลาจำกัดอยู่แค่เพียง commitment period เดียว

¹⁰⁷ For details, see <http://www.unfccc.int/cop9>

- long-term CERs (ICERs) มีระยะเวลาจำกัดอยู่เพียง full crediting period เดียวซึ่ง crediting period ของ sinks projects มี 2 ลักษณะ คือ (1) 20 ปี ที่สามารถต่ออายุ (renewal) ได้ 2 ครั้ง รวมไม่เกิน 60 ปี และ (2) 30 ปี โดยไม่มีการต่ออายุ

ผู้เข้าร่วมโครงการ sinks projects จะต้องเลือก CERs เพียงแบบเดียวก่อนที่จะเริ่มโครงการ ทั้งนี้ CERs ทั้งสองแบบจะมีค่าเพียงในช่วง commitment period ที่ได้รับการออกใบรับรอง (issuance of CER) ไว้เท่านั้น และ CERs ทั้งสองแบบจะต้องถูกแทนที่โดยระบบ credit แบบอื่นๆ ก่อนที่จะหมดอายุ อาทิ CER, AAU (assigned amount unit) หรือ ERU (emission reduction unit)

ข) ที่ประชุมตัดสินใจในเรื่องผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของ sinks projects โดยประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ไม่ต้องการให้มี genetically-modified organisms (GMOs) ใน sinks projects อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมได้ตัดสินใจให้ sinks projects ที่อาจมีประเด็น GMOs เข้ามาเกี่ยวข้องจะต้องได้รับการประเมินตามกฎหมายของประเทศและเอกสารออกแบบของโครงการ (project design document – PDD) จะต้องมีการระบุข้อมูลเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่ใช้ในโครงการด้วย

ค) ที่ประชุมตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่อง sinks projects ขนาดย่อม (small-scale projects) ว่า จะต้องเป็นโครงการที่ดูดซับ (sequestration) คาร์บอนน้อยกว่า 8 กิโลตันต่อปี และเป็นโครงการที่พัฒนาหรือดำเนินการโดยบุคคลหรือชุมชนที่มีรายได้น้อย (low-income communities or individuals) ทั้งนี้ ที่ประชุม COP-10 ในปลายปี พ.ศ. 2547 จะเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องกฎเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการของโครงการขนาดย่อมดังกล่าว

2) IPCC Third Assessment Report (TAR)

ตามที่ที่ประชุม SBSTA ครั้งที่ 18 เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้จัดทำ TAR ของ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ให้เสร็จสมบูรณ์และกำหนดวาระ (agenda) ใหม่ 2 หัวข้อ คือ (1) แง่มุมด้านวิทยาศาสตร์ เทคนิค เศรษฐกิจและสังคมของผลกระทบ ความอ่อนไหวและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (scientific, technical and socio-economic aspects of impacts of, vulnerability and adaptation to, climate change) และ (2) แง่มุมด้านวิทยาศาสตร์ เทคนิค เศรษฐกิจและสังคมของการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (scientific, technical and socio-economic aspects of mitigation) อย่างไรก็ตาม ในการประชุม SBSTA ครั้งที่ 19 (ครั้งนี้) หลายประเทศ รวมทั้งสหรัฐฯ จีน และซาอุดีอาระเบียได้แสดงความกังวลว่า วาระทั้งสองหัวข้อจะนำไปสู่การเจรจาในเรื่อง commitments ด้านการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศรอบใหม่ (new mitigation commitments) จึงทำให้ที่ประชุม SBSTA ในครั้งนี้ตัดสินใจให้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) ในแต่ละหัวข้อของวาระในการประชุม SBSTA ครั้งที่ 20 ซึ่งจะมีขึ้นที่เมืองบอนน์ ประเทศเยอรมนี

ระหว่างวันที่ 14-25 มิถุนายน พ.ศ. 2547 เพื่อ explore themes เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน โอกาส และแนวทางแก้ไขและความเสี่ยง (“sustainable development, opportunities, and solutions and risk”) แทนที่จะสามารถหาข้อสรุปในรายละเอียดของวาระทั้งสองหัวข้อในการประชุมครั้งนี้ได้

3) Special Climate Change Fund (SCCF) และ Least Developed Countries Fund (LDCs Fund)

ที่ประชุมตัดสินใจเกี่ยวกับ SCCF และ LDCs Fund ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ UNFCCC โดย Marrakech Accords จากการประชุม COP-7 ดังนี้

ก) ที่ประชุมตัดสินใจเรื่องแนวทางสำหรับ Global Environmental Facility (GEF) ในการบริหาร SCCF โดยที่ประชุมกลุ่มย่อย (informal consultation และ contact group) ได้มีการหารือถกเถียงเกี่ยวกับการทำให้ SCCF เริ่มดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง โดยกลุ่มประเทศ OPEC ต้องการให้มี SCCF สนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ economic diversification กับประเทศที่ได้รับผลกระทบเสียหายจากมาตรการการลดปัญหา (mitigation measures) ในขณะที่ EU ไม่ต้องการ (โดยผู้เข้าร่วมประชุมจากหลายคนให้ความเห็นว่า เนื่องจาก EU เห็นว่า ประเทศในกลุ่ม OPEC มีเงินเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาผลกระทบเสียหายที่ได้รับอยู่แล้ว) ที่ประชุม COP-9 จึงตัดสินใจให้แนวทางกับ GEF ในการบริหาร SCCF เพื่อกิจกรรมในการถ่ายโอนเทคโนโลยีและการปรับตัวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมได้ตัดสินใจให้ SCCF สนับสนุนกิจกรรมการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ economic diversification ด้วย แต่ให้ประเทศต่างๆ ส่งความคิดเห็นในเรื่องกิจกรรมทั้งสองด้านเพื่อตัดสินใจเรื่องการให้แนวทางกับ GEF ในเรื่องดังกล่าวในที่ประชุม COP-10 ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือการเลื่อนการสนับสนุนด้านเงินทุนในกิจกรรมด้านการลดปัญหาและด้าน economic diversification ออกไปอีก 1 ปี

ข) ที่ประชุมตัดสินใจให้ LDCs Fund สนับสนุนแผนระดับชาติในการดำเนินการปรับตัว (national implementation of adaptation plans) โดยให้ LDCs Fund รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด (on full-cost basis) และคำนึงถึงระดับเงินทุนที่มีอยู่ด้วย (the level of funds available)

4) งบประมาณปี พ.ศ.2547-2548 (programme budget for 2004-2005)

ก) ที่ประชุมรับรองงบประมาณสำหรับกิจกรรมโครงการ (programme activities) ในรอบงบประมาณ 2 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2548 (the biennium 2004-2005) จำนวน 34,807,326 เหรียญสหรัฐฯ ซึ่งมีงบประมาณสำหรับกิจกรรมการเตรียมการสำหรับพิธีสารเกียวโตจำนวน 2,923,174 เหรียญสหรัฐฯ รวมอยู่ด้วย และรับรองงบประมาณจัดสรรชั่วคราว (interim allocation) จำนวน 5,455,793 เหรียญสหรัฐฯ สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเกียวโต ซึ่งจะบวกเพิ่มขึ้นสำหรับในปี 2548 ในกรณีที่พิธีสารฯ มีผลบังคับใช้ในปีดังกล่าว ทั้งนี้ สหรัฐฯ ได้แสดงความประสงค์ว่า จะสนับสนุน

งบประมาณสำหรับกิจกรรมโครงการ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเตรียมการสำหรับพิธีสารเกียวโตซึ่งรวมอยู่ในงบประมาณสำหรับกิจกรรมโครงการด้วย เนื่องจากสหรัฐฯ ไม่เห็นด้วยและไม่ได้เป็นภาคีของพิธีสารฯ

ข) งบประมาณสำหรับกิจกรรมโครงการเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 จากงบประมาณในครั้งที่แล้ว (รอบปี พ.ศ. 2545-2546) (6% nominal growth) โดยในตอนแรกฝ่าย Secretariat ได้เสนอทางเลือกสำหรับงบประมาณในรอบปี พ.ศ. 2547-2548 ไว้ 2 ทางเลือก คือ (1) เพิ่มขึ้นร้อยละ 9 หรือ (2) เพิ่มขึ้นร้อยละ 0 หรือรักษาระดับการจัดสรรงบประมาณเท่ากับงบประมาณในรอบสองปีที่แล้ว และหากประเทศภาคีไม่เลือกทางเลือกทั้งสองทางก็จะเป็น “no loss no gain scenarios” ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณไปตามปกติและงบประมาณจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 14 ทั้งนี้ EU สนับสนุนทางเลือกที่ 1 และกลุ่มประเทศ G-77+China ประสงค์จะเลือกทางเลือกที่ 2 แต่ทางกลุ่มฯ ได้แสดงท่าทีประนีประนอมและร่วมกับอูกานดาและนิวซีแลนด์สนับสนุนทางเลือกที่ 1 อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นประสงค์ที่จะเลือกทางเลือกที่ 2 และจากการหารืออย่างไม่เป็นทางการนอกรอบ ทำให้ได้ข้อสรุปว่า งบประมาณสำหรับกิจกรรมโครงการจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 6 ซึ่งประเทศภาคีทุกฝ่ายยอมรับ และมีการแบ่งแยก scales of assessment และงบประมาณใน core budget ออกอย่างชัดเจนระหว่างงบประมาณสำหรับกิจกรรมของ UNFCCC และสำหรับกิจกรรมของพิธีสารเกียวโต เพื่อเป็นการ accommodate สหรัฐฯ

5) รายงานการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องของประเทศที่ไม่อยู่ใน Annex I ของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (non-Annex I national communications)

ประเทศที่พัฒนาแล้วพร้อมที่จะให้เงินทุนสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา (non-Annex I Parties) ในการจัดทำรายงาน national communications (NC) ฉบับที่ 2 หรือ 3 แต่ต้องการให้มีการกำหนดระยะเวลาอย่างเฉพาะเจาะจงในการส่ง NC ให้สำนักงานเลขาธิการ UNFCCC ด้วย ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาต่อต้านความพยายามของประเทศที่พัฒนาแล้วในการผลักดันเรื่องดังกล่าว เพราะเห็นว่าเกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ future commitments ของประเทศกำลังพัฒนาในอนาคต และเห็นว่า การส่งรายงาน NC ควรจะขึ้นอยู่กับ availability ของเงินทุนสนับสนุนที่มีเท่านั้น

ด้วยจุดยืนที่แตกต่างกันประกอบกับสหรัฐฯ ได้เสนอให้ประเทศกำลังพัฒนาส่งบัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิด (emissions by sources) และการขจัดก๊าซเรือนกระจกโดย sinks (removals by sinks) ของประเทศ (national inventories) ด้วย ทำให้ไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ดังนั้น ที่ประชุม COP-9 จึงตัดสินใจให้มีการพิจารณาในเรื่องการส่ง NC ของประเทศในกลุ่ม non-Annex I Parties ในการประชุม SBI ครั้งที่ 20 ในกลางปี พ.ศ. 2547 แทน

6) วันและเวลาการประชุม COP-10

อาร์เจนตินาได้เสนอตัวที่จะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งต่อไป (COP-10) ทั้งนี้ มีหลายประเทศได้เสนอให้เลื่อนการประชุมออกไปจากปี พ.ศ. 2547 เป็นปี พ.ศ. 2548 เพื่อให้เวลา รัสเซียในการให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต ซึ่งจะทำให้พิธีสารฯ มีผลบังคับใช้ในที่สุด อย่างไรก็ตาม ไรต์ดี ประเทศภาคีได้หาข้อสรุปได้ว่า จะไม่เลื่อนการประชุม COP-10 ออก และกำหนดให้มีการประชุมในวันที่ 29 พฤศจิกายน-10 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ที่กรุงบูเอโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา

7) การหารือโต๊ะกลมระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศภาคีสมาชิก (Roundtable Discussions among Ministers and Other Heads of Delegation)

การหารือโต๊ะกลมระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศภาคีสมาชิกมีขึ้นในวันที่ 10-11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 โดยมีผู้เข้าร่วมจากประเทศสมาชิกมากกว่า 90 ประเทศ รวมทั้งตัวแทนจากประเทศผู้สังเกตการณ์และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีการหารือใน 3 หัวข้อ ได้แก่

ก) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัว การลดปัญหา และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Climate change, adaptation, mitigation and sustainable development)

ข) เทคโนโลยี การใช้และการพัฒนาเทคโนโลยี และการถ่ายโอนเทคโนโลยี (Technology, including technology use and development and transfer of technologies)

ค) การประเมินความก้าวหน้าในระดับประเทศ ภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อทำตามสัญญาและวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในความตกลงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งแง่มุมด้านวิทยาศาสตร์ สารสนเทศ นโยบาย และการเงิน (Assessment of progress at the national, regional and international levels to fulfill the promise and objective enshrined in the climate change agreements, including the scientific, information, policy and financial aspects)

4.3.3 ท่าทีของ EU ในการประชุม COP-9

ในระหว่างการประชุม COP-9 รัสเซียได้ส่งสัญญาณสับสน (mixed signal) ให้กับทุกฝ่าย โดยหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศรัสเซียได้กล่าวว่า รัสเซียจะไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต ในขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กรุงมอสโกได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า กระบวนการให้สัตยาบันพิธีสารฯ ของ รัสเซียยังคงดำเนินต่อไป อย่างไรก็ตาม ไรต์ดี ประเทศภาคีส่วนใหญ่ในที่ประชุม COP-9 ยังคงแสดงท่าทีสนับสนุนพิธีสารฯ อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะ EU ยังคงพยายามผลักดันให้มีการดำเนินการด้านการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างแข็งขัน และยืนยันว่าจะดำเนินการเพื่อบรรลุ commitments ของตนเองในพิธีสารฯ ต่อไปไม่ว่าพิธีสารฯ จะมีผลบังคับใช้หรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ สิ่งที่ EU ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากคือ การส่งเสริมความพยายามในการใช้พลังงานหมุนเวียน (renewable energy) แทนเชื้อเพลิงฟอสซิล (น้ำมัน ถ่านหิน ก๊าซ) ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ EU ได้ประกาศที่จะไม่พยายามผลักดันในที่ประชุม COP-9 ให้ประเทศกำลังพัฒนาให้มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร่วมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ EU ก็พยายามผลักดันที่ประชุมในทางอ้อม โดยจะเห็นได้จากการที่ที่ประชุมไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องการจัดทำ National Communications ของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจาก EU ต้องการให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดทำและส่ง non-Annex I National Communications ซึ่งมี implications ถึงการแสดงผลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนาและการพยายามให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซ ซึ่งทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่ยอมที่จะหารือในเรื่องความถี่ (frequency) ในการส่ง National Communications และส่งผลให้ไม่สามารถตกลงกันได้ประเด็นนี้

4.3.4 ท่าทีของสหรัฐฯ ในการประชุม COP-9

สหรัฐฯ ยังคงมีท่าทีที่ชัดเจนและไม่เปลี่ยนแปลงในการประชุม COP-9 คือการไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต และจะไม่มีการทบทวนท่าทีในเรื่องนี้ภายใต้รัฐบาลชุดปัจจุบัน รวมทั้งเรียกร้องให้มีการแยกงบประมาณสำหรับกิจกรรมของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสำหรับกิจกรรมของพิธีสารฯ ออกจากกัน โดยสหรัฐฯ ไม่ต้องการให้เงินสนับสนุนของตนที่มีต่อสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถูกนำไปใช้ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารฯ

ในขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ได้พยายามแสดงให้เห็นประจักษ์ระหว่างประเทศเห็นว่า สหรัฐฯ มีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาโลกร้อนและสามารถใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาให้เกิดผลดีกว่าการดำเนินงานภายในกรอบของพิธีสารฯ เช่น ข้อเสนอของสหรัฐฯ ในเรื่องการพัฒนาพลังงานไฮโดรเจน แทนเชื้อเพลิงฟอสซิลในรถยนต์ การสร้างเครือข่ายในระดับโลกเพื่อสังเกตการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศของโลกอย่างเป็นระบบ (Earth Observation System) เป็นต้น ท่าทีต่างๆ ของสหรัฐฯ ยังคงเป็นไปในทางลบต่อพิธีสารเกียวโต อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายในที่ประชุม COP-9 มีท่าทีไม่เชื่อมั่นกับการดำเนินการของฝ่ายสหรัฐฯ มากนัก และเห็นว่า พิธีสารฯ เป็นหนทางเดียวที่ดีที่สุดขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ส่วนใหญ่เห็นพ้องว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะต้องกระทำทั้งภายในและภายนอกกรอบของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

4.3.5 บทวิเคราะห์ผลการประชุม COP-9¹⁰⁸

International Institute for Sustainable Development (IISD) วิเคราะห์ว่า การเจรจาระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาใน COP-9 อาจเปรียบเทียบได้กับการเจรจาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายสินค้า โดยสินค้าคือ carbon credits และผู้ซื้อคือ EU สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ มีความกังวลเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้า และพยายามป้องกันการลงทุนของตนเองและรักษาความน่าเชื่อถือ (credibility) ของตนเองกับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (environmental NGOs) ในขณะที่ผู้ขายซึ่งรวมถึงประเทศลาตินอเมริกาพยายามสร้างเงื่อนไขของตลาดที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง (favourable market conditions) และหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่าและไม่สมบูรณ์ (“crippling” transaction costs) โดยพยายามหาทางให้ crediting periods มีความยืดหยุ่นและสร้างหลักประกันที่จะเพิ่มคุณค่า (value added) ให้กับ credits มิเช่นนั้น carbon market จะไม่ต่างไปจากการเป็นตลาดเช่ายืม (“rent”) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าการเป็นตลาดซื้อขายสินค้า รวมทั้งพยายามให้การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม (social and environmental impact assessments) ไม่เคร่งครัดจนเกินไป (not excessively strict) และมีต้นทุนสูงจนเกินไป

4.4 ความแตกต่างและความเชื่อมโยงของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต

4.4.1 การเปรียบเทียบระหว่างกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตกับระบบอื่น

โดยที่สหรัฐฯ ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซด้วยตนเองนอกกรอบพิธีสารเกียวโต จึงทำให้เกิดการแข่งขันและเปรียบเทียบระหว่างวิธีการของพิธีสารฯ และวิธีการของระบบ non-Kyoto โดยเฉพาะของสหรัฐฯ เพราะในขณะที่พิธีสารฯ มีเงื่อนไขเรื่องเวลาและการมีผลบังคับใช้ ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีการของสหรัฐฯ ที่สหรัฐฯ สามารถดำเนินการด้วยวิธีของตนเองได้โดยไม่มีอิสระ

ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่เชื่อมั่นว่า กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต ซึ่งทำให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นสินค้า (commodity) และมีตลาดคาร์บอน (carbon market) เกิดขึ้น เป็นวิธีที่ดีที่สุดและมีประสิทธิภาพคุ้มค่า (cost effectiveness) เพราะทำให้เกิดการอุปสงค์และอุปทานในการซื้อ-ขาย carbon credit และทำให้ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

¹⁰⁸ International Institute for Sustainable Development. “Summary of the Ninth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change: 1-12 December 2003.” *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 231, 15 December 2003. Internet. <http://www.iisd.ca/linkages/climate/cop9> Printed on 16 December 2003.

