

บทสรุปผู้บริหาร

กลไกการพัฒนาที่สะอาด(Clean Development Mechanism : CDM) เป็นกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตที่กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินการร่วมกับประเทศกำลังพัฒนา (NON ANNEX I) เพื่อให้เกิดการลงทุนของประเทศพัฒนาแล้วในประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินกิจกรรมที่มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้โดยมีต้นทุนในการลดที่ต่ำลง และส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนา ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน

จากการที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต เพื่อแสดงเจตนารมณ์ต่อประชาคมโลกในการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภาวะเรือนกระจก เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ณ ขณะนี้ถือว่าได้ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่ได้รับความสนใจจากประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศในการจะเข้าดำเนินโครงการภายใต้กลไก CDM เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีศักยภาพทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องมียุทธศาสตร์และเตรียมความพร้อมเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและส่วนรวม โดยจะต้องมีแนวทางพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคัดเลือกโครงการ CDM ที่จะให้มีการดำเนินการในประเทศอย่างเหมาะสมและมีกรอบกติกาที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในใบรับรอง(CERs) ระหว่างสิทธิของภาครัฐกับสิทธิของเจ้าของโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทยเกิดประโยชน์แก่ประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กรอบกติกาดังกล่าวจะต้องสามารถทำให้กระบวนการในการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่เป็นมาตรฐาน มีความโปร่งใส มีกลไกในเชิงสถาบันที่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องได้

การดำเนินโครงการวิจัยเรื่อง “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM” นี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือ

- 1.1. เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย
- 1.2 เพื่อศึกษายุทธศาสตร์ของประเทศอุตสาหกรรม และวิเคราะห์บทบาทของ Designated Operational Entities(DOE) เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานของการวางยุทธศาสตร์แก่คณะทำงานกำกับกำกับการดำเนินงานตามกลไก CDM
- 1.3. เพื่อทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ CDM ที่มีอยู่ในประเทศในปัจจุบัน

1.4. เพื่อเสนอแนวทางเบื้องต้นในการกำหนดหลักกฎหมายที่เหมาะสมในการพิจารณาโครงการ CDM ของประเทศไทยแก่คณะทำงานกำกับกับการดำเนินงานตามกลไก CDM

1.5. เพื่อสร้างศักยภาพด้านความรู้เกี่ยวกับ CDM แก่ผู้เกี่ยวข้องด้านการเจรจาของประเทศ ไทยและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย

2. ขอบเขตการดำเนินงาน

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตการดำเนินงาน คือ

- 2.1 การจัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับ CDM ทั้งส่วนของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างเครือข่ายความรู้เกี่ยวกับ CDM ของประเทศ
- 2.2 การสำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษาเกี่ยวกับการกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ความชัดเจนในประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยที่ได้เคยมีการทำการศึกษาไว้แล้ว ว่ามีการศึกษาในแง่มุมใดบ้างและมีมากน้อยเพียงใด เช่น ด้านเทคนิค ด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย เป็นต้น
- 2.3 การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ในการเตรียมการในการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด
- 2.4 การศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมการของประเทศอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด

3. วิธีการดำเนินการศึกษา

3.1 การรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่โดยการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง การค้นหาในเวปไซต์ และ การใช้แหล่งข้อมูลจากสถานทูตต่างๆ โดยการสัมภาษณ์

3.2 การจัด Forum เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ของนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนภาคเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการประชุมสัมมนาเพื่อนำผลการศึกษารับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด ทั้งในภาครัฐ และเอกชน ตลอดจนการระดมสมองเพื่อหาโจทย์วิจัยในการศึกษาระยะต่อไป

4. ผลการศึกษา

4.1 บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการ CDM

ผลการวิเคราะห์ที่ปรากฏข้างล่างนี้ พิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกว่า ประเทศไทยมีสิทธิ หน้าที่ และพันธกรณีอย่างไรบ้าง รวมทั้งจะได้เสนอข้อสังเกตที่ไทยควรพิจารณาหากประสงค์จะดำเนินโครงการ CDM ภายใต้กรอบของพิธีสารเกียวโต