วิธีการของสหรัฐฯ ได้รับการวิจารณ์ว่า อาจไม่สามารถตอบสนองต่ออัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะของสหรัฐฯ เองได้ทัน และไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ทัน เพราะเป็นดำเนินการโดยมุ่งที่จะรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก จึงมีระยะเวลาการดำเนินการช้ากว่ากรอบพิธีสารเกียวโตที่มีการระบุเป้าหมายและกรอบระยะเวลาไว้ค่อนข้างชัดเจน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบทั้งสอง ก็จะพบว่าวิธีการของสหรัฐฯ มีข้อดีอยู่หลายข้อ และหลายประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ก็มีนโยบายที่คล้ายกันดำเนินการอยู่ รวมทั้งอีกหลายประเทศก็เป็นทั้งภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และร่วมมือดำเนินการกับสหรัฐฯ ไปด้วย ข้อเสียหรือความผิดของสหรัฐฯ จึงอาจมีประการเดียวที่ชัดเจนที่สุด ซึ่งก็คือการที่สหรัฐฯ ไม่ได้ให้สัตยาบันพิธีสารฯ อย่างไรก็ดี ข้อเสียของสหรัฐฯ นี้กลับมีนัยสำคัญในเชิงสิ่งแวดล้อมต่อความร่วมมือระหว่างในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นอย่างมาก เพราะทำให้เกิดระบบคู่ขนานขึ้นมาสองระบบ ทำให้การแก้ไขปัญหาขาดลักษณะของการเป็นความร่วมมือในระดับโลก (worldwide/global cooperation)

ในความเป็นจริงแล้ว หากทั้งสองฝ่ายยอมรับซึ่งกันและกัน ระบบทั้งสองก็สามารถที่จะรวมหรือเชื่อมโยงกันได้ เพราะทุกฝ่ายยอมรับว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาสำคัญ และมีความเร่งด่วนที่ต้องการการแก้ไข การดำเนินการในกรอบระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาจึงต้องการทั้งการดำเนินการในระดับพหุภาคีหรือวิธีการตามพิธีสารฯ และระดับทวิภาคีหรือวิธีการของสหรัฐฯ และออสเตรเลีย แต่แต่ละฝ่ายกลับมีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันและให้น้ำหนักกับปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องต่างกัน อาทิ การให้ความสำคัญกับความชัดเจนแน่นอนทางวิทยาศาสตร์ (scientific certainty) การเชื่อมั่นในเทคโนโลยีว่าเป็นกุญแจสำคัญในการแก้ไขปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างการแก้ไขปัญหากับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งในที่นี่ อาจพิจารณาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์และไฮโดรเจนที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุน ในขณะที่พิธีสารเกียวโตไม่ยอมรับโครงการประเภทนิวเคลียร์ เพราะประเทศที่เข้าร่วมมีความกังวลต่อความเสี่ยงของการนำไปใช้ในทางที่ผิด หลักประกันในเรื่องความปลอดภัย และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น

4.4.2. การเชื่อมโยงระหว่างกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตกับระบบอื่น

1) ระบบของสหรัฐฯ

ขณะนี้การแก้ไขปัญหาคือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน ได้แก่ กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ และสาเหตุที่เกิดสภาพคู่ขนานขึ้นก็

เนื่องมาจากสถานะความเป็นมหาอำนาจและการเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลกของสหรัฐฯ ทำให้ประเทศต่างๆ ได้เพ่งเล็งและให้น้ำหนักความสำคัญกับระบบของสหรัฐฯ มาก

อย่างไรก็ดี การเชื่อมโยงทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน (linkage, convergence หรือ harmonisation) อาจเป็นสิ่งจำเป็นในอนาคต หากจะพิจารณาว่า ภาคเอกชนและบริษัทข้ามชาติของสหรัฐฯ ที่มีผลประโยชน์ในประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ อาจต้องการใช้ประโยชน์จากโอกาสและต้นทุนที่ต่ำในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ระบบสหรัฐฯ และหากต่อไปสหรัฐฯ กำหนดมาตรการบังคับ limits ของการปล่อยก๊าซ ภาคเอกชนของสหรัฐฯ ก็อาจต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากโอกาสและต้นทุนที่ต่ำกว่าในกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต นอกจากนี้ เมื่อมองในเชิงสิ่งแวดล้อมแล้ว การเชื่อมโยงกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ เข้าด้วยกันจะช่วยแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ หากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นปริมาณมากทั้งหมดร่วมมือกัน และในเชิงเศรษฐกิจ การลดการปล่อยก๊าซร่วมกันนี้ก็จะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า (cost-effective) มากที่สุดหากมีการประสานและบูรณาการระบบทั้งหมดเข้าเป็นระบบเดียวในโลก

ประเด็นสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างระบบทั้งสองคือ สหรัฐฯ อาจจะได้รับ carbon credits จากการดำเนินการในกรอบของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในกิจกรรมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายและแนวนโยบายของตนเอง แม้ว่าระบบของสหรัฐฯ จะเข้ากับกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตไม่ได้เลยก็ตาม (incompatibility) อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้าม กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตกลับจะไม่สามารถยอมรับระบบของสหรัฐฯ ได้เลยหากไม่มีการแก้ไขพิธีสารฯ ให้ยอมรับระบบอื่นนอกกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต ซึ่งแนวโน้มที่ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ จะยอมแก้ไขพิธีสารฯ มีน้อยมากหากเห็นว่ากลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบสหรัฐฯ เข้ากันไม่ได้ในภาพรวม ดังนั้น หากกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบสหรัฐฯ สามารถเข้ากันได้ ก็จะเป็นการง่ายยิ่งขึ้นในการเชื่อมโยงหรือประสานทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน หรืออาจกล่าวในอีกทางหนึ่งได้ว่า หากยังปล่อยให้ทั้งสองระบบพัฒนาไปในทิศทางของตัวเอง (divergence) มากเท่าไร โอกาสที่จะเชื่อมโยงหรือประสานระบบทั้งสองเข้าด้วยกันจะยิ่งยากมากขึ้นเท่านั้นทั้งในเชิงการเมืองและในเชิงกฎหมาย

สำหรับสถานการณ์ที่เป็นไปได้ (scenario) ที่กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ จะมีโอกาสเชื่อมโยงหรือประสานกันได้ อาจแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ¹⁰⁹ ดังนี้

¹⁰⁹Pew Center on Global Climate Change. (c. 2001) "Linking U.S. and International Climate Change Strategies." Internet. <http://pewclimate.org> Printed on 16 December 2003

ก) ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ตัดสินใจยอมรับ carbon credits ของโครงการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ซึ่ง scenario นี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ยอมรับและยอมแก้ไขพิธีสารฯ

ข) สหรัฐฯ ตัดสินใจยอมรับ carbon credits ในกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต และในขณะเดียวกันก็กำหนด limits และอนุญาตให้มีการซื้อ-ขาย carbon credits ในระบบของตนเองด้วย (cap-and-trade/emissions trading system) ซึ่ง scenario นี้ เป็นโอกาสที่ภาคเอกชนและบริษัทข้ามชาติของสหรัฐฯ ที่มีผลประโยชน์ในประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ จะใช้ประโยชน์จากการลงทุนในประเทศนั้นๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้กำหนด limits เพราะพิธีสารฯ ไม่มีการระบุไว้ให้ชัดเจนว่า การซื้อขาย carbon credits จำกัดไว้เฉพาะระหว่างประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ เท่านั้น

ค) ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ตัดสินใจยอมรับ carbon credits ของโครงการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และในขณะเดียวกันสหรัฐฯ ก็กำหนดระบบ cap-and-trade/emissions trading system ด้วย ซึ่ง scenario นี้มีโอกาสจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อระบบของสหรัฐฯ ถูกออกแบบให้มีความใกล้เคียงสามารถเข้ากันได้กับกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต ซึ่งจะทำให้การแก้ไขพิธีสารเกียวโตให้ยอมรับระบบอื่นนอกจากกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตกระทำได้ง่ายขึ้น เพราะไม่ต้องการแก้ไขในรายละเอียดของพิธีสารฯ

ง) สหรัฐฯ กำหนด emissions trading scheme ของตนเอง แต่มีตัวกลาง (brokers) ดำเนินการซื้อ-ขาย carbon credits ระหว่างกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ ซึ่ง scenario นี้ไม่จำเป็นที่กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบสหรัฐฯ จะต้องยอมรับซึ่งกันและกันหรือสามารถเข้ากันได้ เพราะการเชื่อมโยงระหว่างระบบทั้งสองเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีตัวกลางเป็นผู้ทำหน้าที่แปลง carbon credits ที่แตกต่างกันระหว่างการซื้อ-ขายที่เกิดขึ้น

2) Emissions Trading ภายใต้พิธีสารเกียวโต

พิธีสารเกียวโตทำให้เกิดระบบตลาด emissions trading market มีการซื้อ-ขายสินค้า carbon credits ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ทำให้มีการเข้าใจกันว่า ระบบตลาดนี้เป็นระบบปิด (closed system) แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่จะดำเนินการซื้อ-ขายสินค้าไม่ได้มีแค่เพียงประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ แต่มี legal entities ที่ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ รับรอง (authorise) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในตลาดด้วยเช่นกัน และ legal entities นี้ก็อาจจะไม่จำเป็นว่าจะต้องมาจากประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ เท่านั้น แต่สามารถที่จะเป็น legal entities จากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ หรือองค์กรระหว่างประเทศก็ได้¹¹⁰ โดยการซื้อ-ขายสินค้าอาจเกิดขึ้นได้ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ

¹¹⁰ Australian Greenhouse Office. (2003) Op. cit.

กันเองทางหนึ่ง ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ กับ legal entities อีกทางหนึ่ง และระหว่าง legal entities กันเองในอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ตลาด emissions trading market ของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตยังคงถือเป็นระบบที่ปิดเมื่อพิจารณาในมุมมองเชิงกฎหมายที่พิธีสารฯ ไม่ได้ยอมรับ carbon credits ของประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ

โดยแท้จริงแล้ว พิธีสารเกียวโตยอมรับให้มีการซื้อขาย carbon credits ระหว่างประเทศ (-ภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และ legal entities ที่ได้รับการรับรอง) (international emissions trading system) และมี Marrakesh Accords ที่กำหนดกฎพื้นฐานในการซื้อ-ขาย แต่พิธีสารฯ ก็กำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีการซื้อ-ขาย carbon credits หรือจะต้องมีระบบ emissions trading system เพียงระบบเดียว นอกจากนี้ ยังมี implications ในการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในตลาด carbon credits ด้วย ทำให้ระบบ emissions trading system เป็นที่ได้รับความสนใจมาก โดยจะเห็นได้ว่า EU ได้กำหนดให้มี emissions trading scheme ภายในกลุ่มประเทศสมาชิกของตนเองแล้วและกำลังพิจารณาที่จะยอมรับ carbon credits จากกลไก JI และ CDM (ร่างกฎหมาย EU "Linkage Directive") ซึ่งจะทำให้ประเทศสมาชิกทำการซื้อ-ขาย carbon credits ระหว่างกันภายในกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การเกิดขึ้นของ emissions trading scheme ของ EU เป็นไปได้และมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ ก็เนื่องมาจากการที่ EU เป็นการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคยุโรปที่มีระบบการวางและดำเนินนโยบาย และเป็นระบบเศรษฐกิจที่ค่อนข้างผนึกแน่น (cohesion) เป็นรูปธรรม และมีขนาดใหญ่

อย่างไรก็ตาม ภายในกลุ่มประเทศ EU เองในขณะนี้ อังกฤษได้กำหนดให้มี emissions trading scheme ของภาคธุรกิจเอกชนในอังกฤษแล้ว และเดนมาร์กกำลังทดลองให้มี emissions trading scheme ในภาคการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศตนเอง โดยระบบของอังกฤษและเดนมาร์กมีความแตกต่างจาก EU emissions trading scheme ซึ่งทำให้จะต้องมีการปรับระบบของอังกฤษและ EU ให้สามารถเข้ากันได้โดยเร็ว โดยเฉพาะฝ่ายอังกฤษ มิเช่นนั้น อังกฤษจะต้องเผชิญหน้ากับการมีระบบ emissions trading system 2 ระบบ เมื่อ scheme ของ EU เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2548

นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายประเทศที่แสดงความสนใจที่จะทำระบบ emissions trading system ของประเทศตนเอง อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา ฟินแลนด์ เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน เป็นต้น¹¹¹ และหากจะเปรียบเทียบ emissions trading scheme ของ EU กับประเทศเดี่ยวแต่ละประเทศที่กำหนดให้มีระบบ emissions trading system ด้วยตนเองแล้ว โอกาสที่จะประสบความสำเร็จจึงมีน้อยกว่า EU เพราะระบบของประเทศนั้นๆ อาจจะต้องมีการปรับให้เข้าหากันระหว่างระบบ emissions

¹¹¹Pew Center on Global Climate Change. Op. cit.

trading system ของประเทศตนเองกับประเทศอื่นๆ ซึ่งจะต้องมีการปรับแก้ไขระบบทั้งระบบของแต่ละประเทศและเกิดประเด็นด้านการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมตามมา ในขณะที่ EU เริ่มต้นด้วยการมีระบบเดียวครอบคลุมไปแล้ว 15 ประเทศสมาชิก และจะครอบคลุมไปอีก 10 ประเทศซึ่งเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของ EU จากยุโรปตะวันออกและกลุ่มอดีตสหภาพโซเวียตอีกด้วย

4.4.3 Joint Implementation (JI) และ Clean Development Mechanism (CDM)

ความสนใจของประเทศที่พัฒนาแล้วในกลุ่ม Annex I ของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอยู่ที่ emissions trading system มากกว่า JI และ CDM อย่างไรก็ดีตาม ในส่วนของ JI ประเทศในกลุ่ม Annex I มีนโยบายที่ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม EU ที่มีโครงการส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปกลางและตะวันออก โดยประเทศในกลุ่ม EU เป็นผู้เข้าไปดำเนินการ ซึ่งการขยายจำนวนประเทศสมาชิกของ EU เพิ่มอีก 10 ประเทศ โดยรวมประเทศในยุโรปกลางและตะวันออกเข้ามา จะทำให้ระบบ emissions trading scheme ของ EU มีความแข็งแกร่งและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเมื่อ carbon credits ที่ได้จากโครงการ JI เริ่มมีผลนับเป็น credits ในปี พ.ศ. 2551

ในทางตรงกันข้าม ประเทศในกลุ่ม Annex I โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ EU กลับไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง CDM หรืออาจมีแต่ยังไม่มีการประกาศแนวทางดำเนินการให้ชัดเจน โดยมักจะกล่าวในนโยบายและ/หรือยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวมๆ ถึงการสนับสนุนให้มีโครงการ JI และ CDM และมักกล่าวถึงโครงการ JI ที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วมากกว่า เหตุผลความเป็นไปได้ของการมีนโยบาย CDM ที่ไม่ชัดเจนอาจมาจากการที่ JI มีความสอดคล้องกับเรื่องการพัฒนา ระบบ emissions trading system และนโยบายในเรื่องการรับสมาชิกใหม่ของ EU รวมทั้งการที่ JI ซึ่งเป็นโครงการระหว่างประเทศในกลุ่ม Annex I สามารถกระทำได้ง่ายกว่า CDM ที่เป็นโครงการร่วมระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว (Annex I) กับประเทศกำลังพัฒนา (non-Annex I) และมีเงื่อนไขและการเจรจาที่มีความซับซ้อนกว่ามาก โดยเฉพาะ CDM ในด้านป่าไม้ (sinks) ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วรอให้เรื่อง CDM มีความชัดเจนมากขึ้นก่อนที่จะเปิดเผยเรื่องนโยบายด้าน CDM ของตน เนื่องจาก CDM ด้านป่าไม้มีราคาถูกและใช้เทคโนโลยีต่ำ จึงเป็นสนใจของประเทศพัฒนาแล้ว ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต้องการให้มีการทำโครงการ CDM ที่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูงและมีเงินทุนจำนวนมากเข้าประเทศมากกว่า ทั้งนี้ การประชุม COP-9 เมื่อปลายปี พ.ศ. 2546 สามารถตกลงกันได้ในเรื่องโครงการ CDM ด้านป่าไม้ ซึ่งคาดว่าจะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถกำหนดและประกาศนโยบาย CDM ที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นได้ต่อไป

มีเพียงกับประเทศเดียวที่เป็นข้อยกเว้นคือ เนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นประเทศเดียวที่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง CDM และให้ความสำคัญกับ CDM มากกว่า JI โดยตั้งเป้าหมายว่า ร้อยละ 50 ของ

ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ต้องลดการปล่อย (100 ของ 200 ล้านตัน) จะเป็นการดำเนินงานภายนอกประเทศ และ 2 ใน 3 จะเป็นผลมาจากโครงการ CDM และที่เหลือ 1 ใน 3 จะมาจากโครงการ JI ในขณะที่เดียวกัน เดนมาร์กได้ประกาศยุทธศาสตร์ด้านสภาพภูมิอากาศเมื่อปีต้นปี พ.ศ. 2546 กลับไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเรื่อง CDM มากเท่ากับนโยบายเรื่อง JI ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือและพัฒนาโครงการ JI กับประเทศในกลุ่มทะเลบอลติก เพราะยุทธศาสตร์ของเดนมาร์กระบุเพียงคำว่า การเตรียมการเพื่อดำเนินการด้าน CDM จะเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการของเดนมาร์กในปี พ.ศ. 2546 ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและพันธกรณีที่มียุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต ซึ่งต่อมาก็เป็นที่ชัดเจนเมื่อเดนมาร์กได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อดำเนินโครงการ CDM ด้านพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทดแทนกับมาเลเซียแล้ว และในขณะนี้ได้เสนอที่จะมี MOU ในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย ในส่วนของสวีเดนก็ได้เริ่มดำเนินการในกรอบ JI และ CDM ไปแล้วตามแนวนโยบายด้านพลังงาน องค์กรที่ดี โดยที่สวีเดนมีนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศที่ชัดเจนในการไม่ใช้ถ่านหินภายใต้พิธีสารฯ ในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตนเองจนกว่าจะมีการทบทวนนโยบายในปี พ.ศ. 2547 ทำให้การดำเนินการโครงการ JI และ CDM ของสวีเดนในขณะนี้ยังไม่มีเม็ดเงินลงทุนในโครงการแลกเปลี่ยน carbon credits ที่ได้จากการทำโครงการ

นอกจากนี้ โดยที่ CDM เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนด้วย การที่รัฐบาลประเทศหนึ่งไม่มีนโยบายหรือไม่มีทำที่ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่อง JI และ/หรือ CDM ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีภาคเอกชนจากประเทศนั้นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะภาคธุรกิจอุตสาหกรรมคือภาคเศรษฐกิจที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดและการดำเนินการโดยเฉพาะโครงการ CDM ก็ไม่ได้จำกัดระหว่างรัฐต่อรัฐ หากแต่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซด้วย องค์กรที่ดี ตาม รัฐยังคงที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็น designated national authority และ/หรือประเทศที่ตั้งโครงการ เป็นผู้ออกใบรับรองโครงการด้วย นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังอาจเข้ามาเป็นตัวกลาง (intermediary) ในการซื้อขาย carbon credits ของโครงการ CDM (CERs) หรือเป็นหน่วยงานปฏิบัติการตรวจสอบ (operational entity – OE) ทำหน้าที่ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ของโครงการได้ ซึ่งการเจรจาของประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ในเรื่องการเป็นตัวกลางและ OE ในกรอบ CDM ก็ไม่ได้กำหนดเรื่องที่มาของ ตัวกลางและ OE ว่าจะต้องมาจากที่ใด ดังนั้น ตัวกลางและ OE อาจมาจากประเทศที่สามในโครงการ CDM หรืออาจมาจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และได้รับการรับรองจากประเทศภาคีในกรณีของตัวกลาง และจาก CDM Executive Board ในกรณีของ OE

บทที่ 5

ยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย

เนื้อหาในบทนี้ เป็นการวิเคราะห์บทบาทของประเทศไทยในการที่หากจะต้องมีการดำเนินโครงการ CDM ซึ่งได้จัดให้มีการรวบรวมข้อมูลทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ CDM โดยนำผลที่ได้มาประกอบการวิเคราะห์ในด้านของนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลไทย รวมทั้งความต้องการและความสนใจของภาคเอกชน ซึ่งจากผลของข้อมูลได้นำมาสู่กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย

5.1 บทวิเคราะห์ของประเทศไทยเกี่ยวกับผลกระทบของ CDM

จากการประกาศเห็นชอบการเข้าร่วมลงนามให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโตของสภาแห่งสหพันธรัฐ รัสเซีย(The state Duma of the Russian Federation) เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2547¹¹² ที่ผ่านมา อันจะมีผลทำให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้ตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้แล้ว จึงเป็นที่แน่นอนว่าการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศพัฒนา ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศ Annex I ของพิธีสารฯ ย่อมจะต้องเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้ว การดำเนินโครงการ CDM อาจก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศในแง่ที่ว่า ประเทศไทยมีความเอื้ออำนวยในการทำโครงการ CDM ได้ในระยะยาว เนื่องจากประเทศไทยมีกิจกรรมหลายด้านที่มีความสามารถในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้สูงและลงทุนต่ำ ทำให้เป็นโอกาสของประเทศไทยในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศในการเข้ามาลงทุนโครงการ CDM ในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยได้เพิ่มขีดความสามารถทางด้านเทคนิคและข้อมูล จากการได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามเงื่อนไขของการได้มาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนของโครงการ CDM อย่างไรก็ดี ผลดีเหล่านี้จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรองของฝ่ายไทยในฐานะประเทศเจ้าบ้านเป็นสำคัญ

ในอีกแง่มุมหนึ่งประเด็นที่น่าห่วงใยสำหรับการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทยก็คือ ณ. ขณะนี้ประเทศไทยยังขาดความพร้อมในการรองรับการดำเนินโครงการ CDM อยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการขาดกรอบแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน การขาดมาตรการเชิงสถาบัน (Institutional Arrangement) ที่จะมียุทธศาสตร์/หน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ การขาดกลไกและกระบวนการพิจารณาโครงการที่เสนอพิจารณาอย่างโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามี

¹¹² <http://unfccc.int/2860.php> retrieved on 26/10/2547

ส่วนร่วม ตลอดจนการขาดข้อมูลเชิงเทคนิคเกี่ยวกับปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และข้อมูลในด้านที่เกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ซึ่งมีความสำคัญต่อการนำไปใช้ในการเจรจาเรื่องการกำหนดราคาคาร์บอนเครดิต

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในระยะยาวที่สำคัญยิ่ง นั่นก็คือ ประเด็นเรื่องโครงการ CDM ที่เกี่ยวกับ sink ซึ่งยังขาดความชัดเจนอยู่ แม้ว่าจะได้มีการประชุมหารือกันอยู่บ้าง ในเวทีระดับโลกตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ตาม ประเด็นเรื่อง sink อาจมีความขัดแย้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เพราะเป็นประเด็นใหญ่ที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญและคาดว่าประเด็นนี้น่าจะถูกหยิบยกเป็นประเด็นหนึ่งของการประชุมภายใต้ UNFCCC ด้วย และที่สำคัญการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการที่เสนอเพื่อดำเนินการเป็นโครงการ CDM นั้นสิ่งที่ควรคำนึง คือลักษณะโครงการที่สามารถจำแนกเป็นลักษณะโครงการที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้เอง ง่าย ใช้เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน และเงินลงทุนไม่มาก เช่น โครงการ sink กับอีกลักษณะหนึ่งคือโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ซึ่งหากมิได้กำหนดเกณฑ์การเลือกโครงการใดบ้างที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยและนักลงทุนต่างประเทศ อาจเกิดปัญหาคือโครงการง่าย ไม่ซับซ้อน และลงทุนต่ำจะถูกเลือกดำเนินการทำโครงการ CDM จากนักลงทุนต่างประเทศไปก่อน และเหลือโครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูงสำหรับประเทศไทย ในกรณีที่ต่อไปประเทศไทยต้องมีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก (cherry picking problems)

ดังนั้นการกำหนดจุดยืนของประเทศไทยในทางยุทธศาสตร์ของการดำเนินโครงการ CDM จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมการอย่างละเอียดรอบคอบและใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกฎหมายและกรอบกติกาต่างๆ เพื่อที่จะเป็นฐานข้อมูลสำหรับการเจรจาต่อรองในเรื่องต่างๆ ตลอดจนการที่จะเป็นฐานการตัดสินใจเลือกทำโครงการ CDM ที่จะก่อประโยชน์ต่อประเทศในทุกด้านทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

5.2 สถานการณ์ปัจจุบัน

6.2.1 การดำเนินงานด้าน CDM ของประเทศไทย

นับตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต อันเป็นการแสดงเจตจำนงในการให้ความร่วมมือกับประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้นมา เรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่เป็นที่สนใจจากสังคมอย่างค่อนข้างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐกิจเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ก็คือ การดำเนินงานของภาครัฐที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism – CDM) ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยอยู่ในกลุ่ม

ประเทศที่กำลังพัฒนา (Non Annex I) ที่ไม่มีผลบังคับตามพิธีสารนี้ แต่ก็ยังเป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่ได้รับความสนใจของประเทศพัฒนาแล้ว ในการเข้ามาดำเนินโครงการ CDM อยู่มากที่สุด การนำเสนอการดำเนินการด้าน CDM ของประเทศไทยในส่วนนี้ จึงนำเสนอทั้งในส่วนของการดำเนินนโยบายของภาครัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา และ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนซึ่งถือเป็นภาคที่จะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ CDM ดังนี้

ก) นโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลไทย

ณ. ปัจจุบันนี้ (ตุลาคม พ.ศ. 2547) แม้พิธีสารเกียวโตจะยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากประเทศกลุ่มภาคที่พัฒนาแล้ว (Annex I) ยังไม่ได้ให้สัตยาบันครบตามปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปลดปล่อยรวม 55% แต่กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในระดับโลกก็ได้มีการประชุมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันที ประเด็นสำคัญในส่วนที่ประเทศไทยต้องพิจารณาและเตรียมการก็คือ กลไกการพัฒนาที่สะอาดซึ่งอยู่ภายใต้พิธีสารเกียวโตนี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทางเทคนิคและเกี่ยวข้องกับมิติต่างๆ มากมาย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศจำเป็นต้องมีการดำเนินการภายในประเทศที่เป็นระบบที่ดีทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการในการทำงาน

หากพิจารณาการดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบว่าในระดับนโยบายก็ได้มีการให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้โดยเห็นว่า “การตัดสินใจในการดำเนินการเรื่องกลไกการพัฒนาที่สะอาดสำหรับประเทศไทย เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบและที่สำคัญที่สุด คือ ต้องยึดเอาผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทยในระยะยาวเป็นที่ตั้ง”¹¹³ โดยได้มีมาตรการในเชิงนโยบาย สรุปได้ดังนี้

- การกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน (National Focal Point) ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority –DNA ด้วย (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2545)

- การกำหนดการทำงานของภาครัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และในส่วนการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับ carbon

¹¹³ ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกลไกการพัฒนาที่สะอาด เสนอต่อ สกว. วันที่ 18 พ.ค. พ.ศ. 2547 รวบรวมจากความเห็นและข้อเสนอของคณะทำงานวิชาการของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์)

credit ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นกรณีๆ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545)

- การปรับปรุงองค์ประกอบของอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ครอบคลุมองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ เอกชน สภาหอการค้า นักวิชาการ โดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นเลขานุการอนุกรรมการ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2546)

- การแต่งตั้งคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด ภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยคำสั่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่กำกับการดำเนินงานภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด โดยคณะทำงานนี้ แบ่งชุดทำงานออกเป็น 2 สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน-อุตสาหกรรม และสาขาป่าไม้-เกษตรกรรม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดในช่วงต้นนี้ ย่อมต้องอาศัยกลไกในระดับการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอีกหลายด้าน เพื่อให้สามารถเกิดการดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้เงื่อนไขที่สำคัญควรจะประกอบไปด้วยการมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและชัดเจนสำหรับการพิจารณาโครงการ การมีกระบวนการที่โปร่งใสในการให้ความเห็นชอบต่อโครงการ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาโครงการ และการมีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด เป็นต้น ซึ่งในเรื่องต่างๆเหล่านี้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญ และมีความพยายามในการแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าในเชิงวิชาการเพื่อนำเสนอเป็นทางเลือกเชิงนโยบายแก่ภาครัฐ¹¹⁴ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างไร

¹¹⁴ ดังเช่น การเชิญ อธิบดีกรมอุตุนิยมหาวิทยาลัยประเทศมาเลเซีย Mr. Chow Kok Kee ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการของ Executive Board UNFCCC โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ และสถาบันธรรมชาติเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI) มาให้ความรู้แก่นักวิชาการของหน่วยงานภาครัฐ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ที่ผ่านมานอกจากนี้ยังมีการศึกษาวิจัยโดยคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) ในเรื่อง “การศึกษาและจัดทำรายงานแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การ

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น คือเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อโครงการ CDM ที่เสนอเข้ามา ซึ่งในเรื่องนี้ก็ยังไม่มี ความชัดเจนของแนวปฏิบัติ สถานการณ์ที่เป็นอยู่ ณ ขณะนี้ คือ การดำเนินการศึกษาในเชิงวิชาการ โดยสถาบันการศึกษาและองค์กรที่สนใจเท่านั้น โดยมีข้อสังเกต คือ นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ แนวทางการดำเนินการ ในเรื่องกลไกการพัฒนาที่สะอาด เท่าที่ปรากฏต่อสาธารณะก็ยังคงมีเพียงการใช้มาตรการด้านนโยบาย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิมเป็นตัวกำหนดกรอบแนวทางของการดำเนินการ กล่าวได้ว่าความ เคลื่อนไหวในส่วนของการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็น National Focal point ใน เรื่องกลไกการพัฒนาที่สะอาดนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้าจนเกือบจะเรียกได้ว่าหยุดนิ่งอยู่กับที่ และไม่มี คำอธิบายต่อสาธารณะแต่ประการใด อนึ่ง คำตอบหนึ่งที่พอจะคาดเดาอย่างผิวเผินให้เป็นคำอธิบาย ณ. ขณะนี้น่าจะเป็นเรื่องที่ว่าพิธีสารเกียวโดยังไม่มีผลบังคับใช้ ส่วนเหตุผลอื่นนั้นคงต้องหาคำตอบใน เชิงลึกเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

ข) ความสนใจของภาคเอกชนต่อการดำเนินโครงการ CDM

ในการที่ประเทศไทยมีความประสงค์จะร่วมดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด การ พิจารณาถึงความต้องการและความสนใจของภาคเอกชนภายในประเทศ จึงมีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้เพราะ กลไกการพัฒนาที่สะอาดมีที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และเน้นความสมัครใจของผู้ทำ โครงการ อีกทั้ง CDM มิได้จำกัดระหว่างรัฐต่อรัฐ หากแต่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย ฉะนั้นภาคเอกชนจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งใน การดำเนินโครงการ CDM เพราะเป็นองค์กรหลักที่ต้องมีการติดต่อโดยตรงกับผู้ลงทุนจากต่างประเทศ ที่จะมาทำโครงการ CDM

การนำเสนอในส่วนนี้ รวบรวมจากผลการสัมภาษณ์ และการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น ของภาคเอกชนต่อการดำเนินโครงการ CDM ในส่วนของประเทศไทย¹¹⁵ โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

เตรียมการรองรับการอนุวัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธี สารเกียวโต” และ โครงการวิจัยเรื่อง “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM” โดยสถาบันธรรมรัฐฯ ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

¹¹⁵ รวบรวมผลสัมภาษณ์จากผู้แทนบริษัท บ้านปู จำกัด(มหาชน) บริษัท ปูนซิเมนต์ไทยอุตสาหกรรม จำกัด บริษัท เอ. ที. ไอโอพาวเวอร์ จำกัด บริษัท ยูโนแคล จำกัด และเอกสารถอดเทป เสวนาโต๊ะกลม เรื่อง “ข้อเสนอแนวทางและ เกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM” ในส่วนภาคเอกชน วันพฤหัสบดีที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2547 ณ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย

(1) ความสนใจและ / ความต้องการโครงการ CDM ที่ต่างประเทศเข้าร่วมลงทุนกับเอกชน แนวคิดความสนใจด้านการทำ CDM ในส่วนของภาคเอกชน นั้น ภาคเอกชนมีมุมมองว่า CDM เป็นเรื่องใหม่ที่มีความซับซ้อน และควรต้องมีการศึกษาถึงรายละเอียดและเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ CDM อย่างรอบด้าน รวมทั้งควรมีการศึกษาถึงแนวโน้มนโยบายทั้งในส่วนภาครัฐภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการทำโครงการ CDM หรือโครงการใดๆก็ตาม จะมีเงื่อนไขของการประกอบการที่เน้นการได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ในด้านความสนใจ ส่วนหนึ่งเกิดจากการได้รับผลประโยชน์จากต่างประเทศ ในด้านการให้ความสนับสนุนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สถานทูตเดนมาร์ก ที่ได้ยื่นเงื่อนไขเพื่อให้ทุนสนับสนุนการทำโครงการ CDM กับเอกชน ในส่วนของการดำเนินโครงการ CDM ในระยะเริ่มต้นของกระบวนการทำ Project Design Document (PDD) ซึ่งมีการตกลงที่ระบุว่าเป็นความต้องการของรัฐบาลเดนมาร์กในการซื้อ CERs ที่ปราศจากภาระผูกพัน ทั้งนี้ได้ระบุเงื่อนไขว่า การให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต มีผลบังคับใช้ และโครงการที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของ CDM

นอกจากนี้ สาเหตุหลักสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความต้องการลดค่าใช้จ่ายจากการประกอบธุรกิจ ซึ่งขั้นตอนในการทำธุรกิจ จะมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการลงทุนว่าคุ้มทุน ซึ่งหากมีโครงการที่น่าสนใจ แต่ไม่คุ้มทุนตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ก็จะไม่เลือกทำ เพราะฉะนั้นการมีโครงการใดที่มาช่วยเสริมการลงทุน จึงเป็นประเด็นที่อาศัย additionality ของโครงการ ดังเช่นโครงการ CDM มาสนับสนุนให้ความคุ้มทุนกับโครงการนั้นๆ

(2) ลักษณะ และประเภทของโครงการ ที่สนใจทำโครงการ CDM

การทำโครงการใดๆของภาคเอกชน มักเน้นโครงการที่ได้รับผลประโยชน์สูงและลงทุนต่ำ และเน้นการใช้ทรัพยากรภายในประเทศอย่างคุ้มค่า ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะและประเภทของโครงการที่เอกชนสนใจได้ คือ

ประเภทแรก คือ โครงการด้านพลังงาน การใช้พลังงานหมุนเวียน (renewable energy) และประสิทธิภาพพลังงาน (energy efficiency) ทั้งนี้เป็นโครงการที่ช่วยให้บริษัทลดต้นทุน และได้มาซึ่งเทคโนโลยีระดับสูง อีกทั้งจากการที่ประเทศไทยมีทรัพยากรประเภทชีวมวล (Biomass) ที่เหลือใช้จากผลิตผลทางการเกษตร และการประกอบธุรกิจในปริมาณที่มาก หากสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่า เช่น ทำเป็นโครงการผลิตไฟฟ้า จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่ช่วยประเทศประหยัดทรัพยากรพลังงานได้

ประเภทที่สอง คือ โครงการปลูกป่า ที่เอกชนมีมุมมองว่า การทำโครงการประเภทนี้นโยบายภาครัฐต่อโครงการ CDM คือไม่ต้องการทำโครงการ Sink อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี ได้มี

แนวคิดว่าการทำโครงการ CDM ไม่จำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าซึ่งเป็นแหล่งอนุรักษ์ที่มีความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ แต่อาจมีทางเลือกอื่น ดังเช่น การนำพื้นที่เสื่อมโทรม หรือพื้นที่ที่ต้องการฟื้นฟู มาทำโครงการ CDM ด้วยการปลูกไม้โตเร็ว ให้ผลผลิตง่าย มาทำโครงการ CDM เพราะนอกจากจะช่วยให้เกิดการลงทุนในประเทศ และภาคเอกชนได้ผลประโยชน์ในการซื้อขายคาร์บอนเครดิตกับต่างประเทศแล้ว ยังเป็นส่วนสนับสนุนช่วยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งดีกว่าการให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศหันไปลงทุนในประเทศอื่น จะนำมาสู่ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของประเทศได้

(3) การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างภาคเอกชนและผู้ลงทุนจากต่างประเทศ

การแบ่งปันผลประโยชน์ นั้นมีแนวคิดที่จะต้องพิจารณาในหลายแนวทาง เช่น การพิจารณาว่าผู้ลงทุนนั้นมาจากประเทศใด และมีความต้องการคาร์บอนเครดิตมากน้อยอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเจรจาเงื่อนไขและผลประโยชน์ต่างๆ ที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์เท่าเทียมในทั้งสองฝ่าย

การทำโครงการ CDM ในเงื่อนไขของการได้มาซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในประเด็นของการถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology transfer) นั้น ทางภาคเอกชนมีมุมมองว่าในส่วนเทคโนโลยี นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องได้มา แต่สำหรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในด้านองค์ความรู้ ที่จะสามารถนำมาใช้ คัดแปลง หรือประยุกต์ให้เหมาะสมกับคุณลักษณะของประเทศไทยนั้น ภาคเอกชนมีแนวคิดว่าบุคลากรภายในประเทศนั้นมีความรู้ และความสามารถที่ทัดเทียมกับต่างประเทศได้ แต่ปัญหาคือการขาดการรวมศูนย์ขององค์ความรู้นั้นอย่างเป็นระบบ

(4) การจัดเก็บผลประโยชน์ เช่น ค่าธรรมเนียมการบริหารโครงการ ผู้ภาครัฐ

ในส่วนนี้เอกชนเห็นถึงความจำเป็นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนของผู้ภาครัฐ แต่สิ่งที่เอกชนต้องการคือหากจะมีการจัดเก็บนั้นควรมีการระบุถึงแหล่งที่มาและที่ไปของค่าธรรมเนียมนั้นว่านำไปใช้ประโยชน์ในด้านใด อีกทั้งอัตราการจัดเก็บจะต้องไม่มากจนส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการ CDM

(5) ข้อเสนอแนะ และความต้องการของภาคเอกชนต่อแนวนโยบายของภาครัฐ ในการทำโครงการ CDM

สิ่งหนึ่งที่ภาคเอกชนมีความกังวลคือการขาดความชัดเจนในแนวนโยบายที่แน่ชัด ต่อโครงการ CDM เช่น การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNA CDM) ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเอกชนที่มีความสนใจดำเนินโครงการ CDM แต่ยังไม่สามารถผ่านกระบวนการรับรองภายในประเทศได้ ดังนั้นจากการระดมข้อคิดเห็น ได้ข้อสรุปดังนี้ คือ

(5.1) การมีนโยบายของภาครัฐที่ชัดเจน ต่อโครงการ CDM ทั้งในด้านการจัดตั้งองค์กร และการจัดการภายในประเทศ เพื่อรองรับหลักการพันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโต ควรมีการกำหนดอย่างชัดเจน ทั้งในด้านรูปแบบ คุณสมบัติ รวมทั้งขอบเขต อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ

(5.2) การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติ (Operational Entity –OE) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินการของโครงการ CDM ได้ ในประเทศหรือระหว่างภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการของโครงการ CDM ซึ่งจัดได้ว่ามีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก

(5.3) การเป็นสื่อกลางในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์กับต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม กับเอกชนภายในประเทศ และการช่วยควบคุมด้านราคาการซื้อขายคาร์บอนเครดิต ที่อาจมีแนวโน้มการแข่งขันกันเองระหว่างเอกชนในด้านราคา อันจะเกิดผลกระทบต่อประเทศชาติได้

5.3 หลักเกณฑ์และ เงื่อนไขของการพิจารณาโครงการ CDM

กรอบแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกลไก CDM ของประเทศไทย นอกจากจะมีประเด็นสำคัญด้านกฎหมายและองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะถือว่าเข้าข่ายเป็นโครงการ CDM เนื่องจากตามมติที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ/ พิธีสาร ได้ระบุไว้ว่าหากประเทศภาคีต้องการดำเนินโครงการภายใต้กลไก CDM อย่างน้อยที่สุดจะต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ / พิธีสาร

2) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยประเทศที่เป็นเจ้าบ้าน

ทั้งนี้ในส่วนของข้อที่ 1 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 2 ประเด็นใหญ่ อันได้แก่

(ก) ความถูกต้องตามกฎหมายของโครงการ (Eligibility of project type)

(ข) ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่จะได้รับ (Additionalities) ของโครงการใน 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเทคโนโลยี และด้านการเงิน

สำหรับในประเด็นข้อที่ 2 อันได้แก่ การกำหนดให้การดำเนินโครงการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น โดยประเทศที่เป็นเจ้าบ้านนั้น เป็นหน้าที่ที่แต่ละประเทศจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเอง โดยขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญในการรักษผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยสำหรับในส่วนของประเทศไทยมีข้อเสนอแนวทางการดำเนินงาน โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่

เป็นหลักการซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาโครงการ ควรจะยึดถือเป็นหลักในการดำเนินงาน และส่วนที่เป็นเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM ดังมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 หลักการในการดำเนินนโยบายว่าด้วย CDM

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่กระบวนการในการร่วมพิทักษ์ประชาคมโลกจากสภาวะโลกร้อน โดยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาเกียวโตนั้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการในการมีส่วนร่วมดังกล่าวอย่างเหมาะสม ทั้งในด้านการร่วมดูแลสภาพแวดล้อมของโลกและรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว หลักการสำคัญที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินนโยบายด้าน CDM ประเทศไทย ควรมีดังต่อไปนี้