ก. ไทยต้องมีความพร้อมในระดับนโยบายและฐานข้อมูล

ความพร้อมในระดับนโยบายในส่วนของประเทศ ไทย 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) ของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย และต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศคู่ค้า จัดเป็นสิ่งจำเป็นในการทำโครงการ CDM ซึ่งใช้หลักของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อทราบเป้าหมายราคาที่ต้นทุนต่ำสุดและความคุ้มทุนของประเทศคู่ค้า สำหรับเป็นแนวทางการกำหนดราคาซื้อขายคาร์บอนเครดิตที่ประเทศทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์จากการค้าเครดิต

ข. ไทยต้องพิจารณาว่า โครงการ CDM ที่ได้รับการทบทวนจากประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 นั้น ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย

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

ง. ไทยควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน (funding)

จ. ไทยควรคำนึงถึงและคำนวณต้นทุนสำหรับการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป (cost of adaptation)

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

1) กรอบและแนวคิด

ปัจจุบันองค์กรภายในประเทศซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับโครงการ CDM นั้น มีด้วยกัน 3 องค์กรตามกฎหมายภายในประเทศ กล่าวคือ

(1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง

ประสานงานการดำเนินงานหรือศูนย์ประสานงานแห่งชาติภายใต้อนุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโต และหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ CDM

(2) คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำหน้าที่พิจารณาการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ และกำกับดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ให้เป็นไปตามพันธกรณีที่กำหนดไว้

(3) คณะทำงานกำกับกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อทำการศึกษาและกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ CDM ของประเทศ

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีองค์กรโดยเฉพาะแล้ว อย่างไรก็ตามองค์กรดังกล่าวมีข้อขัดข้องในการดำเนินการอยู่ด้วยกัน 2 ประการ กล่าวคือ

(1) มติคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งหน่วยงานดังกล่าว มีผลในเชิงกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นคำบังคับบัญชาที่ผูกพันหน่วยงานราชการตามเขตอำนาจ มิได้มีผลผูกพันบุคคลที่สาม และไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ จึงอาจกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีฐานทางกฎหมายที่เพียงพอจะบังคับกับบุคคลภายนอก

(2) การกำหนดให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นองค์กร CDM แห่งชาติ เป็นหน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้คณะทำงานกำกับกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาฯ นั้น เป็นการกำหนดกระบวนการซึ่งมีความลักลั่น หรือมีการซ้อนทับกันของอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ แม้ว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นองค์กร CDM แห่งชาติ จะได้ประเมินและให้การรับรองโครงการ CDM แล้วก็ดี แต่ก็ต้องขออนุมัติจากคณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และต้องผ่านการอนุมัติของรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการที่อำนาจในการประเมินและรับรองโครงการ CDM ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นองค์กร CDM แห่งชาติ มีลักษณะไม่สมมาตรกับกิจกรรมที่ต้องกระทำการแทนประเทศไทย

ดังนั้น องค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ CDM ที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กร CDM แห่งชาติ

2) รูปแบบทางเลือกขององค์กร CDM แห่งชาติ

ในการกำหนดรูปแบบขององค์กร CDM แห่งชาติ จะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างที่เป็นไปเพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต กล่าวคือ

(1) ต้องเป็นหน่วยงานที่สามารถใช้อำนาจรัฐได้

- (2) ควรเป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งอาจมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้
- (3) องค์การดังกล่าวจะต้องสามารถกระทำการแทนประเทศไทยได้ภายใต้พิธีสารเกียวโต
- (4) มีความรับผิดชอบ (Accountability)
- (5) มีกระบวนการและวิธีการในการปฏิบัติการที่ชัดเจนและโปร่งใส
- (6) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่จะออกใบรับรอง (CERs) ได้
- (7) มีความเป็นเอกเทศ หรือมีความเป็นอิสระ

รูปแบบขององค์กร DNA จึงมีข้อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ 3 แนวทาง กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ ทำให้การปฏิบัติงาน CDM ทั้งในกิจกรรมและความรับผิดชอบขององค์กรมีความชัดเจนทั้งทางด้านเทคนิคและบุคลากร อย่างไรก็ตามก็มีการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นใช้งบประมาณสูง ใช้ทรัพยากรอื่นๆ รองรับมาก และต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งใช้ระยะเวลานานและมีระเบียบวิธีที่ยุ่งยากพอสมควร อีกทั้งองค์การมหาชนนั้นในลักษณะการดำเนินงานที่ล่าช้า มีการดำเนินการหลายขั้นตอน ทั้งนี้โดยการกระทำการใดๆ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการขององค์การมหาชนก่อน อีกทั้งองค์การมหาชนไม่สามารถเป็นตัวแทนของประเทศไทยได้ในเชิงระหว่างประเทศ และเมื่อพิจารณาถึงปริมาณงานด้าน CDM ก็ยังไม่สามารถคาดคะเนได้ การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจึงไม่น่าจะมีความเหมาะสมกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนัก

รูปแบบที่ 2 จัดตั้งเป็นคณะกรรมการ

ข้อดีคือใช้งบประมาณน้อยกว่าการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน อย่างไรก็ตามก็มีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อประเมินและรับรองโครงการ CDM จะต้องอยู่ภายใต้คณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และคณะทำงานกำกับกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ทำให้เกิดการทำงานซึ่งมีการทับซ้อนกัน และไม่มีฐานทางกฎหมายในการที่คณะกรรมการฯ จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองกับบุคคลที่สาม เนื่องจากคณะกรรมการฯ ไม่มีการจัดตั้งโดยมีฐานทางกฎหมายรองรับ และที่สำคัญคือจะไม่มีองค์การ (organ) ที่จะดำเนินงานเชิงปฏิบัติการ (operation) หรือการบังคับใช้กฎหมายได้

รูปแบบที่ 3 การกำหนดตัวบุคคลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นองค์การที่ทำการประเมินและรับรองโครงการ CDM

องค์กรประเมินและรับรองโครงการ CDM อาจแบ่งแยกงานเป็น 2 ส่วน คือ คณะทำงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการตามเงื่อนไขในพิธีสารเกียวโต รวมทั้งผลประโยชน์ที่ประเทศชาติอาจได้รับจากโครงการดังกล่าว โดยอำนาจตัดสินใจอนุมัติโครงการ CDM นั้นอยู่ที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีฐานกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อำนาจในการกระทำการ อีกทั้งรัฐมนตรีฯ มีสถานะที่จะกระทำการในนามประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขพิธีสารเกียวโตได้

ข้อเสนอแนะองค์กร CDM แห่งชาติ คือ รูปแบบที่ 3 การกำหนดตัวบุคคลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นองค์กรที่ทำการประเมินและรับรองโครงการ CDM เป็นทางเลือกที่สอดคล้องกับเงื่อนไขในพิธีสารเกียวโตและประโยชน์ของประเทศที่จะได้รับจากโครงการดังกล่าว อีกทั้งสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน จึงไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบหรือออกกฎหมายใหม่ ซึ่งมีความยุ่งยาก ต้องอาศัยเวลานาน และงบประมาณมาก

เสนอว่าควรให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กร DNA ซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เนื่องจากรัฐมนตรีฯมีฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฯ จึงได้รับอำนาจโดยตรงจากพระราชบัญญัติฯ ในการกระทำการประเมินและรับรองโครงการ CDM และภายใต้พิธีสารเกียวตุนั้นมิได้บัญญัติจำกัดรูปแบบขององค์กร DNA ไว้ว่าจะต้องมีรูปแบบเป็นเช่นไร การให้ DNA เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่เป็นการขัดต่อพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตแต่อย่างใด อีกทั้ง อำนาจของรัฐมนตรีฯนั้นมีลักษณะสมมาตรกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการ CDM และรัฐมนตรีฯก็ยังมีคุณสมบัติชอบทั้งในเชิงการเมืองและกฎหมาย นอกจากนี้การกำหนดให้ รัฐมนตรีฯทำหน้าที่เป็น DNA นั้นจะทำให้เกิดความคล่องตัวและไม่มีการถกเถียงในเชิงอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนทับกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อีกด้วย ในส่วนงานทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการนั้น อีกทั้งเสนอให้จัดตั้งเป็นทีมที่ปรึกษาที่มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้ทำหน้าที่กลั่นกรองในทางเทคนิค ก่อนส่งเรื่องให้รัฐมนตรีฯ ตัดสินใจรับรองโครงการ CDM

4.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM

1) กรอบและแนวคิด

กระบวนการประเมินและการรับรองโครงการ CDM ในปัจจุบันนั้น กำหนดไว้เพียงกว้างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 ซึ่งให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต และให้ริเริ่มดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองเป็นหลัก และหากต่างประเทศประสงค์จะให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะ “คาร์บอนเครดิต” ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป อย่างไรก็ตามการตัดสินใจโดยผ่านมติคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งไม่มีความแน่นอนและไม่มีความชัดเจนอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่าย