- 1) ประชาชนชาวไทยได้รับประโยชน์ระยะยาวจากการลดก๊าซเรือนกระจก ในการพิจารณาโครงการต่างๆ ที่รัฐจะต้องตัดสินใจดำเนินการ จะให้ความสำคัญกับโครงการที่สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- 2) ในการลดก๊าซเรือนกระจก พึงให้ความสำคัญแก่การกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) อย่างยั่งยืน
- 3) การแก้ปัญหาภาวะก๊าซเรือนกระจกเป็นภาระของรัฐ (ใช้แนวคิดของสินค้าสาธารณะ) ซึ่งเอกชนที่สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้ถือเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐได้ ฉะนั้นรัฐจึงสามารถกำหนดสิทธิให้เอกชนสามารถดำเนินโครงการภายใต้ CDM ได้ โดยเอกชนมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว ในกรณีที่โครงการร่วมลงทุนกับต่างประเทศจะต้องให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์เป็นหลัก เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี
- 4) รัฐจัดให้มีกลไกเฉพาะกิจ (เช่นกองทุน) ในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐได้มีพันธกรณีตาม Kyoto Protocol โดยไม่ใช้กลไกนี้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น
- 5) มีแนวทางเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในอนาคต โดยเฉพาะการลดปริมาณก๊าซในปีพ.ศ. 2555

5.3.2 แนวทางการพิจารณาโครงการ CDM

ในการพิจารณาโครงการที่เสนอเพื่อดำเนินการเป็นโครงการ CDM นั้นสิ่งที่ควรคำนึงคือผลประโยชน์และศักยภาพของประเทศในการดำเนินโครงการ CDM ทั้งนี้เนื่องจากโครงการ CDM สามารถจำแนกลักษณะของโครงการได้ คือ ลักษณะแรกเป็นโครงการที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้เอง ง่าย ใช้เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน และเงินลงทุนไม่มาก กับอีกลักษณะหนึ่งคือโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ซึ่งหากมิได้กำหนดเกณฑ์การเลือกโครงการลักษณะใดบ้างที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยและนักลงทุนจากต่างประเทศ อาจเกิดปัญหาคือโครงการง่าย ไม่ซับซ้อน

และลงทุนต่ำจะถูกเลือกดำเนินการทำโครงการ CDM จนหมดจากนักลงทุนต่างประเทศและเหลือโครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูงไว้สำหรับประเทศไทยในการทำโครงการ CDM (cherry picking problems) ซึ่งหากในอนาคตประเทศไทยต้องมีพันธกรณี จะเกิดผลกระทบต่อประเทศได้ในที่สุด ฉะนั้นจึงควรเลือกทำโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีสูง หรือต้องการเงินลงทุนสูงกับต่างประเทศ และเก็บโครงการที่ทำได้ง่าย ไว้สำหรับประเทศ

นอกจากนี้ การพิจารณาโครงการที่เสนอเพื่อดำเนินการเป็นโครงการ CDM ยังมีประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมการ สองประเด็นที่สำคัญ คือ หนึ่ง การเลือกโครงการว่าโครงการลักษณะใดบ้างที่จะเลือกดำเนินการ และ สอง การกำหนดเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ซึ่งควรพิจารณาในหลายประเด็น ทั้งในด้านความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่จะได้รับการดำเนินการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลกระทบของโครงการในด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ความน่าเชื่อถือและความสามารถของผู้ดำเนินโครงการ การถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนผลกระทบในการดำเนินโครงการ

การพิจารณาทั้งสองประเด็นในข้างต้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ศักยภาพของโครงการ

การพิจารณาโครงการ CDM ที่เสนอควรพิจารณาลักษณะโครงการที่เห็นว่าหากประเทศไทยจะดำเนินโครงการเหล่านั้นเองจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ค่อนข้างสูง และเป็นโครงการที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ (advanced technology) ดังนั้นจึงควรพิจารณาจากลำดับความสำคัญของโครงการที่อยู่ในข่ายดังต่อไปนี้

❖ โครงการที่ควรจะได้รับการจัดลำดับสูงในการทำ CDM ในปัจจุบันจะเป็นโครงการดังนี้

1.1) โครงการเพิ่มหรือปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน (energy efficiency) ในภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคการผลิตไฟฟ้า

1.2) โครงการด้านการสับเปลี่ยนเชื้อเพลิง (fuel switching) ในภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และ ภาคการผลิตไฟฟ้า

1.3) โครงการด้านพลังงานหมุนเวียน (renewables) ในภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตไฟฟ้า

1.4) โครงการด้านการกักเก็บก๊าซชีวมวล (gas capture or removal) ในภาคการจัดการของเสีย

1.5) โครงการด้านการผลิตพลังงานจากการเผาขยะ (waste incineration or waste to energy) ในภาคการจัดการของเสีย

❖ โครงการที่ควรจะได้รับ การจัดลำดับความสำคัญต่ำ ได้แก่ โครงการประเภท carbon sink เช่น โครงการที่เกี่ยวกับภาคการป่าไม้ (LULUCF/SINK) เนื่องจากโครงการประเภทเหล่านี้ ไม่จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง อีกทั้งในการดำเนินการยังอาจก่อให้เกิดปัญหาด้าน sovereignty ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในข้อตกลงที่ได้มีการเจรจาใน COP 9 ที่ผ่านมา

2) เกณฑ์การพิจารณาโครงการ ควรประกอบด้วยเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้

2.1) การดำเนินการเพิ่มเติมจากการดำเนินการตามปกติ (Additionalities) ของโครงการ การพิจารณาโครงการที่เสนอ ควรพิจารณาใน 3 ประเด็นดังนี้

- Environmental additionality โครงการ CDM ต้องสามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ในระยะยาว และต้องสามารถวัดปริมาณได้ โดยทั้งนี้ต้องพิจารณาบนฐานของ baseline เป็นหลัก

- Financial additionality เงินทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ CDM จะต้องไม่ใช่เงินที่ได้จากความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (ODA) และ Bilateral funding

- Technological additionality การดำเนินกิจกรรมต่างๆของโครงการ CDM จะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

2.2) การพัฒนาที่ยั่งยืน

การดำเนินโครงการ CDM มีวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและภาคีส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ร่วมดำเนินโครงการ CDM ควรเป็นผู้กำหนดนิยามนโยบาย เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของโครงการที่อยู่ในข่าย CDM ในสาขาการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศของตน โดยคำนึงถึงผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นสำหรับในกรณีประเทศไทย การกำหนดเงื่อนไขสำหรับโครงการที่สำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยจะต้องมีการกำหนดให้โครงการที่เสนอเพื่อพิจารณาว่าเป็นโครงการที่เข้าข่ายเป็นโครงการ CDM จะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่ง ณ ขณะนี้ (พ.ศ. 2547)

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย¹¹⁶ และเสนอร่างรายละเอียดไว้ดังนี้

ตารางที่ 5.1 : แสดงองค์ประกอบและตัวชี้วัดของดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน

มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคม	มิติสิ่งแวดล้อม
การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ	การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคม ฐานความรู้	การสงวนรักษา
1.ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม	1.จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	1.สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ
2.การใช้พลังงานต่อ GDP	2.ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	2.สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลน
3.การใช้พลังงานหมุนเวียน	การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต	3.ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ในระยะ 3 กิโลเมตรจากฝั่ง
4.อัตรา Recycle ขยะชุมชนทั่วประเทศ	3.อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	4.การใช้น้ำใต้ดินต่อปริมาณที่มีอยู่
การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ	4.สุขภาพของประชากร	การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี
5.อัตราการว่างงานรวม	5.ความปลอดภัยในชีวิต	5.สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดี
6.สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	การสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม	6.คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่ามาตรฐาน
7.ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	6.ดัชนีการมีส่วนร่วม	7.ของเสียอันตรายที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง
การกระจายความมั่งคั่ง	7.ดัชนีวัดการคอร์รัปชั่น	
8.สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้		
9.ผลสัมฤทธิ์การแก้ไขปัญหาความยากจน		

¹¹⁶ โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3) การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ผู้เสนอโครงการจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อันเกิดจากการดำเนินโครงการ ทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการ นอกจากนี้กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและความโปร่งใส

2.4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

โครงการที่เสนอต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (public comments) ซึ่งมีการดำเนินการทั้งโดยผู้เสนอโครงการ และหน่วยงาน/องค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

2.5) การถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology transfer)

โครงการที่เสนอ ต้องแสดงให้เห็นถึง

- ประเภท/ลักษณะของเทคโนโลยีที่จะใช้ในโครงการ
- ระดับของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ ทั้งนี้ในการพิจารณาจะให้ความสำคัญน้อยในกรณีที่เป็น technology ที่อยู่ในระดับการใช้ (user) และจะให้ความสำคัญมากในกรณีที่เป็น technology ในระดับการออกแบบ

ระดับการออกแบบ

2.6) ความสามารถของผู้เสนอโครงการ

การพิจารณาจะดูจากความสามารถของผู้เสนอโครงการทั้งในด้านการเงิน บุคลากร และประสบการณ์ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เสนอ

5.4 ขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาโครงการ CDM

เมื่อ Clean Development Mechanism Designated National Authorities หรือ CDM-DNA ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทย และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุมัติโครงการ CDM ได้ถูกกำหนดขึ้นตามข้อ 5.2 เพื่อสร้างความชัดเจนและความมั่นใจให้กับผู้เสนอและผู้ดำเนินโครงการแล้ว ในหัวข้อนี้คณะผู้วิจัย ขอสรุปขั้นตอนและกระบวนการเบื้องต้นในการพิจารณาโครงการ CDM ที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อการพิจารณาลั่นกรองเบื้องต้นจากสำนักงาน CDM

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่สำนักงาน CDM หรือ CDM-DNA ของไทยมีอำนาจเต็มในการพิจารณา ให้ความเห็น และอนุมัติให้โครงการ CDM ให้ดำเนินการได้หรือไม่ โดยผู้เสนอโครงการสามารถยื่นรายละเอียดและแผนของโครงการ CDM ยังสำนักงาน CDM ซึ่งเป็น

หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นศูนย์รวมการตัดสินใจ เพื่อลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติโครงการ CDM หลักเกณฑ์นี้จะช่วยให้กระบวนการพิจารณามีความโปร่งใสและรวดเร็ว

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาโครงการ CDM โดยคณะกรรมการเฉพาะทางของสำนักงาน CDM

สำนักงาน CDM นี้อาจประกอบไปด้วยคณะกรรมการเฉพาะทางเช่น คณะกรรมการเฉพาะทางด้านพลังงาน คณะกรรมการเฉพาะทางด้านป่าไม้ คณะกรรมการเฉพาะทางด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการเฉพาะทางด้านกฎหมาย เป็นต้น

ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการเฉพาะทางของสำนักงาน CDM ต้องให้ความเห็นด้วยว่า โครงการที่เสนอมาสอดคล้องกับนโยบายของประเทศไทยหรือไม่ โดยวัดจากดัชนีที่สำคัญ เช่น การพัฒนาที่ยั่งยืน ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่จะได้รับหรือ additionality ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งนี้ สำนักงาน CDM ต้องพิจารณาข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่อาจส่งผลกระทบกับโครงการ CDM ด้วย เช่น ความน่าเชื่อถือ ความสามารถของผู้ดำเนินโครงการ เทคโนโลยีและระยะเวลาในการถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนผลกระทบในการดำเนินโครงการ และการมีส่วนร่วมของ stakeholder ซึ่งเป็นบุคคลหรือชุมชนเพื่อให้เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำหนดให้กลุ่มบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรม CDM ได้ให้ความเห็นด้วย ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอเพิ่มเติมว่า การรับฟังความเห็นหรือการรับฟังความเห็นของ stakeholders นั้นควรได้รับการตรวจสอบโดยกลุ่มหน่วยงานอิสระหรือบุคคลที่สาม (third party) ที่ไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการนั้น ๆ เพื่อให้ความเห็นและบทวิเคราะห์ผลกระทบเกิดความเป็นกลางมากที่สุด สำหรับการประชาสัมพันธ์ (public hearing) ภายใต้กฎหมายไทยนั้นจะกระทำเมื่อโครงการนั้น ๆ เข้าข่ายโครงการที่กฎหมายไทยกำหนดให้ทำประชาพิจารณ์

นอกจากนั้นข้อมูลด้านการเงินของโครงการ CDM สมควรมีการเปิดเผยให้สำนักงาน CDM พิจารณาควบคู่ไปกับข้อมูลที่จำเป็นที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เช่น ควรต้องมีการชี้แจงว่า มีค่าใช้จ่ายประมาณการของโครงการทั้งหมดเท่าใด แหล่งทุนของโครงการได้รับการสนับสนุนมาจากที่ใด และเป็นที่น่าสังเกตว่าเงินทุนที่ใช้ในโครงการต้องเป็นเงินทุนที่ใช้ต้องเป็น additional financing นั่นคือ มิใช่เงินที่ประเทศไทยหรือประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่ร่วมโครงการได้รับสนับสนุนอยู่แล้ว เพื่อป้องกันมิให้เงินช่วยเหลือจากประเทศนั้น ๆ ซึ่งมีอยู่แล้วในรูปแบบอื่นถูกใช้ประโยชน์ซ้ำซ้อนแต่ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ ค่าบริหารโครงการ หรือ Administrative fee เป็นรายละเอียดทางการเงินอีกประการหนึ่งซึ่งควรได้รับการชี้แจงและจัดสรรไว้อย่างเหมาะสม เพื่อให้แต่ละโครงการมีลักษณะการบริหารที่โปร่งใสและรวดเร็ว

ขั้นตอนที่ 3 มีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย

ขั้นตอนนี้เป็นหน้าที่ของผู้เสนอโครงการในการศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับโครงการ CDM ที่เสนอ โดยผู้เสนอโครงการต้องพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยที่มีอยู่ในขณะที่เสนอโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายไทยหลายฉบับและแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกรรมและรายละเอียดของโครงการ ในส่วนของสำนักงาน CDM เองสมควรมีหน่วยงานภายในที่มีความรู้และความชำนาญในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อสามารถตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมาย เช่น หากการดำเนินโครงการ CDM ต้องจัดตั้งโรงงานขึ้นใหม่ ผู้เสนอโครงการจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของพระราชบัญญัติโรงงานและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็นต้น และหากมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ สำนักงาน CDM ควรเป็นผู้ให้คำแนะนำกับผู้ประกอบการได้ว่า โครงการ CDM ควรปรับรูปแบบหรือดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อบัญญัติที่ได้ออกมาเพิ่มเติมด้วย

ขั้นตอนที่ 4 การออกใบรับรองโดย CDM-DNA ของไทย

เมื่อโครงการ CDM ได้รับอนุมัติ โดย CDM-DNA แล้ว CDM-DNA จะออกใบรับรองโครงการเพื่อนำเสนอต่อ CDM Executive Board ที่จัดตั้งโดยพิธีสารเกียวโตเพื่อการรับรองต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 การติดตามการดำเนินการ (monitor) โครงการ CDM

คณะผู้วิจัยประสงค์ให้มีการติดตามการดำเนินโครงการ CDM เพื่อประเมินผลว่า โครงการดังกล่าวประสบผลตามเป้าหมายที่ได้เสนอไว้กับสำนักงาน CDM หรือไม่ ซึ่งผลการดำเนินการรวมทั้งอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการดำเนินการต้องมีการบันทึกไว้และรายงานกับ Designated Operational Entities (DOE) ด้วย เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลรวมของการดำเนินโครงการ CDM ต่อไป และเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาโครงการ CDM ของไทยในอนาคตด้วย

5.5 องค์การและการจัดการภายในประเทศเพื่อรองรับหลักการภายใต้ Kyoto Protocol

5.5.1 บทนำ :

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และอนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ทำให้ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของอนุสัญญา

ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพันธกรณีในฐานะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มประเทศที่มีได้อยู่ในภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญาฯ (Non-Annex I Parties) ในการจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) อันประกอบไปด้วยข้อสนเทศเกี่ยวกับบัญชีรายการแห่งชาติ (National inventories) ว่าด้วยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีได้ถูกควบคุมโดยพิธีสารมอนทรีออล ตลอดจนนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) และการปรับตัว (Adaptation) ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹¹⁷

พิธีสารเกียวโต

ในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 3 ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 1-10 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ณ นครเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น ที่ประชุมสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับพิธีสารภายใต้อนุสัญญาฯ โดยกำหนดให้ใช้ชื่อว่าพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และประเทศไทยได้ลงนามเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 โดยพิธีสารเกียวโตมีสาระสำคัญ เป็นการกำหนดกลไกต่างๆ ที่จะช่วยให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถดำเนินการให้บรรลุตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ได้ โดยที่กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM) เป็นกลไกเดียวภายใต้พิธีสารเกียวโตที่อนุญาตให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินการร่วมกับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้เกิดการลงทุนของประเทศพัฒนาแล้วในประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินกิจกรรมที่มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย¹¹⁸

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศภาคีนอกภาคผนวก 1 (Non Annex I) หากมีความประสงค์ที่จะร่วมดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาดก็จะต้องให้สัตยาบันพิธีสารและจัดตั้งองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority of CDM-DNA)¹¹⁹ เพื่อทำการประเมิน (Evaluate) และให้การรับรอง (Approve) โครงการด้าน CDM ในขั้นตอนการอนุมัติภายในประเทศ (National Approval) โดยการประเมินและการให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ก็เพื่อเป็นการยืนยันว่าโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ที่จะดำเนินการสามารถจะก่อให้เกิด

¹¹⁷ รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและจัดทำรายงานแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (การเตรียมการรองรับการอนุวัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต), คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, กุมภาพันธ์ 2546, หน้า 1.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹¹⁹ โปรดดู DECISSION 17/CP.7 ข้อ 29 และ 30

การพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศผู้ดำเนินโครงการ ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และไม่เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม¹²⁰

ฉะนั้น ในการที่ประเทศไทยมีความประสงค์จะร่วมดำเนินโครงการกลไกพัฒนาที่สะอาด การพิจารณาถึงองค์กร และกลไกการประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายในประเทศ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงองค์กรและกระบวนการประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ที่เหมาะสมนั้นจะต้องทำการพิจารณากรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการ และพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้พิธีสารเกียวโต เพื่อให้เห็นถึงทางเลือกที่เหมาะสมกับประเทศไทยในกรณีที่ประเทศไทยมีความประสงค์จะเข้าร่วมดำเนินโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

5.5.2 กรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรและกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงกระบวนการพิจารณาและองค์กรนั้น ผู้วิจัยขออ้างว่าองค์กรและกระบวนการพิจารณาความเหมาะสมภายใต้โครงสร้างของ UNFCCC และ KYOTO PROTOCOL นั้นจะมีลักษณะทับซ้อนกันเสมอโดยที่ในปัจจุบันสนธิสัญญาได้จัดตั้งองค์กรซึ่งมีฐานะระหว่างประเทศขึ้นมาทำหน้าที่ในกระบวนการอนุมัติ (โปรดดูรายละเอียดในข้อ 2 ข้างบน) และกระบวนการรวมทั้งหลักการที่ใช้ในการอนุมัติให้ดำเนินการกลไกพัฒนาที่สะอาด ยังขาดอยู่ที่แค่กระบวนการภายในประเทศที่จะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญาฯ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าก็เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยการภายในประเทศและแต่ละประเทศก็ย่อมมีนโยบายหรือจัดลำดับความสำคัญไว้ได้แตกต่างกัน¹²¹ ดังนั้นการจัดทำองค์กรและกระบวนการที่เหมาะสมย่อมเป็นเครื่องมือประกันว่าโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาอย่างเป็นธรรม ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องพัฒนาองค์กรหรือกระบวนการในประเทศไทยให้เข้มงวดมากนักเพราะโครงการเหล่านี้ถูกกลั่นกรองมาอย่างดีจากต่างประเทศแล้ว ตรงกันข้าม ประเทศไทยกลับยังมีภาระในการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น เพราะหากปล่อยให้โครงการต่างๆผ่านไปโดยไม่ตรวจสอบหรือจัดการแบ่งผลประโยชน์ให้ถูกต้อง ก็อาจเป็นการเสียประโยชน์ที่ควรจะได้ไปโดยใช่เหตุ (Opportunity Cost)

¹²⁰ รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและจัดทำรายงานแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (การเตรียมการรองรับการอนุวัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต), คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า 6

¹²¹ โปรดดู UNEP, Legal Issues Guidebook to the Clean Development Mechanism, June 2004 , Baker&Mckenzie.

การพิจารณากรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เป็นการพิจารณาในแง่สภาพปัจจุบันขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด รวมทั้งปัญหาข้อขัดข้องในแง่รูปแบบและกระบวนการขององค์กรและการจัดการองค์กรดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับโครงสร้างรูปแบบขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในการพิจารณากรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้น จะต้องทำการพิจารณาถึงองค์กรภายในประเทศซึ่งมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดและกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ในปัจจุบันว่ามีความเพียงพอ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด จากการพิจารณาพบว่า ในปัจจุบัน มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อยู่ด้วยกัน 3 องค์กร กล่าวคือ 1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3) คณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ได้มอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (เดิม) ทำหน้าที่เป็น National Focal Point ของพิธีสารเกียวโต และทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) สำหรับดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโตด้วย โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3/ 2536 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ได้มีมติสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยมอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ(เดิม) เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาฯหรือ National Focal Point และทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) สำหรับดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโตด้วย จนเมื่อมีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการโอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ภาระกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ (เดิม) มาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹²² ดังนั้น กระทรวง

¹²² หนังสือราชการที่ ทส 0100/1536 เรื่อง การดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโต ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถึง เลขานุการคณะรัฐมนตรี, 30 มิถุนายน 2546.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำหน้าที่เป็น National Focal Point ของพิธีสารเกียวโตและทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) สำหรับดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโต

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว พบว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการประสานงานเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM) เนื่องจากไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับอำนาจดังกล่าว คงมีแต่กฎหมายลำดับรอง (มติคณะรัฐมนตรี) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่เพียงพอเนื่องจากการอนุมัติหรือไม่อนุมัติซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าในการใช้ในการใช้อำนาจรัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับอย่างแท้จริง (หลัก legality) อีกทั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานใหญ่ ซึ่งมีระบบการทำงานที่ซับซ้อน ไม่มีความคล่องตัว การจะกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งโดยโครงสร้างการทำงานมีลักษณะเป็น bureaucratic work มากกว่างานเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังนั้น การกำหนดให้หน่วยงานราชการประจำทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดจึงอาจไม่มีความเหมาะสมนักเนื่องจากงานด้าน CDM เป็นงานที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านเทคนิค และด้านนโยบาย¹²³ ในขณะที่องค์ประกอบของคณะทำงานมีลักษณะเป็นงานเชิงราชการประจำมากกว่างานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอาศัยความผูกพันที่มีตามพิธีสารเกียวโตเป็นหลัก

2) คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จัดตั้งขึ้นตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3/ 2536 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ตั้งคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ (เดิม) เป็นประธาน เพื่อพิจารณาการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ และกำกับดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ให้เป็นไปตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ โดยกำหนดให้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทน

¹²³ โปรดดู Anne Olhoff, Anil Markandya, Kirsten Halsnaes, Tim Taylor, *CDM Sustainable Development Impacts*, UNEP, 2004, บทที่ 2, Article 12 of the Kyoto Protocol and the link to SD; บทที่ 6 Selective SD Indicators for CDM Projects.

กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ทั้งนี้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไว้ดังนี้

(1) กำกับการอนุวัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโตของประเทศไทย

(2) กำหนดนโยบาย และทำทีในการเจรจาภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารต่างๆ ภายใต้อนุสัญญาฯ ตลอดจนการเจรจาในระดับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(3) กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการอนุวัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโต

(4) กำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการเพื่อเตรียมการรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(5) แต่งตั้งคณะทำงานตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆตามแต่ที่จะได้รับมอบหมาย

จากการพิจารณาพบว่า คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีองค์ประกอบจากผู้แทนของหน่วยงานราชการและหน่วยงานเอกชนที่หลากหลาย ซึ่งบางหน่วยงานแทบไม่มีความเกี่ยวข้องหรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เลย อีกทั้งการพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯดังกล่าวแล้วพบว่า ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาหลักเกณฑ์หรือพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด แต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่างานด้านนโยบายภายใต้สนธิสัญญาที่คณะกรรมการชุดนี้จะต้องปฏิบัติตาม มีลักษณะเป็นคณะกรรมการชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการให้สัตยาบันและอนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่กว้างขวาง ไม่มีลักษณะเฉพาะการที่ต้องการความสามารถพิเศษเฉพาะทางเหมือนกับงานภายใต้พิธีสารเกียวโต

3) คณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ได้รับการจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำการศึกษากำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงให้แต่งตั้งคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายใต้คณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้น ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ

ส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ฯลฯ ทั้งนี้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้

(1) ศึกษาทบทวนความพร้อมและความต้องการของประเทศไทยในส่วนของกฎ ระเบียบและ ข้อบังคับต่างๆในการรองรับการดำเนินงานภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด

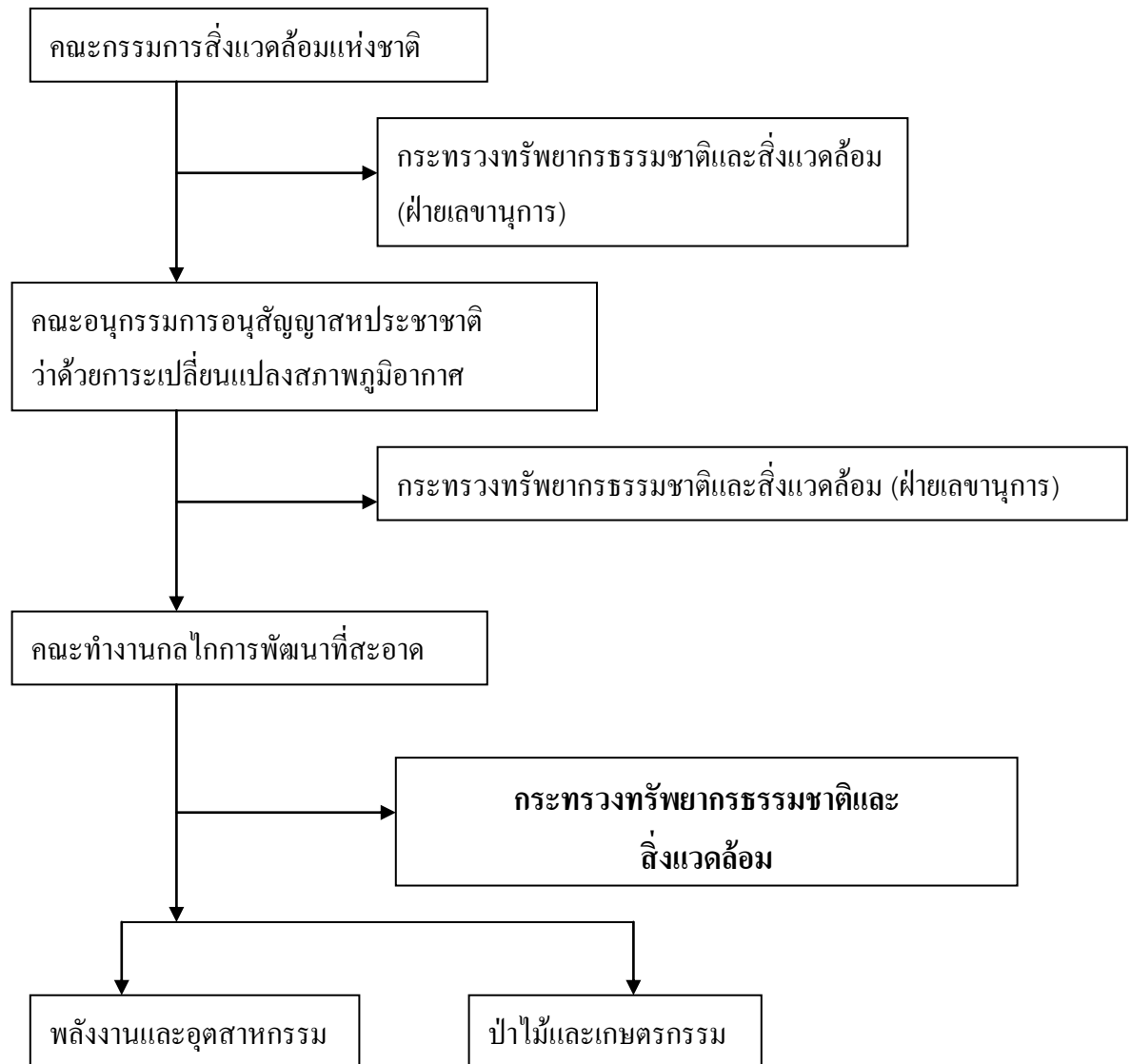
(2) กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยในรายละเอียด ทั้งในส่วนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และองค์กร ในการรองรับการดำเนินงานต่อไป

(3) พิจารณาลั่นกรองข้อเสนอโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดให้เป็นไปตามเงื่อนไข การพัฒนาที่ยั่งยืน และเงื่อนไขอื่นๆของประเทศไทย ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board) และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(4) แต่งตั้งกลุ่มคณะทำงานเฉพาะกิจตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับ มอบหมาย

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศมอบหมาย

จากการพิจารณาพบว่า คณะทำงานดังกล่าวมีองค์ประกอบซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการ อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผู้แทนจากหน่วยงานราชการบางแห่ง ไม่มีความ เกี่ยวข้องหรือไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ใน ส่วนของการพิจารณาอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของคณะทำงาน คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ พิจารณาลั่นกรองข้อเสนอโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดให้เป็นไปตามเงื่อนไขการพัฒนาที่ ยั่งยืน และเงื่อนไขอื่นๆของและเงื่อนไขอื่นๆของประเทศไทย ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดโดย คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board) และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดย อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจ หน้าที่ในลักษณะเดียวกับหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดสามารถสรุป เป็นแผนผังการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดตามลักษณะองค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้ตามภาพที่ 5.1 ดังนี้



ภาพที่ 5.1 แผนผังการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดตามลักษณะองค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ในส่วนของกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันนั้น กำหนดไว้เพียงกว้างๆตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโด และขอให้ริเริ่มดำเนินโครงการต่างๆเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองเป็นหลัก และหากต่างประเทศประสงค์จะให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะ “คาร์บอนเครดิต” ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีๆไป

จากการพิจารณารูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดทั้งในแง่องค์ประกอบขององค์กรและอำนาจหน้าที่(function)ขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด พบว่าองค์กรที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย มีข้อขัดข้องในการดำเนินการอยู่ด้วยกันหลายประการ กล่าวคือ

1) การพิจารณาในแง่สถานะขององค์กร

การพิจารณาในแง่สถานะขององค์กร จะต้องพิจารณาถึงอำนาจในการจัดตั้งองค์กรหรืออำนาจในการกำหนดหน้าที่องค์กร จากการพิจารณาในแง่กฎหมายพบว่า สถานะของมตคณัฐมนตรีอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ¹²⁴

- (1) เป็นนโยบาย โดยแสดงทิศทางของการบริหารอย่างหนึ่งอย่างใด
- (2) เป็นคำสั่ง โดยจะมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย ได้แก่ มตคณัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ
- (3) เป็นกฎหมาย โดยจะมีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม มิใช่มีผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยมตคณัฐมนตรีที่มีสภาพเป็น “กฎหมาย” นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

(3.1) กฎหมายที่เป็นลูกบท มีกฎหมายบางฉบับกำหนดไว้โดยตรงให้คณะรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองได้ ในกรณีนี้ มตคณัฐมนตรีจะมีสภาพเป็นกฎหมายลูกบทอย่างหนึ่ง

(3.2) แม้จะไม่มีบทบัญญัติใดโดยตรงในรัฐธรรมนูญเช่นนั้นก็ตาม อำนาจองค์กรบริหารโดยปกติ ก็คือ การจัดการโดยทั่วไปและการออกกฎหมายเท่าที่จำเป็นโดยไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น แต่อำนาจในการออกกฎหมายของรัฐบาลอาจจำแนกออกได้ 3 ลักษณะคือ

(ก) ออกกฎหมายอันเป็นอำนาจเฉพาะขององค์กรบริหาร ซึ่งอาจใช้บังคับได้กับบุคคลภายในองค์กรทางปกครองและบุคคลภายนอกด้วย อำนาจประเภทนี้ได้มีการรองรับไว้แล้วในมาตรา 221 “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” ของรัฐธรรมนูญว่าให้กระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา การกระทำในรูปแบบอื่นจึงปฏิบัติไม่ได้

(ข) ออกกฎหมายในฐานะเป็นลูกบท โดยมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ

(ค) ออกกฎหมายโดยหลักการทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจดูแลการใช้บังคับกฎหมายและการจัดการองค์กร ให้

¹²⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2542).

เป็นไปได้โดยเรียบร้อย ทำนองเดียวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาขององค์กรต่างๆ ทั้งนี้เพื่อใช้ในการจัดการองค์กรอันอยู่ในความรับผิดชอบของตนให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยอำนาจนี้สามารถใช้เฉพาะกับบุคคลภายในองค์กรบริหารได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บุคคลภายนอกไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎดังกล่าว¹²⁵

จากการพิจารณาพบว่า องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีฐานทางกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการจัดตั้งแต่อย่างใด จึงมีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ตาม (ค) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจขององค์กรบริหารซึ่งมุ่งต่อผลในทางกฎหมายแก่บุคคลในองค์กรทางปกครองเท่านั้น และควมมีผลในเชิงกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นคำบังคับบัญชาที่ผูกพันหน่วยงานราชการตามเขตอำนาจ มิได้มีผลผูกพันบุคคลภายนอก จึงอาจกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่มีฐานทางกฎหมายที่เพียงพอจะบังคับกับบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมที่ต้องผูกพันภายใต้พิธีสารเกียวโตซึ่งเป็นภาคเอกชนและมักเป็นบุคคลสัญชาติอื่น

2) กระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

การพิจารณากระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันพบว่า การกำหนดให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) คือ คณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น มีความซับซ้อนอยู่หลายประการ กล่าวคือ

(ก) กระบวนการดังกล่าวมีความลึกลับ หรือมีการซ่อนทับกันของอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ แม้ว่าคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) จะได้ประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดแล้วก็ดี แต่เนื่องจากเป็นองค์กรภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงต้องทำการขออนุมัติจากคณะอนุกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และต้องผ่านการอนุมัติของรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ดี ทำให้กระบวนการมีความล่าช้า และมีนัยยะทางการเมืองเข้ามาสอดแทรกได้ง่าย และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะขององค์ประกอบคณะกรรมการและคณะทำงานมีลักษณะเป็นงานแบบราชการประจํามากกว่างานเชิงเทคนิคหรืองานนโยบายแห่งชาติทำให้การตัดสินใจไม่อาจเป็นกลางหรือไม่มีความถนัดเฉพาะทางได้ (lack of expertise)

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน.

(ข) อำนาจในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดของคณะทำงานกำกับ การดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด มีลักษณะไม่สมมาตรกับกิจกรรมที่ต้องกระทำการแทน ประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต กล่าวคือ คณะทำงานฯดังกล่าวเป็นเพียงหน่วยงานภายใต้ คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไม่มีสถานะที่จะ กระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้โดยตรง นอกจากนี้ยังมีมติ คณะรัฐมนตรีกำกับให้ต้องผ่านการพิจารณาในชั้นคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย

(ค) กระบวนการประเมินและรับรองโครงการ โดยการตัดสินใจตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มี ข้อบกพร่อง เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งไม่มีความแน่นอน และไม่มีระบบที่ชัดเจนอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้ผู้เสนอโครงการขาด แรงจูงใจในการลงทุนในโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ในขณะที่การทำโครงการตามกลไกพัฒนา ที่สะอาดเป็นโครงการที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะทางและการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนโยบายด้าน การพัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ทรัพยากร การต่อรองผลประโยชน์ และนโยบาย สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากการพิจารณาในแง่รูปแบบและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนา ที่สะอาดในปัจจุบัน พบว่า องค์การซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางในการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีความเหมาะสมที่จะ ทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) เนื่องจากสถานะขององค์กรไม่มีความเหมาะสมที่จะกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธี สารเกียวโต

ในส่วนของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จากการ พิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันมีความล้าสมัยหรือมีการ ซ้อนทับกันของอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการล่าช้า มีลักษณะไม่สมมาตรกับกิจกรรมที่ จะต้องกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และการตัดสินใจมีลักษณะทาง การเมืองเข้ามาสอดแทรกได้ง่าย การพิจารณารูปแบบขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรอง โครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดจึงควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจน เพื่อให้ เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงสุด

5.5.3 ข้อกำหนดโครงสร้างที่จำเป็นสำหรับองค์กรและกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

จากการพิจารณาถึงปัญหาข้อขัดข้องขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด รวมถึงพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต พบว่า การพิจารณาถึงรูปแบบและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดมีข้อกำหนดโครงสร้างที่จำเป็นเพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต โดยพิจารณาแบ่งแยกเป็นข้อกำหนดที่จำเป็นในเรื่องโครงสร้างองค์กร และกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ ดังนี้

1) ข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับกำหนดโครงสร้างองค์กร

การกำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายในประเทศนั้น พิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ กำหนดเพียงให้องค์กรนั้นสามารถกระทำการแทนประเทศได้ในฐานะที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาถึงปัญหาข้อขัดข้องขององค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย สามารถกำหนดข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับกำหนดโครงสร้างองค์กร ได้ดังนี้

(ก) ต้องเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการ พิจารณาในแง่กฎหมายปกครองและกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากองค์กรดังกล่าวต้องกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และการอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นกิจกรรมทางปกครองที่กระทบบุคคลที่สาม ดังนั้นอำนาจดังกล่าวที่ได้มาตามกฎหมายระหว่างประเทศต้องสอดคล้องกับฐานทางกฎหมายภายในประเทศไทยด้วย

(ข) ต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐ เพราะต้องใช้อำนาจรัฐในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จึงมีอาจเป็นหน่วยงานเอกชนได้ โดยทั้งนี้ภายใต้พันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดไว้ว่า หน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ฉะนั้น หน่วยงานดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่ DNA จะเป็นคณะกรรมการ หรือหน่วยงานนิติบุคคล หรือเป็นบุคคลก็ย่อมได้ โดยเน้นที่ DNA นั้นต้องมีความสามารถเป็นตัวแทน(represent)ประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศได้ แต่สำหรับประเทศไทย ที่ปรึกษาเชื่อว่าการเป็นองค์กรภาครัฐ ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากมีกระบวนการและหลักกฎหมายหลายประการที่อาจนำมาใช้ในการประกันกระบวนการที่ชอบธรรม (Due Process) และการตัดสินใจขององค์กรนี้ มีนัยทางด้านการจัดระบบทรัพย์สินใหม่ด้วย รวมทั้งด้านการภาษีอากร¹²⁶

¹²⁶ โปรดดู Myleng-Kyoonlee, CDM Information หน้า 23.

มีเวลานั้นแล้วก็อาจเป็นช่องทางให้เกิดการบิดเบือนในการใช้อำนาจหรือประพฤติมิชอบได้ ดังปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆ เมื่อมีการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่

(ค) วัตถุประสงค์ขององค์กร องค์กรดังกล่าวจะต้องสามารถกระทำการแทนประเทศไทยได้ภายใต้พิธีสารเกียวโต โดยไม่จำเป็นต้องมีลักษณะสมมาตร(มีอำนาจเท่ากัน)กับกฎหมายภายในเสมอไป แต่อย่างไรก็ดีจากการวิจัยพบว่า องค์กร DNA น่าจะมีความสามารถหรือมีอำนาจให้สมมาตรกับกิจกรรมที่ต้องทำการแทนประเทศไทย

(ง) มีความรับผิดชอบ(Accountability) ทั้งในเชิงการเมืองและกฎหมาย เพราะกิจกรรมที่ DNA ทำนั้น เป็นการทำการแทนประเทศไทย

(จ) มีกระบวนการและวิธีการในการปฏิบัติที่ชัดเจนและโปร่งใส

(ฉ) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่จะออกใบรับรองได้

2) ข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

การกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดภายในประเทศนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อกำหนดที่จำเป็นใน 2 ส่วน กล่าวคือ

ก) ข้อกำหนดที่จำเป็นตามพิธีสารเกียวโต

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในพิธีสารเกียวโตพบว่า พิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดรายละเอียดในส่วนนี้ไว้ กำหนดเพียงโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดจะต้องดำเนินการสามารถจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศผู้ดำเนินโครงการ ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และไม่เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม สามารถพิจารณาแยกเป็นประเด็น¹²⁷ ได้ดังนี้

1. การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) นับเป็นองค์ประกอบหลักของโครงการที่จะได้รับการประเมินและรับรองเป็นโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด¹²⁸ ทั้งนี้ เนื่องจากพิธีสารเกียวตุนั้นได้ระบุชัดเจนให้โครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เป็นโครงการในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย การพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จึงต้องพิจารณาถึงการกำหนดลักษณะของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยพิจารณาประกอบกับการพิจารณา social benefit analysis

¹²⁷ โปรดดูรายละเอียดในข้อ 2

¹²⁸ โปรดดู Anne Olhoff, Anil Markcendya, Kirsten Halsnaes, Tim Taylor, CDM Sustainable Development Impacts, UNEP, 2004.

2. Additionalities นับเป็นปัจจัยที่กำหนดไว้ในการประชุมเกี่ยวกับพิธีสารเกียวโต โดยการพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะต้องพิจารณา Additionalities ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม(Environment) ในลักษณะที่แสดงให้เห็นการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยในการกำหนดราคาของคาร์บอน และประเด็นที่เกี่ยวกับเทคโนโลยี (Technology) ที่จะถ่ายทอดจากประเทศพัฒนาแล้วมาสู่ประเทศกำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมของมหาชน (Public Participation) ในพิธีสารเกียวโตได้กำหนดให้โครงการที่จะได้รับการประเมินและรับรองโครงการจะต้องให้มหาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้มี public comment จาก interest parties โดยการทำให้ public comment นั้นจะต้องกระทำโดย Third Parties ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการ เนื่องจากการทำ public comments โดยหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนผู้เสนอโครงการ อาจไม่สะท้อนถึง public comments อย่างแท้จริง (ไม่ verify) ในส่วนค่าใช้จ่ายในการทำ public comments สมควรรวมอยู่ในค่าธรรมเนียม (fee) ซึ่งผู้เสนอโครงการต้องจ่าย

4. ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment:EIA) พิธีสารเกียวโตกำหนดให้โครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด นั้นจะต้องมีการทำ EIA ฉะนั้นการกำหนดข้อพิจารณาในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จึงต้องพิจารณาถึงการทำให้ EIA ด้วย อย่างไรก็ตาม บางโครงการนั้นจะต้องมีการจัดทำ EIA ตามผลบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว การดำเนินการจัดทำ EIA ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นสามารถพิจารณาว่าได้มีการกระทำ EIA แล้วได้

5. ผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ ถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญในการกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ (priority) การประเมินและรับโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับจากการลงทุนต่างประเทศพัฒนาแล้ว โดยพิจารณาถึงประเด็นดังนี้

- Technology Transfer ในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล (discloser) และระบบสิทธิบัตรข้างเคียง เนื่องจากเป็นที่ทราบดีว่าในปัจจุบันนั้น เทคโนโลยีอยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งเน้นระบบป้องกันการล่วงละเมิดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญานั้นๆ การถ่ายทอดเทคโนโลยีจึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การถ่ายทอดเทคโนโลยีอาจเกิดขึ้นได้โดยผ่านการเปิดเผยข้อมูลและระบบสิทธิบัตรข้างเคียง

- สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ

ข) ข้อกำหนดที่จำเป็นเมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตแล้ว จำเป็นที่จะต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยกับการใช้อำนาจทางปกครองประกอบด้วย เนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครองนี้เป็นเรื่องกฎหมายได้สร้างมาตรฐานและองค์กระรับข้อพิพาทไว้แล้วดังจะกล่าวต่อไปนี้

กฎหมายปกครอง

การพิจารณากระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the Legality of Administrative Action) อันเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น¹²⁹ กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการซึ่งฝ่ายปกครองมีอยู่ตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งนั้น นอกจากพระราชบัญญัติฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการแล้ว ยังได้แก่ พระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป โดยหลักแล้วข้อจำกัดอาจะทำการของฝ่ายปกครองมีหลักรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

(1) หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ซึ่งบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่เอกชนน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยรวม

(2) หลักความเสมอภาค¹³⁰ เป็นหลักที่กำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่ากันที่องค์กรต่างๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน

¹²⁹ หลักการดังกล่าว มีนัยยะปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 29 , มาตรา 36 , มาตรา 37, มาตรา 39

¹³⁰ มาตรา 30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด นั้นถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะอยู่ภายใต้หลักการทั่วไปของกฎหมายปกครองยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ซึ่งควบคุมการกระทำทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อความเป็นธรรมแก่เอกชนและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจัดทำกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อประโยชน์เอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินไปสู่เป้าหมายนั้นจำต้องมีวิธีการบังคับฝ่ายปกครองไว้หลายประการเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่อาจป้องกันความผิดพลาดได้ อันเป็นวิธีการควบคุมคุณภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามที่ต้องการ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความไว้วางใจในการปกครองและสามารถทราบความเป็นจริงเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้ตามควรแก่กรณี¹³¹ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายฉบับนี้เป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออก“คำสั่งทางปกครอง”¹³² ว่า จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย ไม่ใช่อำนาจอย่างไร

¹³¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของไทย” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 11 พ.ศ. 2535, หน้า 1-2.

¹³² มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

“(1) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ¹³³ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ได้ดังนี้

(1) หลักการไม่ยึดแบบพิธี การพิจารณาทางปกครองให้ยึดหลักความเรียบง่ายและความสะดวกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มากกว่า การมีแบบพิธีนั้นถือเป็นข้อกีดกันต่อเมื่อมีกฎหมายบังคับให้ต้องทำเท่านั้น การไม่ได้ปฏิบัติตามแบบพิธีบางอย่าง หากไม่เป็นกรณีสำคัญเพื่อประกันสิทธิของเอกชนก็ไม่ถือว่าการทำคำสั่งทางปกครองนั้นบกพร่อง¹³⁴

(2) หลักความรวดเร็วและการอำนวยความสะดวกแก่เอกชน โดยกำหนดว่า¹³⁵ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัด และความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

(3) หลักการใช้ภาษาไทย การพิจารณาทางปกครองต้องใช้ภาษาไทยเป็นหลักเพราะเป็นภาษาราชการ เอกสารใดที่เป็นภาษาต่างประเทศต้องทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีคำรับรองความถูกต้อง

(4) หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ ก่อนจะออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้นเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการหรือระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ว่าในชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่จำต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างและนำมาแสดงโดยเจ้าหน้าที่สามารถสั่งให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร¹³⁶ กล่าวคือ การรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเท่านั้นที่เป็นพื้นฐานให้การทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในชั้นที่สุดเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ใช้ทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการทุกอย่างตามที่เห็นว่าเหมาะสมที่ตนจะได้รับความจริงที่ถูกต้องครบถ้วน โดยจะจำกัดตนเองอยู่กับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีให้ไม่ได้ แต่ต้องวิเคราะห์

¹³³ กรมราชทัณฑ์, รัตนสกววงศ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535, พ.ศ. 2539, หน้า 7-8.

¹³⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, อ้างแล้ว (5).

¹³⁵ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

¹³⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน) พ.ศ. 2540

ด้วยว่าควรหาข้อเท็จจริงจากที่ใดบ้างหรือจะรับฟังความเห็นจากผู้ใด หรือจากผู้เชี่ยวชาญหรือควรตรวจสอบเอกสารหลักฐานใดอย่างไร

(5) หลักสิทธิของคู่กรณี ในความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง เอกชนควรมีสืบทายประการเป็นพื้นฐานเพื่อบังคับให้ต้องเจ้าที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิของคู่กรณีไว้หลายประการ กล่าวคือ

- สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบสิทธิ¹³⁷ กล่าวคือ ข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้น จะต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม

- สิทธิขอตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่¹³⁸ กฎหมายฉบับนี้ยอมให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตน

- สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง¹³⁹ การรู้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองทำให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง¹⁴⁰ การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเพื่อหาความยุติธรรมย่อมเป็นสิทธิตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการพิจารณาถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะต้องทำการพิจารณาถึงหลักการทั่วไปของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ

1. หลักการทั่วไปของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น เป็นการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการและประชาชนต่อสังคม โดยมีลักษณะการแบ่งแยกผลประโยชน์ และความรับผิดชอบต่อสังคมดังนี้

¹³⁷ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

¹³⁸ มาตรา 31-32 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

¹³⁹ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

¹⁴⁰ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

(ก) ในแง่ของประชาชน เมื่อมีระบบการกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดีแล้ว ย่อมจะได้รับผลประโยชน์จากระบบกำกับดูแลที่สำคัญๆ ดังนี้

- สวัสดิการเพิ่มโดยรวม
- มีโอกาสในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกิจการมากขึ้น
- มีทางเลือกที่ยินยอมและเต็มใจมากขึ้น

(ข) ในแง่ของผู้ประกอบการ เมื่อมีระบบการกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดี จะได้รับผลประโยชน์คือการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบธรรม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมในแง่ความรับผิดชอบต่อชุมชน และอาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ รวมทั้งสามารถวางใจในการใช้ความสามารถของตนเข้าแข่งขันโดยไม่ต้องพึ่งพิงเครื่องมืออื่นนอกกระบวนเพื่อสร้างศักยภาพให้เหนือคู่แข่ง

(ค) ในแง่ผลประโยชน์ของชุมชน เมื่อมีระบบการกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดี ชุมชนย่อมจะได้รับผลประโยชน์ดังนี้เป็นอย่างต่ำ

- ชุมชนจะมีโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนอื่นมากขึ้น
- มีการลงทุนทางสังคมเพื่อให้สังคมดีขึ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่น
- สวัสดิการเพิ่ม และมีเครื่องมือสาธารณะที่จะใช้ในการสร้างเสริมมูลค่าของสวัสดิการสังคม
- ชุมชนสามารถเข้าปกป้องและดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อรักษาประโยชน์ระยะยาวของชุมชนได้ (เช่น กิจกรรมรักษาสภาพแวดล้อม ที่ทำกิน ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น)

▪ เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมให้กับชุมชน (Social Capital) และเพิ่มโอกาสทางสังคม (Social Opportunity) มากขึ้นด้วย

(ง) ในแง่ผลประโยชน์ส่วนรวม เมื่อมีระบบการกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดี ส่วนรวมจะได้รับผลประโยชน์ดังนี้

- มีการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึง
- มีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในการได้รับประโยชน์ของประชาชนในชุมชน
- กระบวนการบริหารชุมชนมีความโปร่งใส และการแข่งขันที่เป็นธรรม
- ยอมรับสิทธิส่วนน้อยให้มีความสำคัญเท่าเทียมกับประโยชน์ส่วนรวม

2. หลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

นอกจากกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดจะต้องพิจารณากฎหมายปกครองทั่วไป พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และหลักการทั่วไปของ

การกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดีแล้ว การบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งกำหนดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆไว้ว่า การปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ในเรื่องใดสมควรที่ส่วนราชการใดจะปฏิบัติเมื่อใด และจะต้องมีเงื่อนไขอย่างใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของ ก.พ.ร. โดยกำหนดให้บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ได้ดังนี้

1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน¹⁴¹

การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เป็นแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ ในส่วนที่อาจนำมาปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด คือ การกำหนดให้

- ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ
- การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปเพื่อโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบ และต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจจากสังคม

¹⁴¹ มาตรา 7-8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ¹⁴²

(1) คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี โดยให้แผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการ ที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น

(2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับแผนดังกล่าว ให้มีผลผูกพันส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เสนอรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ¹⁴³

การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด 2 ประการ คือ

(1) กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน โดยในกรณีที่วัตถุประสงค์การใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำโดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

(2) ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบในปัญหานั้นๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว

¹⁴² มาตรา 9-19 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

¹⁴³ มาตรา 20-26 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน¹⁴⁴

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง อนุญาต อนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดย ก.พ.ร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายการตัดสินใจ ความรับผิดชอบระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติได้

5) ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ¹⁴⁵

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ และสถานการณ์อื่นประกอบกัน โดยให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์

6) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน¹⁴⁶

การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป โดยปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้เป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น

7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ¹⁴⁷

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ให้ส่วนราชการมีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผล การปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร.กำหนด โดยให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษและเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วน

¹⁴⁴ มาตรา 27-32 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

¹⁴⁵ มาตรา 33-36 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

¹⁴⁶ มาตรา 37-44 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

¹⁴⁷ มาตรา 45-49 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ราชการที่ดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคั่งค้างต่อการกิจของรัฐ หรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด

ในประเด็นเกี่ยวกับการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้กับองค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้น ที่ปรึกษามีความเห็นว่าการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้กับรูปแบบองค์กรประเมินและรับรองโครงการตามที่ที่ปรึกษาเสนอในส่วนต่อไปนั้น สามารถแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การตัดสินใจของรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการประเมินและรับรองโครงการ เป็นการตัดสินใจในเชิงการเมือง อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายปกครองทั่วไปของการใช้อำนาจในการบริหารบ้านเมืองอยู่แล้ว จึงไม่นำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้บังคับ

(2) คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญในการกลั่นกรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ทำหน้าที่คล้ายองค์กรกำกับดูแลการตัดสินใจของรัฐมนตรี จึงสมควรนำมาตราฐานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว

(3) องค์กรที่ทำหน้าที่ทางด้านเลขานุการ (Secretarial) ตามความเห็นที่ที่ปรึกษาเสนอ คือ สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ที่เป็นเลขานุการให้กับการทำงานของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญและรัฐมนตรี คู่มือเกี่ยวกับเอกสารในลักษณะการทำงานแบบข้าราชการประจำ สมควรนำมาตราฐานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว

5.5.4 แนวทางขององค์กรและการจัดการภายในประเทศเพื่อรองรับหลักการภายใต้พันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโต

5.5.4.1) ทางเลือกขององค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

แนวทางในการกำหนดรูปแบบองค์กรซึ่งทำหน้าที่ทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) เนื่องจากพิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดว่าองค์กรดังกล่าวจะต้องมีรูปแบบใด และไม่มีการกำหนดคุณสมบัติขององค์กรดังกล่าว อย่างไรก็ตามจากถ้อยคำของอนุสัญญาและพิธีสารทำให้เห็นว่า DNA ต้องเป็นหน่วยงาน National authority หน่วยงาน

DNA จึงไม่น่าจะรวมถึงหน่วยงานของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลต่างประเทศหรือบริษัทของต่างประเทศ และควรเป็นหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดให้มีหน่วยงาน DNA เพียงหน่วยงานเดียว

รูปแบบขององค์กร DNA จึงมีข้อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ 3 แนวทางที่เหมาะสม กล่าวคือ

(1) จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

แนวความคิดขององค์การมหาชนนั้นเกิดจากการที่สังคมพัฒนาไป ภารกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนก็ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงภารกิจพื้นฐานอันเป็นภารกิจดั้งเดิมของรัฐหรือภารกิจลำดับรองที่ค่อยๆ พัฒนาซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับในระยะเวลาต่อมาเท่านั้น หากแต่ภารกิจใหม่ได้พัฒนาแตกแขนงออกไปสู่งานด้านการศึกษาวิจัยและค้นคว้าทางวิชาการในระดับสูง กิจกรรมบริหารสาธารณะใหม่ๆ ต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระ ซึ่งรูปแบบของส่วนราชการมีการตัดสินใจเป็นลำดับขั้นไม่อาจตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้ องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้

(1) สถานะทางกฎหมายและการจัดตั้งองค์การมหาชน

(ก) สถานะทางกฎหมาย¹⁴⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้กำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนในโครงสร้างองค์กรภาครัฐ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(ข) บริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ต้องมีลักษณะดังนี้

■ ภารกิจไม่ควรซ้ำซ้อนกับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ได้กำหนดภารกิจขององค์การมหาชนไว้ กล่าวคือ ให้ดำเนินการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก¹⁴⁹

¹⁴⁸ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

¹⁴⁹ มาตรา 5 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

■ ภารกิจอาจมีลักษณะถาวรหรือชั่วคราว ภารกิจที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนอาจเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่มีที่สิ้นสุด เป็นการถาวร หรืออาจเป็นภารกิจที่มีลักษณะชั่วคราวโดยมีระยะเวลาหรือเงื่อนไขในการดำเนินการที่แน่นอน

(ค) ขั้นตอนและการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน

■ ผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน ในทางนิตินัย ผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้จึงอาจเป็นรัฐมนตรีหรือหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องก็ได้ หรือคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดเป็นผู้รับผิดชอบในการริเริ่มหรือในการพิจารณาถ้อยแถลงขอเสนอของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนก็ได้

■ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนมีดังนี้

(1) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(2) ประเภทบริการสาธารณะกำหนดไว้ 11 ประเภท ตามมาตรา 5

(3) เป็นการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นดำเนินการอันเป็นบริการสาธารณะลักษณะใหม่ที่ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐใด เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว

■ ต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน

(2) การบริหารและดำเนินงานขององค์การมหาชน

■ โครงสร้างการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานทั่วไปขององค์การมหาชน และผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนและเป็นผู้บังคับบัญชาขององค์การมหาชน

■ ระบบงบประมาณและการบริหารการเงิน ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการขององค์การมหาชนมาจากเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรเป็นรายปี และค่าธรรมเนียมหรือรายได้ที่ได้จากการดำเนินการ ซึ่งรายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องส่งคืนคลังเป็นรายปีเช่นงบประมาณของส่วนราชการ

■ ระบบการบริหารงานบุคคล บุคลากรขององค์การมหาชนแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ โดยได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ

มหาชนแต่ละองค์กรจะต้องกำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นของบุคลากรขององค์กรมหาชนไว้ด้วย¹⁵⁰

(3) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน องค์กรมหาชนอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรีนในลักษณะเดียวกันกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการทำบัญชี งบดุล งบการเงิน การตรวจสอบภายใน โดยให้อยู่ภายใต้ระบบประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

จากการพิจารณารูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการขององค์กรมหาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางด้านการพัฒนาที่สะอาด สามารถสรุปข้อดีข้อด้อยได้ ดังนี้

ข้อดี

- องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยการมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้องค์กรเป็น “ศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย” ดังนั้น องค์กรมหาชนอิสระย่อมสามารถมีองค์กรบริหารงานของตน มีนิติกรรมทั้งทั่วไปและเฉพาะเรื่องเฉพาะราว มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลได้ โดยการมีสถานะเป็นนิติบุคคลดังกล่าวมิได้ทำให้องค์กรมหาชนแยกตัวอย่างไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดยังมีความจำเป็นต้องมีอยู่ แต่เปลี่ยนจากความสัมพันธ์ในลักษณะ “อำนาจบังคับบัญชา” มาเป็น “อำนาจควบคุมกำกับ เท่านั้น”¹⁵¹

- องค์กรดังกล่าวมีโครงสร้างการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ องค์กรมหาชนมีรูปแบบการบริหารที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว โดยกำหนดคณะกรรมการขึ้นเพื่อให้เป็นผู้บริหาร มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆมาใช้บังคับในหน่วยงาน โดยเปลี่ยนสถานะจากการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ มาเป็นการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพราะหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ รัฐจึงต้องกำกับดูแล เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามเป้าหมาย โดยการอยู่ภายใต้กำกับของรัฐไม่ทำให้หน่วยงานดังกล่าวขาดอิสระ เพราะหน่วยงานที่ควบคุมจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลในเชิงนโยบายเท่านั้น

- องค์กรดังกล่าวจะมีการกำกับดูแลจากภาครัฐ โดยเป็นการกำกับดูแลในแง่ตัวบุคคล และการกำกับในแง่ของการกระทำ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้ตั้งองค์กร คัดเลือกตัวบุคคล เห็นชอบในการตั้งกรรมการ และกำหนดระบบตรวจสอบภายใน

¹⁵⁰ มาตรา 7(8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

¹⁵¹ โปรดดูรายละเอียดใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ , “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง”, รวบรวมบทความใน โอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์, พี.เค. พรินดีงเฮาส์, 2531, หน้า 209-219.