บริหาร ทำให้ผู้เสนอโครงการขาดแรงจูงใจในการลงทุนในโครงการ CDM การพิจารณาประเมินและรับรองโครงการ CDM จึงควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น

กระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM พิจารณาโดยใช้หลักการดังนี้

(1) กระบวนการประเมินและรับรองโครงการ ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the Legality of Administrative Action) อันเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น¹

(2) กระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM นั้นถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะอยู่ภายใต้หลักการทั่วไปดังกล่าว ยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ซึ่งควบคุมการกระทำทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งกำหนดกรอบของการออกคำสั่งทางปกครอง²

(3) การบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ กล่าวคือ กำหนดให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย กล่าวคือ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และประการสำคัญคือต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดกรอบกว้างๆ ในการบริหารราชการและปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการ

¹ หลักการดังกล่าว มีนัยยะปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 29 , มาตรา 36 , มาตรา 37, มาตรา 39

² 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”

ข้อพิจารณาในการประเมินและรับโครงการ CDM ว่ามีความสอดคล้องกับพิธีสารเกียวโต ดังนี้

- (1) การพัฒนาที่ยั่งยืน
- (2) การดำเนินการเพิ่มเติมจากการดำเนินการตามปกติ ผลลัพธ์ที่เกิดต้องได้ประโยชน์ในระยะยาว
- (3) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน
- (4) การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรือ EIA
- (5) ผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ

2) รูปแบบทางเลือกกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM

แนวทางการกำหนดกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM ภายในประเทศนั้น พิธีสารเกียวโตมิได้ระบุรายละเอียดในส่วนนี้ไว้ จึงเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM ให้มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพิจารณาทางเลือกของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM ให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศไทย จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงแนวทางการประเมินและรับรองโครงการ CDM ซึ่งมีอยู่ 3 แนวทางด้วย กล่าวคือ

(1) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบสัญญา (contract) มีความยืดหยุ่นในการเจรจา ต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติได้มากและมีผลผูกพันตามกฎหมายภายในของทุกประเทศ แต่วิธีการดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจากภาครัฐของไทยไม่มีอำนาจต่อรองและไม่เชี่ยวชาญในเชิงเจรจาทำสัญญา อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้

(2) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบการเจรจาทวิภาคีหรือพหุภาคี (bilateral or multilateral) นับเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ดี อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่มีฐานทางกฎหมายที่หนักแน่นเพียงพอ (strong legal basis) อาจก่อให้เกิดการดำเนินการประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบที่อาจไม่มีความเหมาะสมได้

(3) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบการให้ใบอนุญาต (license) เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ชัดเจนเป็นมาตรฐานในการออกใบอนุญาต ซึ่งเหมาะสมกับสภาวะภายในประเทศไทย ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในการเจรจาต่อรอง

ดังนั้นทางเลือกกระบวนการประเมินและรับรองโครงการในการออกใบอนุญาตมี 3 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 ดำเนินการตามกระบวนการที่มีอยู่ จะกำหนดให้ผู้บริหารโครงการยื่นข้อเสนอโครงการผ่านตามกระบวนการในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อรัฐมนตรีให้การอนุมัติจึงเสนอเรื่อง

เข้าสู่กระบวนการพิจารณาขององค์กร CDM แห่งชาติเพื่อทำการอนุมัติโครงการ แล้วจึงส่งต่อเพื่อออกไปรับรองยังต่างประเทศ

รูปแบบที่ 1 มีข้อดีและข้อด้อย ดังนี้

ข้อดี ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงระบบ การดำเนินการประเมินและรับรองโครงการสามารถกระทำได้เลยโดยผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ และไม่ต้องเสียเวลาและงบประมาณในจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการประเมินและรับรองโครงการ อีกทั้งไม่ต้องแก้ไขกฎหมายใหม่ เนื่องจากมีหน่วยงานและระบบกระบวนการในการพิจารณาอยู่แล้ว