ข้อค่อย

■ องค์การลักษณะดังกล่าวมีรูปแบบการจัดตั้งที่ยุ่ยากและใช้งบประมาณสูง กล่าวคือ ขั้นตอนในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนนั้นจะต้องดำเนินการศึกษาพิจารณากรอบของกฎหมายในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนเมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบาย โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยกำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนไว้ 11 ประเภท โดยกระบวนการจัดตั้งองค์การดังกล่าวจะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จากการพิจารณากระบวนการจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าว พบว่า การจัดตั้งนั้นมีกระบวนการที่ยุ่ยาก ต้องใช้ระยะเวลา และงบประมาณในการจัดตั้งองค์การสูง

■ การบริหารงานขององค์การมหาชนบริหารงานโดยผู้ว่าการภายใต้คณะกรรมการ เป็นรูปแบบการบริหารงานซึ่งมีความยุ่ยาก ซับซ้อนและอาจไม่เหมาะสมกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

■ ระบบการบริหารงานบุคคล องค์การมหาชนแบ่งบุคลากรเป็น เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง โดยการบริหารงานบุคคลมีลักษณะคล้ายรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะบังคับบัญชาและเกิดปัญหาขาดความคล่องตัว

■ องค์การมหาชนไม่สามารถกระทำการเป็นตัวแทนของประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศ ตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้ เนื่องจากพิธีสารเกียวโตนั้นกำหนดคุณสมบัติขององค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการต้องสามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ แต่องค์การมหาชนไม่มีสถานะที่จะกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ การกำหนดให้หน่วยงานประเมินและรับรองโครงการเป็นองค์การมหาชนจึงมีปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว

สรุป

การกำหนดรูปแบบให้องค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเป็นองค์การมหาชนนั้นมีข้อดี กล่าวคือ ทำให้การปฏิบัติงานด้านกลไกพัฒนาที่สะอาด ทั้งในกิจกรรมและความรับผิดชอบขององค์กรมีความชัดเจนทั้งทางด้านเทคนิคและบุคลากร อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นใช้งบประมาณสูง ใช้ทรัพยากรอื่นๆรองรับมาก และต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งใช้ระยะเวลานานและมีระเบียบวิธีที่ยุ่ยากพอสมควร อีกทั้งองค์การมหาชนนั้นในลักษณะการ

ดำเนินงานที่ล่าช้า มีการดำเนินการหลายขั้นตอน ทั้งนี้โดยการกระทำการใดๆต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการขององค์การมหาชนก่อน อีกทั้งองค์การมหาชนไม่สามารถเป็นตัวแทนของประเทศไทยได้ในเชิงระหว่างประเทศ และเมื่อพิจารณาถึงปริมาณงานด้าน CDM ก็ยังไม่สามารถคาดคะเนได้การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจึงไม่น่าจะมีความเหมาะสมกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนัก

(2) จัดตั้งเป็นคณะกรรมการอิสระ

ในปัจจุบัน มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการหรือพิจารณาในเรื่องต่างๆ อย่างมากมาย คณะกรรมการเหล่านี้อาจจัดตั้งโดยอำนาจของกฎหมายหรือจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งองค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเป็นรูปแบบของคณะกรรมการจึงเป็นทางเลือกหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อดีข้อด้อยของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวในลักษณะของคณะกรรมการ พบว่า

ข้อดี

- การจัดตั้งหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น จัดตั้งได้ง่าย ไม่มีกระบวนการจัดตั้งที่ซับซ้อนเหมือนองค์การมหาชน อีกทั้งใช้งบประมาณในการจัดตั้งและดำเนินงานน้อยกว่าองค์การมหาชน เนื่องจากคณะกรรมการนั้นอาจจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งรัฐมนตรีที่มีอำนาจตามกฎหมาย และคณะกรรมการนั้นไม่มีบุคลากรอื่นประจำในการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์การมหาชน

- รูปแบบการบริหารงาน รูปแบบการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการนั้นมีความคล่องตัวมากกว่าการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการขององค์การมหาชน เนื่องจากการกระทำการขององค์การมหาชนต้องผ่านการตัดสินใจจากคณะกรรมการองค์การมหาชนก่อน และมีการสั่งงานในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชา ทำให้การทำงานมีความล่าช้าและอาจขาดความคล่องตัว

ข้อด้อย

- การจัดตั้งเป็นคณะกรรมการโดยกำหนดให้เป็นคณะกรรมการภายใต้คณะอนุกรรมการ ด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดการทำงานที่มีการลักลั่น และมีการซ้อนทับกับซึ่งอำนาจ เนื่องจากเป็นการบริหารงานที่มีลำดับชั้น การพิจารณาในเรื่องเดียวกัน หรือประเด็นเดียวกันอาจมีการพิจารณาหลายครั้ง ทำให้การพิจารณาล่าช้า และเกิดการซ้อนทับกันซึ่งอำนาจหน้า

- การจัดตั้งคณะกรรมการโดยมติคณะรัฐมนตรีอาจไม่มีฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมรองรับสถานะของคณะกรรมการดังกล่าว แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอาจพิจารณาได้ว่ามีลักษณะ

เป็นกฎหมาย แต่มติคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว นั้น เป็นเพียงการใช้อำนาจบริหารเพื่อจัดการองค์กร โดยมีกฎหมายโดยเฉพาะให้อำนาจ จึงไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สาม

- คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต เนื่องจากพิธีสารเกียวโตนั้นกำหนดคุณสมบัติขององค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการต้องสามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ แต่คณะกรรมการไม่มีสถานะที่จะกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ การกำหนดให้หน่วยงานประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบของคณะกรรมการจึงมีปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว

- การเป็นคณะกรรมการย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการปฏิบัติการ (operation) ได้ และไม่สามารถทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมายหรือตรวจตราได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะต้องพึ่งพิงหน่วยงานอื่นของรัฐอยู่ดี ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยในหน่วยงานราชการอยู่แล้ว

สรุป

การจัดตั้งเป็นรูปแบบคณะกรรมการนั้น มีข้อดี กล่าวคือ ใช้งบประมาณน้อยกว่าการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน อย่างไรก็ดี การจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะต้องอยู่ภายใต้คณะอนุกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และคณะทำงานเกี่ยวกับกลไกพัฒนาที่สะอาด ทำให้เกิดการทับซ้อนกัน และไม่มีฐานทางกฎหมายในการที่คณะกรรมการจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองกับบุคคลที่สาม เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีการจัดตั้งโดยมีฐานทางกฎหมายรองรับ และที่สำคัญคือจะไม่มีองคาพยพ (organ) ที่จะดำเนินงานเชิงปฏิบัติการ (operation) หรือการบังคับใช้กฎหมาย (Compliance) ได้

(3) กำหนดตัวบุคคลซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นองค์การที่ทำการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดทำหน้าที่ในการตัดสินใจ โดยผ่านการกลั่นกรองของคณะทำงานที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาหลักเกณฑ์ของโครงการเป็นพิเศษ กล่าวคือ องค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้นอาจแบ่งแยกงานเป็น 3 ส่วน คือ

(ก) ส่วนงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการตามข้อกำหนดโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด งานในส่วนนี้อาจมีการตั้งคณะทำงานเป็นพิเศษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ทำการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการโดยเฉพาะ โดยคณะทำงานดังกล่าว จะทำหน้าที่กลั่นกรองข้อกำหนด

โครงการให้ความสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และสอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากโครงการดังกล่าว โดยส่วนงานดังกล่าวจะต้องมีลักษณะดังนี้

- 1) ความเป็นอิสระ (Independent)
- 2) สามารถตรวจสอบได้ ตามหลักธรรมาภิบาล
- 3) ทำหน้าที่กลั่นกรองในทางเทคนิคถึงความสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

และสอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากโครงการดังกล่าว เท่านั้น

(ข) ส่วนงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจอนุมัติโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองจาก คณะทำงานเชิงเทคนิคแล้ว คือ กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีฐานะเป็นผู้รักษาการณตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ และรัฐมนตรีนั้นถือว่ามีอำนาจในฐานะที่เป็น executive branch ในการที่จะสั่งการและดำเนินการในฐานะตัวแทนของประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

(ค) ส่วนงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ จัดการเกี่ยวกับงานทางด้านเอกสารให้กับคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญในการกลั่นกรองโครงการและรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลักษณะของข้าราชการประจำ ที่ปรึกษาเสนอให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ เป็นสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นส่วนงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ซึ่งมีข้าราชการประจำที่สามารถช่วยงานเกี่ยวกับเอกสารและการประสานงานในกิจกรรมส่วนนี้ได้

จากการพิจารณาทางเลือกดังกล่าว สามารถสรุปข้อดีข้อด้อยได้ดังนี้

ข้อดี

■ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจกระทำการโดยมีฐานของกฎหมายรองรับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งรัฐมนตรีว่าการฯยังมีสถานะที่จะสามารถดำเนินการเป็นตัวแทนประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้

■ กระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะดำเนินการโดยผ่านการกลั่นกรองจากคณะทำงานฝ่ายเทคนิคซึ่งมีความชำนาญ หรือมีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเกี่ยวกับรายละเอียดการประเมินในโครงการแต่ละประเภท ทั้งนี้ โดยการจัดตั้งและการดำเนินการของ

คณะทำงานอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระ(Independent) สามารถกำกับและสอบทานการทำงานได้โดยผ่านระบบธรรมาภิบาล และการกำกับดูแลกิจการที่ดี

- ไม่มีความถักถัก หรือการซ้อนทับกันซึ่งอำนาจในการดำเนินการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อีกทั้งอำนาจของรัฐมนตรีมีความสมมาตรกับกิจกรรมที่กระทำ กล่าวคือ การตัดสินใจอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

- สามารถดำเนินการได้เร็ว และใช้งบประมาณไม่สูง เนื่องจากมีฐานกฎหมายในการให้อำนาจกระทำการอยู่แล้ว และคณะทำงานสามารถจัดตั้งได้ง่ายและอาจจัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำการเป็นการชั่วคราวในการพิจารณาโครงการแต่ละโครงการ ซึ่งวิธีการนี้เป็นการประหยัดงบประมาณของประเทศชาติอย่างมาก เนื่องจากไม่สามารถคาดคะเนโครงการที่จะขอเข้าร่วมตามกลไกพัฒนาที่สะอาดได้ว่าจะมีมากน้อยเพียงใด

ข้อด้อย

- รูปแบบองค์กรดังกล่าวแทบจะไม่มีข้อด้อย เพราะเป็นการปิดช่องว่างของวิธีการอื่นๆ เกือบหมด จะมีก็เพียงข้อด้อยในกรณีที่อาจมีการแทรกแซงอำนาจการตัดสินใจจากทางการเมือง เนื่องจาก ผู้มีอำนาจตัดสินใจคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากโครงการที่จะไปถึงการตัดสินใจของรัฐมนตรีนั้นผ่านการกรองจากคณะทำงานที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะแล้ว อีกทั้งวิธีการอื่น ก็อาจเกิดกรณีการแทรกแซงจากทางการเมืองได้เหมือนกัน

สรุป

องค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดนั้นอาจแบ่งแยกงานเป็น 2 ส่วน คือ คณะทำงานที่ทำหน้าที่กรองโครงการตามเงื่อนไขในพิธีสารเกียวโต รวมทั้งผลประโยชน์ที่ประเทศชาติอาจได้รับจากโครงการดังกล่าว โดยอำนาจตัดสินใจอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้น อยู่ที่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีฐานกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อำนาจในการกระทำการ อีกทั้งรัฐมนตรีมีสถานะที่จะกระทำการในนามประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขพิธีสารเกียวโตได้ ทางเลือกนี้จึงเป็นทางเลือกที่สอดคล้องกับเงื่อนไขในพิธีสารเกียวโตและประโยชน์ของประเทศที่จะได้รับจากโครงการดังกล่าว อีกทั้งสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน จึงไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบหรือออกกฎหมายใหม่ ซึ่งมีความยุ่งยากต้องอาศัยเวลานาน และงบประมาณมาก

5.5.4.2) ทางเลือกกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

แนวทางการกำหนดกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดภายในประเทศนั้น พิธีสารเกียวโตมิได้ระบุรายละเอียดในส่วนนี้ไว้ จึงเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกในการกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ให้มีความสอดคล้องระบบกฎหมายภายในและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้กำหนดกระบวนการกว้างให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต และขอให้ริเริ่มดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองเป็นหลัก และหากต่างประเทศประสงค์จะให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะ “คาร์บอนเครดิต” ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีไป อย่างไรก็ดี เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority of CDM-DNA) แล้ว กระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อาจไม่ต้องพิจารณาผ่านคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งไม่มีความแน่นอนและไม่มีความชัดเจนอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดแรงจูงใจในการลงทุนในโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

การพิจารณาทางเลือกของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เพื่อให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศไทย จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงทางเลือกของรูปแบบการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ก่อน โดยทางเลือกเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินและรับรองโครงการ ในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ

1) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบสัญญา (contract)

หลายประเทศใช้รูปแบบดังกล่าว เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการเจรจาต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติได้มากและมีผลผูกพันตามกฎหมายภายในของทุกประเทศ อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจากภาครัฐของไทยไม่มีอำนาจต่อรองและไม่เชี่ยวชาญในเชิงเจรจาทำสัญญา อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ อันจะเห็นได้จากตัวอย่างสัญญาภาครัฐหลายฉบับที่ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางการเมืองและการปฏิบัติ

2) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบการเจรจาวิภาคีหรือพหุภาคี (bilateral or multilateral)

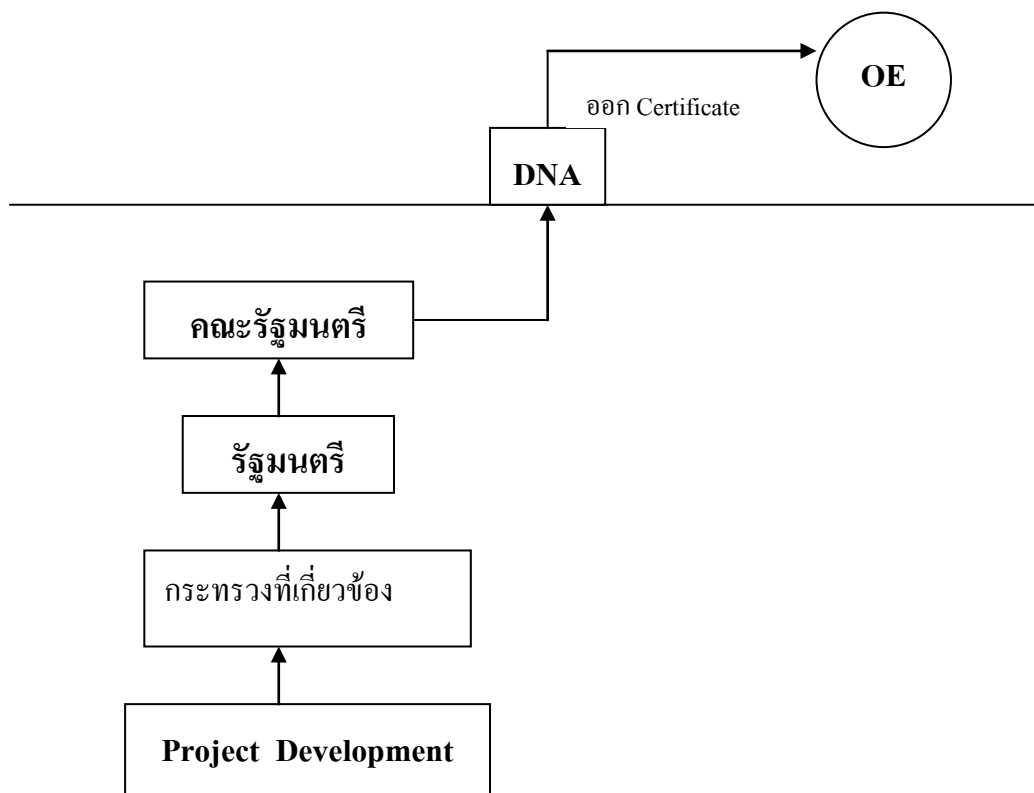
กล่าวคือ จัดทำกรอบทางกฎหมาย (legal framework) ไว้สำหรับประเทศผู้เจรจาและให้เอกชนสามารถตีความผลประโยชน์จากการกำหนดกรอบนี้ได้ นับเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ดี อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่มีฐานทางกฎหมายที่หนักแน่นเพียงพอ (strong legal basis) อาจก่อให้เกิดการล๊อปปี้ได้ง่าย และการให้การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบดังกล่าว เป็นการให้การประเมินและรับรองกับทุกโครงการ หรือเป็นการเพิ่มเงื่อนไขในสัญญาซึ่งไม่มีความเหมาะสม

3) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบการให้ใบอนุญาต (license)

เป็นการกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด โดยกำหนดกฎเกณฑ์ชัดเจนเป็นมาตรฐานในการออกใบอนุญาต ซึ่งเหมาะสมกับสภาวะภายในประเทศไทย ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในการเจรจาต่อรอง อย่างไรก็ตาม การออกใบอนุญาตนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์กระบวนการออกใบอนุญาตให้กระชับรัดกุมและเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ซึ่งที่ปรึกษาได้กำหนดทางเลือกเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการในออกใบอนุญาตไว้ 3 รูปแบบ กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 ดำเนินการตามกระบวนการที่มีอยู่

รูปแบบนี้ จะกำหนดให้ผู้บริหารโครงการยื่นข้อเสนอโครงการผ่านกระทรวง ทบวง กรมตามกระบวนการในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อรัฐมนตรีให้การอนุมัติ จึงเสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาขององค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดแห่งชาติเพื่อทำการอนุมัติโครงการ แล้วจึงส่งเรื่องให้ DNA ในฐานะที่เป็น gateway ในการส่งเรื่องไปนอกประเทศ เพื่อออก Certificate แล้วส่งเรื่องไปยัง OE ทั้งนี้ โดยกำหนดให้กระบวนการประเมินและรับรองโครงการขึ้นเป็นพิเศษ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 5.2 ด้านล่าง



ภาพที่ 5.2 แสดงกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM ตามกระบวนการที่มีอยู่
วิธีการดังกล่าวมีข้อดีและข้อด้อย ดังนี้

ข้อดี

- เป็นการดำเนินการตามกระบวนการที่มีอยู่ ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงระบบ การดำเนินการประเมินและรับรองโครงการก็สามารถทำได้เลยโดยผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ
- ไม่ต้องเสียเวลาและงบประมาณในจัดตั้งองค์กรใหม่ เนื่องจากการดำเนินการตามระบบที่มีอยู่แล้ว จึงไม่ต้องเสียเวลาและงบประมาณในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการประเมินและรับรองโครงการ
- ไม่ต้องแก้ไขกฎหมายใหม่ การดำเนินการตามระบบเดิมไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใหม่ เนื่องจากมีหน่วยงานและระบบกระบวนการในการพิจารณาอยู่แล้ว

ข้อด้อย

- กระบวนการดังกล่าวอาจทำให้เกิดการซ้อนทับของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้นเป็นโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับกับหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ดังนั้นการดำเนินการประเมินและรับรองโครงการ โดยดำเนินการตามกระบวนการที่มีอยู่อาจทำให้เกิดการซ้อนทับของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ซึ่งส่งผลให้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาโครงการนาน และเสียค่าใช้จ่ายในการพิจารณาแต่ละโครงการสูง
- เอกชนมีต้นทุนในการขออนุมัติโครงการ (Transaction cost) สูง ทำให้ไม่เป็นการสร้างแรงจูงใจในการเสนอโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เนื่องจากกระบวนการประเมินและรับรองโครงการนั้นใช้ระยะเวลานานและมีกระบวนการพิจารณาซึ่งมีความซ้ำซ้อน

รูปแบบที่ 2 การดำเนินกระบวนการแบบคู่ขนาน

รูปแบบนี้ กำหนดให้ผู้บริหารโครงการยื่นดำเนินการขออนุมัติในส่วน of โครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด คู่ขนานไปกับกระบวนการอนุมัติโครงการตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายที่มีอยู่ในสาขาต่างๆ โดยควรกำหนดกระบวนการอนุมัติโครงการต่างกัน in โครงการแต่ละรายสาขา โดยมี linkage ถึงกระบวนการอนุมัติโครงการในขั้นตอนที่ไม่เหมือนกันแล้วแต่รูปแบบ ลักษณะ หรือกฎหมายซึ่งกำกับดูแลเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว เนื่องจากในแง่กฎหมาย มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในการกำหนดกระบวนการแตกต่างกัน เพราะแต่ละโครงการนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับซึ่งมีกระบวนการแตกต่างกัน ทั้งนี้ โดยก่อนส่งเรื่องให้ DNA ต้องต้องมีกระบวนการที่สอดคล้องกฎหมาย(Due Process) ในการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด โดยกระบวนการที่สอดคล้องกฎหมายจะต้องทำคู่ขนานไปกับกระบวนการ EIA (Environmental Impact Assessment) หรือเป็นการขยายกระบวนการ EIA ตรงส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยกระบวนการที่สอดคล้องกฎหมายในการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด โดยพื้นฐาน ก็คือ

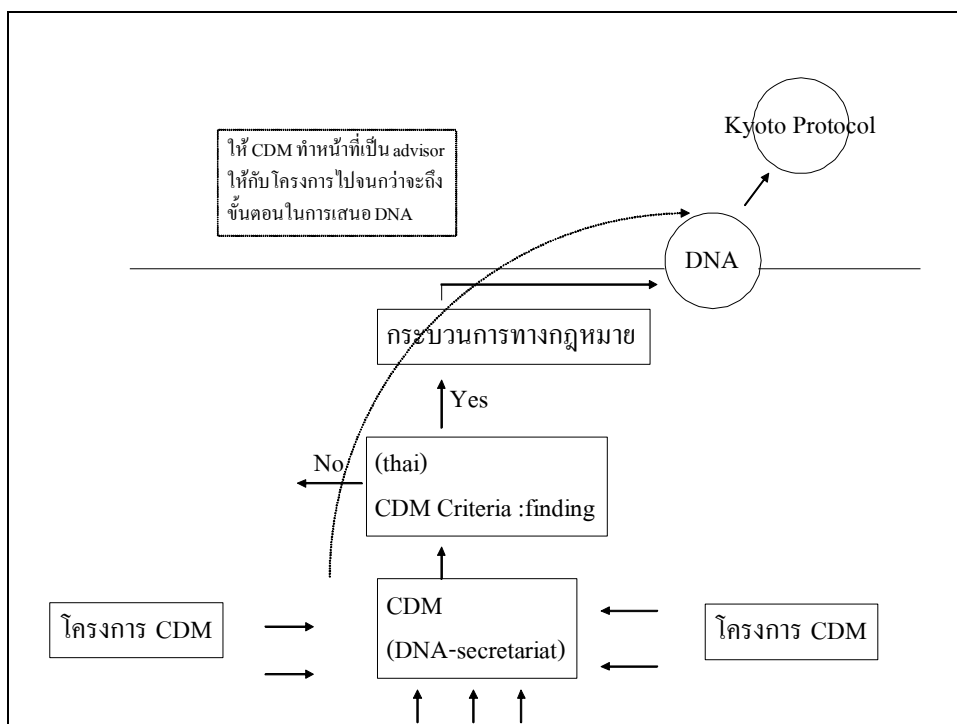
- (1) การทำข้อเสนอเพื่อขออนุมัติโครงการ (project proposal)
- (2) การดำเนินกระบวนการ EIA โดยพิจารณา requirement ตาม Kyoto protocol มาพิจารณาประกอบกับ SIA : social impact assessment

รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 5.3 ข้างล่างนี้

รูปแบบที่ 3

รูปแบบนี้ เกิดจากการพิจารณาในประเด็นที่ว่า โครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนับตั้งแต่วันแรกที่เสนอโครงการ จึงอาจกำหนดให้มีกระบวนการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดก่อน แล้วจึงพิจารณาอนุมัติโครงการตามกฎหมายอื่นๆที่มีอยู่ กล่าวคือ พิจารณาอนุมัติเป็นโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดก่อนในวันแรกของโครงการ แล้วค่อยไปผ่านกระบวนการอื่น โดยองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดจะทำการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดทำกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายให้กับกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดยังคงทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษา โดยการทำเป็นรายงานตามข้อเรียกร้องในพิธีสารเกียวโต กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รูปแบบนี้เป็นการรวมกระบวนการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดกับกระบวนการอนุมัติของกระทรวง ทบวง กรมตามกฎหมายที่มีอยู่เข้าด้วยกัน โดยมีข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับการเสนอโครงการ ดังนี้

- (1) ต้องมีกระบวนการในการยืนยันว่า มุมมองและเจตนาของโครงการสอดคล้องกับพันธกรณีของพิธีสารเกียวโต ในข้อเสนอโครงการ
- (2) มีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า โครงการดังกล่าวสอดคล้องและมีผลอันจะได้รับการอนุมัติโครงการ เมื่อปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนด
- (3) ในข้อเสนอโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (CDM proposal) จะต้องบอกกระบวนการจนจบโครงการ เพื่อให้รู้กระบวนการทั้งหมด (all step) อันเป็นการลดความไม่แน่นอน รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 5.4 ปรากฏข้างล่าง



ภาพที่ 5.4 แสดงกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM แบบรวมกระบวนการวิธีการดังกล่าว มีข้อดีและข้อด้อยดังนี้

ข้อดี

- กระบวนการตามรูปแบบนี้ เป็นการดำเนินกระบวนการซึ่งไม่มีความทับซ้อนกันซึ่งอำนาจหน้าที่ กระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการมีความกระชับ คล่องตัว ทำให้กระบวนการพิจารณาและประเมินโครงการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว
- มีต้นทุนค่าดำเนินการ (transaction cost) ต่ำ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาและประเมินโครงการมีกระบวนการที่ชัดเจน มีขั้นตอนที่กระชับ ซึ่งนอกจากจะทำให้กระบวนการพิจารณาและประเมินโครงการเป็นไปด้วยความรวดเร็วแล้ว ยังทำให้มีต้นทุนในการดำเนินโครงการต่ำ อันเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับเอกชนผู้เสนอและบริหารโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

ข้อด้อย

- รูปแบบกระบวนการประเมินและรับรองโครงการดังกล่าว เป็นการอุดช่องว่างของรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สองจึงแทบจะไม่มีข้อด้อย ถ้าการดำเนินตามกระบวนการสามารถปฏิบัติให้เกิดผลได้จริงตามกระบวนการ

จากการพิจารณากระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดทั้งสามกระบวนการมีทั้งข้อดีและข้อด้อย แต่กระบวนการพิจารณาในรูปแบบที่สามนั้นเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อีกทั้งเป็นกระบวนการพิจารณาที่กระชับ มีความคล่องตัว ทำให้การพิจารณาโครงการใช้เวลารวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขออนุมัติน้อยกว่ากระบวนการในรูปแบบอื่น อันจะเป็น

การสอดคล้องกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

จากการพิจารณาพันธกรณีของประเทศไทยตามพิธีสารเกียวโต รวมถึงองค์กรและกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีข้อขัดข้องอยู่หลายประการในการปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง ทำให้สามารถกำหนดกรอบแนวความคิด และข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับรูปแบบขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อันนำไปสู่ทางเลือกรูปแบบขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อดีข้อด้อยของทางเลือกต่างๆ แล้วที่ปรึกษาได้ผลสรุปเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบกฎหมายที่มีอยู่ รวมทั้งพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต ได้ข้อสรุปดังนี้

1) องค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority of CDM-DNA)

จากการศึกษาข้อกำหนดโครงสร้างขององค์กรซึ่งจะทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดแห่งชาติ (Designated National Authority of CDM-DNA) แล้ว ที่ปรึกษาขอเสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เนื่องจากรัฐมนตรีฯ มีฐานะผู้รักษาการณตามพระราชบัญญัติฯ จึงได้รับอำนาจโดยตรงจากพระราชบัญญัติฯ ในการกระทำการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดอยู่แล้ว และภายใต้พิธีสารเกียวโตนั้นมิได้บัญญัติจำกัดรูปแบบขององค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดไว้ว่าจะต้องมีรูปแบบเป็นเช่นไร การให้องค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่เป็นการขัดต่อพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตแต่อย่างใด อีกทั้ง อำนาจของรัฐมนตรีฯ นั้นมีลักษณะสมมาตรกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด และรัฐมนตรีฯ ก็ยังมีความรับผิดชอบทั้งในเชิงการเมืองและกฎหมาย นอกจากนี้ การกำหนดให้ รัฐมนตรีฯ ทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้นจะทำให้เกิดความคล่องตัวและไม่มีการถกเถียงกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนทับกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อีกด้วย ในส่วนงานทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการนั้น ที่ปรึกษาเสนอให้จัดตั้งเป็นทีมที่ปรึกษาที่มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้ทำหน้าที่กลั่นกรองในทางเทคนิค ก่อนส่งเรื่องให้รัฐมนตรีฯ ตัดสินใจรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ทั้งนี้ โดยที่ปรึกษาเสนอให้มีส่วนงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ จัดการเกี่ยวกับเรื่องเอกสารและการประสานงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานให้แก่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับ

คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญ โดยเสนอให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีข้าราชการประจำในการทำงานและเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

2) กระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

จากการพิจารณาทางเลือกของกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ที่มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายใน พินิจสารเกียวโต เป็นกระบวนการประเมินและรับรองโครงการที่มีประสิทธิภาพและสร้างแรงจูงใจแก่ผู้เสนอโครงการ ที่ปรึกษาเห็นว่ากระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ในรูปแบบที่ 3 กล่าวคือ ดำเนินการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ก่อน แล้วกำกับดูแลไปจนตลอดโครงการ ทั้งนี้ โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายภายในในส่วน of พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสอดคล้องกับเงื่อนไข และข้อเรียกร้องที่กำหนดตามพินิจสารเกียวโต และกรอบที่กำหนด กล่าวคือ การพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) , Additionalities , การมีส่วนร่วมของมหาชน (Public Participation) , การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) , ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากโครงการ ตามที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ใน ส่วนข้อกำหนดโครงสร้างที่จำเป็นของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จุดประสงค์หลักของการมีกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโต คือการช่วยให้ประเทศที่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น และส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย ในกรณีของ CDM ซึ่งในอีกแง่มุมหนึ่งก็คือการนำประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น การที่การดำเนินการในรอบของกลไกภายใต้พิธีสารฯ เป็นส่วนเสริมของการดำเนินการภายในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการการมีความรับผิดชอบร่วมกันแต่ในระดับที่แตกต่างกัน

นโยบายของประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายในประเทศ ซึ่งในทางหนึ่งเป็นวิธีที่ถูกต้องและควรกระทำ

อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบทุกครั้งที่ได้รับข้อเสนอในการทำโครงการ CDM ร่วมกับประเทศพัฒนาแล้ว และ/หรือข้อเสนอในการทำความตกลงทวิภาคีกับประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต เพราะนอกจากโครงการจะต้องช่วยในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างแท้จริงแล้ว โครงการยังจะต้องเป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนาด้วย ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องคำนึงถึงสมรรถนะของตนเองที่มีอยู่ในปัจจุบันในการเข้าร่วมโครงการ CDM และความสามารถในการเรียนรู้องค์ความรู้ที่จะได้รับ เพื่อให้ได้ประโยชน์จากโครงการอย่างเต็มที่

การมีผลบังคับใช้ของพิธีสารเกียวโตขึ้นอยู่กับทำให้สัตยาบันของประเทศพัฒนาแล้วให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งสภาแห่งชาติสหพันธรัฐรัสเซียได้ประกาศเห็นชอบการเข้าร่วมลงนามให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโตแล้วและจะมีผลบังคับใช้ในที่สุด และส่วนหนึ่งของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตคือ emissions trading ก็ได้เกิดขึ้นแล้วและจะเดินหน้าต่อไปไม่ว่าพิธีสารเกียวโตจะมีหรือไม่มีผลบังคับใช้ก็ตาม นอกจากนี้ ประเทศที่เป็นและไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ก็มีนโยบายและมาตรการภายในประเทศที่น่าสนใจ นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศเหล่านี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของประเทศนั้นๆ ที่มีต่อปัญหาและการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งควรที่จะพิจารณานามาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเหมาะสมในการกำหนดแนวทางและจัดทำนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติดำเนินการของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาวอย่างมีหลักการ และเรื่องการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องมีการบังคับใช้อย่างเข้มแข็งด้วย

ผลการวิเคราะห์ที่ปรากฏข้างล่างนี้ตั้งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของพิธีสารเกียวโตซึ่งมีผลบังคับใช้ โดยพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกว่า ประเทศไทยมีสิทธิ หน้าที่ และพันธกรณีอย่างไรบ้าง รวมทั้งจะได้เสนอข้อสังเกตที่ไทยควรพิจารณาหากประสงค์จะดำเนินโครงการ CDM ภายใต้กรอบของพิธีสารเกียวโต

6.1 ข้อเสนอเกี่ยวกับข้อควรคำนึง

6.1.1 ไทยต้องมีความพร้อมในระดับนโยบายและฐานข้อมูล

ความพร้อมในระดับนโยบายในส่วนของประเทศไทย ควรต้องพิจารณาในแนวทางของการทำโครงการ CDM ที่เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศ ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคัดเลือกและลักษณะของโครงการที่ควรลงทุนร่วมกับต่างประเทศ และที่ควรเก็บไว้เพื่อลงทุนทำโครงการเองภายในประเทศ โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาในการเลือกทำโครงการ CDM ในเชิงนโยบายควรพิจารณาโครงการที่ต้องการการลงทุนต่ำและใช้เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน เช่น กรณีของโครงการปลูกป่าไว้สำหรับที่ประเทศไทยต้องมีพันธกรณี ส่วนโครงการที่ใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ควรจัดสรรไว้สำหรับการเป็นโครงการ CDM ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ประเทศเสียผลประโยชน์ หากมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จะทำให้นักลงทุนต่างประเทศเลือกทำโครงการที่ง่าย ลงทุนน้อย และให้ผลประโยชน์สูง และเหลือโครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง (cherry picking problems) ไว้กับประเทศเจ้าบ้าน

นอกจากนี้การจัดทำฐานข้อมูลในเรื่องต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ของการผลิตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย และต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการลดการผลิตก๊าซเรือนกระจกของประเทศคู่ค้า จัดเป็นสิ่งจำเป็นในการทำโครงการ CDM ซึ่งใช้หลักของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อทราบเป้าหมายราคาที่ต้นทุนต่ำสุดและความคุ้มทุนของประเทศคู่ค้า สำหรับเป็นแนวทางการกำหนดราคาซื้อขายคาร์บอนเครดิตที่ประเทศทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์จากการค้าเครดิต

6.1.2 ไทยต้องพิจารณาว่า โครงการ CDM ที่ได้รับการทาบทามจากประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 นั้น ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทยหรือไม่

เนื่องจากเงื่อนไขดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในมาตรา 12 ของพิธีสารเกียวโต และเพื่อประโยชน์ในการรับรองว่า ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 จะนำส่วนลดก๊าซเรือนกระจกไปหักลบได้จากพันธกรณีของตนตามที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและในพิธีสารเกียวโต

6.1.3 ไทยต้องคำนึงถึงอำนาจและแนวทางที่กำหนดโดยที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคี (COP-MOP) และกำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริหารว่าด้วยกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board of the Clean Development Mechanism)

ทั้งนี้ ไทยอาจสร้างและมีบทบาทที่สำคัญในที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคี (COP-MOP) ดังที่กล่าวไปแล้ว และอาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกในคณะกรรมการบริหารว่าด้วยกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board of the Clean Development Mechanism) เพื่อผลักดันนโยบายของไทย และประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เพื่อให้ CDM เอื้อประโยชน์ต่อไทยและประเทศกลุ่มนี้มากที่สุด เนื่องจาก CDM เป็นเพียงวิธีการเดียวภายใต้พิธีสาร ฯ ที่เปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนามีอำนาจต่อรองสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้ว และยังเป็นวิธีการที่เน้นความสมัครใจของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยในการเลือกดำเนินโครงการกับประเทศใดก็ได้ จึงเป็นวิธีการที่ไทยควรปรับใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศให้มากที่สุด

6.1.4 ไทยควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน (funding)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว มาตรา 12 (6) เปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากประเทศพัฒนาแล้วที่ประสงค์จะดำเนินโครงการ CDM ร่วมกัน ไทยจึงควรนำเงื่อนไขดังกล่าวนี้มาใช้เพื่อประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด

6.1.5 ไทยควรคำนึงถึงและคำนวณต้นทุนสำหรับการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป (cost of adaptation)

มาตรา 12 (8) เป็นความช่วยเหลือด้านการเงินที่เพิ่มจากมาตรา 12 (6) ซึ่งไทยควรพิจารณาคำนวณต้นทุนสำหรับการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป (cost of adaptation) ให้ครอบคลุมทุกสาขาที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการสูญเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยมิได้รับการชดเชย

6.2 ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร CDM แห่งชาติ (Designated National Authority of CDM-DNA)

จากการศึกษาข้อกำหนดโครงสร้างขององค์กรซึ่งจะทำหน้าที่เป็นองค์กร CDM แห่งชาติ (Designated National Authority of CDM-DNA) เสนอว่าควรให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กร DNA ซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เนื่องจากรัฐมนตรีมีฐานะผู้รักษาการณตามพระราชบัญญัติฯ จึงได้รับอำนาจโดยตรงจากพระราชบัญญัติฯ ในการกระทำการประเมินและรับรองโครงการ CDM อยู่แล้ว และภายใต้พิธีสารเกียวโตนั้นมิได้บัญญัติจำกัดรูปแบบขององค์กร DNA ไว้ว่าจะต้องมีรูปแบบเป็นเช่นไร การให้ DNA เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงไม่เป็นการขัดต่อพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตแต่อย่างใด อีกทั้ง อำนาจของรัฐมนตรีฯ นั้นมีลักษณะสมมาตรกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการ CDM และ รัฐมนตรีฯ ก็ยังมีความรับผิดชอบทั้งในเชิงการเมืองและกฎหมาย นอกจากนี้ การกำหนดให้ รัฐมนตรีฯ ทำหน้าที่เป็น DNA นั้นจะทำให้เกิดความคล่องตัวและไม่มีการถกเถียงในเชิงอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนทับกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อีกด้วย ในส่วนงานทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินและ

รับรองโครงการนั้น อีกทั้งเสนอให้จัดตั้งเป็นทีมที่ปรึกษาที่มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้ ทำหน้าที่กลั่นกรองในทางเทคนิค ก่อนส่งเรื่องให้รัฐมนตรีฯตัดสินใจรับรองโครงการ CDM

6.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM

จากการพิจารณาทางเลือกของกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM ที่มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายใน พินิจสารเกียวโต เป็นกระบวนการประเมินและรับรองโครงการที่มีประสิทธิภาพและสร้างแรงจูงใจแก่ผู้เสนอโครงการ คณะผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM ในรูปแบบที่ 3 กล่าวคือ ดำเนินการอนุมัติโครงการ CDM ก่อนแล้วกำกับดูแลไปจนตลอดโครงการ ทั้งนี้ โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายภายในในส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสอดคล้องกับ criteria และ requirement ที่กำหนดตาม Kyoto Protocol และกรอบที่กำหนด กล่าวคือ การพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) , Additionalities , การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) , การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) , ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากโครงการ ตามที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนข้อกำหนดโครงสร้างที่จำเป็นของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM

6.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไป

- การคำนวณหา marginal cost ในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ของประเทศไทย และประเทศคู่ค้า เพื่อช่วยเป็นบรรทัดฐานในการเจรจาเรื่องราคาในการซื้อขายเครดิต
- การศึกษากระบวนการ EIA ของการทำโครงการต่างๆ ควรรวมผลกระทบของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จากโครงการที่สืบเนื่องจากการย้ายฐานการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศที่พัฒนาแล้วมาผลิตในประเทศกำลังพัฒนา ที่ส่งผลให้เกิดซากขยะกากอันตราย และการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สู่ประเทศกำลังพัฒนา อาจทำให้เป็นการเร่งให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าสู่พันธกรณีเร็วขึ้น
- การศึกษาความร่วมมือในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในการตรวจสอบ (Operational Entities : OE) เพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคนี้ได้ โดยมีต้องพึงพิงบริษัทที่ปรึกษาหรือองค์กรจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งน่าจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง อีกทั้งการพัฒนา OE ในความร่วมมือลักษณะนี้ย่อมจะช่วยสร้างและพัฒนาศักยภาพความรู้ความสามารถของบุคลากรในประเทศกำลังพัฒนาได้อีกทางหนึ่งด้วย