ข้อด้อย อาจทำให้เกิดการซ้อนทับของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากโครงการ CDM เป็นโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ทำให้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาโครงการนาน และเสียค่าใช้จ่ายในการพิจารณาแต่ละโครงการสูง ส่งผลให้เอกชนมีต้นทุนในการขออนุมัติโครงการสูง ไม่เป็นการสร้างแรงจูงใจในการเสนอโครงการ CDM

รูปแบบที่ 2 การดำเนินกระบวนการแบบคู่ขนาน

กำหนดให้ผู้บริหารโครงการยื่นดำเนินกระบวนการขออนุมัติในส่วนหนึ่งของโครงการ CDM คู่ขนานไปกับกระบวนการขออนุมัติโครงการตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายที่มีอยู่ในสาขาต่างๆ โดยควรกำหนดกระบวนการอนุมัติโครงการต่างกันโครงการแต่ละรายสาขา ในแง่กฎหมายมีประเด็นคือก่อนส่งเรื่องให้ องค์กร CDM แห่งชาติต้องมีกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process) ในการอนุมัติโครงการ CDM ที่จะต้องทำคู่ขนานไปกับกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

รูปแบบที่ 2 มีข้อดีและข้อด้อยดังนี้

ข้อดี การจัดทำกระบวนการประเมินและรับรองโครงการคู่ขนานไปกับกระบวนการอนุมัติโครงการตามปกติ ทำให้เป็นการลดต้นทุนให้กับเอกชนผู้บริหารโครงการ มีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบแรก เนื่องจากเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการบางขั้นตอนซึ่งมีความซ้ำซ้อน

ข้อด้อย ทำให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการสูง เนื่องจากกระบวนการต้องผ่านการพิจารณาจากหลายหน่วยงาน ซึ่งทำให้ใช้เวลาในการพิจารณาและส่งผลโดยตรงให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการสูง และเกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว

รูปแบบที่ 3 พิจารณาโครงการก่อนและควบคุมการดำเนินการตามโครงการ

กำหนดให้มีการพิจารณาอนุมัติเป็นโครงการ CDM ก่อนในวันแรกของโครงการแล้วค่อยไปผ่านกระบวนการอื่น โดยองค์กร CDM แห่งชาติจะทำการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดทำกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันองค์กร CDM แห่งชาติยังคงทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รูปแบบนี้เป็นการรวมกระบวนการอนุมัติโครงการ CDM กับกระบวนการอนุมัติของกระทรวง ทบวง กรมตามกฎหมายที่มีอยู่เข้าด้วยกัน

รูปแบบที่ 3 มีข้อดีและข้อด้อยดังนี้

ข้อดี เป็นการดำเนินกระบวนการซึ่งไม่มีความทับซ้อนกันซึ่งอำนาจหน้าที่ ทำให้กระบวนการพิจารณาและประเมินโครงการเป็นไปด้วยความรวดเร็วส่งผลให้ต้นทุนค่าดำเนินการต่ำ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาและประเมินโครงการชัดเจน มีขั้นตอนที่กระชับ อันเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับเอกชนผู้เสนอและบริหารโครงการ CDM

ข้อด้อย เป็นการอุดช่องว่างของรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สองจึงแทบจะไม่มีข้อด้อยถ้าการดำเนินตามกระบวนการสามารถปฏิบัติให้เกิดผลได้จริงตามกระบวนการ

ข้อเสนอแนะกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการ CDM คือ รูปแบบที่ 3 การพิจารณาโครงการก่อนและควบคุมการดำเนินการตามโครงการ เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อีกทั้งเป็นกระบวนการพิจารณาที่กระชับ มีความคล่องตัว ทำให้การพิจารณาโครงการใช้เวลารวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขออนุมัติน้อยกว่ากระบวนการในรูปแบบอื่น อันจะเป็นการสอดคล้องกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

4.4 ข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการพิจารณาโครงการ CDM

กรอบแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกลไก CDM ของประเทศไทย นอกจากจะมีประเด็นสำคัญด้านกฎหมายและองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานแล้วนั้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะถือว่าเข้าข่ายเป็นโครงการ CDM เนื่องจากตามมติที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ หรือพิธีสารเกียวโต ได้ระบุไว้ว่าหากประเทศภาคีต้องการดำเนินโครงการภายใต้กลไก CDM อย่างน้อยที่สุดจะต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ /พิธีสารเกียวโต โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ความถูกต้องตามกฎหมายของโครงการ (Eligibility of project type)

(2) ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่จะได้รับของโครงการใน 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเทคโนโลยี และด้านการเงิน

2) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยประเทศที่เป็นเจ้าบ้าน ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ ในส่วนของประเทศไทยมีข้อเสนอแนวทางการดำเนินงาน จำแนกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นหลักการซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาโครงการควรจะยึดถือเป็นหลักในการดำเนินงาน และส่วนที่เป็นเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM ดังนี้

● หลักการในการดำเนินนโยบายว่าด้วย CDM

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่กระบวนการในการร่วมพิทักษ์ประชาคมโลกจากสภาวะโลกร้อน โดยการให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตเพื่อสามารถดำเนินการในการมีส่วนร่วมดังกล่าวอย่างเหมาะสม ทั้งในด้านการร่วมดูแลสภาพแวดล้อมของโลกและรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว หลักการสำคัญที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินนโยบายด้าน CDM ของประเทศไทย ควรมีดังต่อไปนี้

1) ประชาชนไทยได้รับประโยชน์ระยะยาวจากการลดก๊าซเรือนกระจก โดยการพิจารณาโครงการต่างๆ ที่รัฐจะต้องตัดสินใจดำเนินการจะต้องให้ความสำคัญกับโครงการที่สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

2) ในการลดก๊าซเรือนกระจก พึงให้ความสำคัญแก่การกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน

3) การแก้ปัญหาภาวะก๊าซเรือนกระจกเป็นภาระของรัฐ (ใช้แนวคิดของสินค้าสาธารณะ) ซึ่งเอกชนที่สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้ถือเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐได้ ฉะนั้นรัฐจึงสามารถกำหนดสิทธิให้เอกชนสามารถดำเนินโครงการภายใต้ CDM ได้ โดยเอกชนมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว ในกรณีที่เป็นการร่วมลงทุนกับต่างประเทศจะต้องให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์เป็นหลัก เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี

4) รัฐจัดให้มีกลไกเฉพาะกิจ (เช่นกองทุน) ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐได้มีพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต โดยไม่ใช้กลไกนี้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

5) มีแนวทางเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในอนาคต โดยเฉพาะการลดปริมาณก๊าซในปี พ.ศ. 2555

● แนวทางการพิจารณาโครงการ CDM

ในการพิจารณาโครงการที่เสนอเพื่อดำเนินการเป็นโครงการ CDM นั้นสิ่งที่ควรคำนึงคือ ผลประโยชน์และศักยภาพของประเทศในการดำเนินโครงการ CDM ทั้งนี้เนื่องจากโครงการ CDM สามารถจำแนกลักษณะของโครงการได้ คือ ลักษณะแรกเป็นโครงการที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้เอง ง่าย ใช้เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน และเงินลงทุนไม่มาก กับอีกลักษณะหนึ่งคือโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ซึ่งหากมิได้กำหนดเกณฑ์การเลือกโครงการลักษณะใดบ้างที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยและนักลงทุนจากต่างประเทศ อาจเกิดปัญหาคือโครงการง่าย ไม่ซับซ้อน และลงทุนต่ำจะถูกเลือกดำเนินการทำโครงการ CDM จนหมดจากนักลงทุนต่างประเทศและเหลือโครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูงไว้สำหรับประเทศในการทำโครงการ CDM ซึ่งหากในอนาคตประเทศไทยต้องมีพันธกรณีจะเกิดผลกระทบได้ในที่สุด

ฉะนั้นจึงควรเลือกทำโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีสูง หรือต้องการเงินลงทุนสูงกับต่างประเทศ และเก็บโครงการที่ทำได้ง่ายไว้สำหรับประเทศ

นอกจากนี้ การพิจารณาโครงการที่เสนอเพื่อดำเนินการเป็นโครงการ CDM ยังมีประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมการ คือ หนึ่ง การเลือกโครงการว่าโครงการลักษณะใดบ้างที่จะเลือกดำเนินการ และ สอง การกำหนดเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ซึ่งควรพิจารณาในหลายประเด็น ทั้งในด้านความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ ในการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลกระทบของโครงการในด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ความน่าเชื่อถือและความสามารถของผู้ดำเนินโครงการ การถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนผลกระทบในการดำเนินโครงการ

1. ศักยภาพของโครงการ

การพิจารณาโครงการ CDM ที่เสนอควรพิจารณาลักษณะโครงการที่เห็นว่าหากประเทศไทยจะดำเนินโครงการเหล่านั้นเองจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ค่อนข้างสูง และเป็นโครงการที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ดังนั้นจึงควรพิจารณาจากลำดับความสำคัญของโครงการที่อยู่ในข่ายดังต่อไปนี้

❖ โครงการที่ควรจะได้รับการจัดลำดับสูงในการทำ CDM ในปัจจุบันจะเป็นโครงการดังนี้

ก. โครงการเพิ่มหรือปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคการผลิตไฟฟ้า

ข. โครงการด้านการสับเปลี่ยนเชื้อเพลิงในภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง และ ภาคการผลิตไฟฟ้า

ค. โครงการด้านพลังงานหมุนเวียนในภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตไฟฟ้า

ง. โครงการด้านการกักเก็บก๊าซชีวมวลในภาคการจัดการของเสีย

จ. โครงการด้านการผลิตพลังงานจากการเผาขยะในภาคการจัดการของเสีย

❖ โครงการที่ควรจะได้รับการจัดลำดับความสำคัญต่ำ ได้แก่ โครงการประเภทแหล่งรองรับคาร์บอน เช่น โครงการที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการป่าไม้เนื่องจากโครงการประเภทเหล่านี้ ไม่จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง อีกทั้งในการดำเนินการยังอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านอำนาจอธิปไตย ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในข้อตกลงที่ได้มีการเจรจาในการประชุมสมัชชาภาคีสมัยที่ 9 ที่ผ่านมา

2. เกณฑ์การพิจารณาโครงการ ควรประกอบด้วย

1) การดำเนินการเพิ่มเติมจากการดำเนินการตามปกติโดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของโครงการต้องได้ประโยชน์ในระยะยาว ควรพิจารณาใน 3 ประเด็นดังนี้

(1) Environmental additionality โครงการ CDM ต้องสามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ในระยะยาว และต้องสามารถวัดปริมาณได้ โดยทั้งนี้ต้องพิจารณาบนฐานของ baseline เป็นหลัก

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

(3) Technological additionality การดำเนินกิจกรรมต่างๆของโครงการ CDM จะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

2) การพัฒนาอย่างยั่งยืน

การดำเนินโครงการ CDM มีวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและภาคีส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ร่วมดำเนินโครงการ CDM ควรเป็นผู้กำหนดนิยามนโยบายเงื่อนไข และลำดับความสำคัญของโครงการที่อยู่ในข่าย CDM ในสาขาการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศของตน โดยคำนึงถึงผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นสำหรับในกรณีประเทศไทยการกำหนดเงื่อนไขสำหรับโครงการที่สำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นสิ่งจำเป็นโดยจะต้องมีการกำหนดให้โครงการที่เสนอเพื่อพิจารณาว่าเป็นโครงการที่เข้าข่ายเป็นโครงการ CDM จะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาศูนย์จัดการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย³ ไว้ดังนี้

³ โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2547

องค์ประกอบและตัวชี้วัดของดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน

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.ดัชนีวัดการคอร์รัปชัน	
8.สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้		
9.ผลสัมฤทธิ์การแก้ไขปัญหาความยากจน		

3) การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ผู้เสนอโครงการจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อันเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการ นอกจากนี้กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและมีความโปร่งใส

4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

โครงการที่เสนอต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ซึ่งมีการดำเนินการทั้งโดยผู้เสนอโครงการ และหน่วยงาน/องค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

5) การถ่ายทอดเทคโนโลยี

โครงการที่เสนอต้องแสดงให้เห็นถึงประเภท/ลักษณะของเทคโนโลยีที่จะใช้ในโครงการ และระดับของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ ทั้งนี้ในการพิจารณาจะให้ความสำคัญน้อยในกรณีที่เป็นเทคโนโลยีที่อยู่ในระดับการใช้ (user) และจะให้ความสำคัญมากในกรณีที่เป็นเทคโนโลยีในระดับการออกแบบ

6) ความสามารถของผู้เสนอโครงการ

การพิจารณาควรดูจากความสามารถของผู้เสนอโครงการทั้งในด้านการเงิน บุคลากร และประสบการณ์ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เสนอ

➤ ข้อเสนอแนะในการวิจัย

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