

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยใน

การดำเนินโครงการ CDM

Institutional Preparation and Capacity Building for
Thailand's Adoption of Clean Development Mechanism (CDM) Project

เสนอ

โครงการยุทธศาสตร์ฐานทรัพยากร

แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

โดย

ท่านผู้หญิง ดร. สุธาวลัย เสถียรไทย และคณะ
สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

สนับสนุนโดย

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข(สวรส.)

มีนาคม 2548

โครงการ เพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทย ในการดำเนินโครงการ CDM

หัวหน้าโครงการ

ท่านผู้หญิง ดร.สุธาวัลย์ เสถียรไทย

คณะที่ปรึกษา

รศ.ดร.สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์

รศ.ดร.วุฒิ หวังวัชรกุล

รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์

ผศ.ดร.จำนง สรพิพัฒน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

รายนามนักวิจัย

นักวิจัยหลัก

ท่านผู้หญิง ดร.สุธาวัลย์ เสถียรไทย

รศ.สุธรรม อยู่ไธธรรม

ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักวิจัยรอง

ดร.ปาริณา ศรีวณิชย์

ดร.จักษ์ แสงชัย

ดร.บัณฑิตา พิษณุการ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ

กรมองค์การระหว่างประเทศ

กระทรวงต่างประเทศ

ผู้ช่วยนักวิจัย

นางสาวอุษา บุญญเลิศสินันตร์

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

กิตติกรรมประกาศ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI) ขอขอบคุณโครงการยุทธศาสตร์ฐานทรัพยากร แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ โดยการสนับสนุนของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ที่ให้การสนับสนุนในการทำการวิจัยโครงการ “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”

งานวิจัยนี้สำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ทั้งในส่วนของภาครัฐ และเอกชน ที่ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อผลการศึกษา

ขอขอบคุณ รศ.ดร.สิดานนท์ เกษภูพิพัฒน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในความกรุณาอ่านผลงานวิจัย และให้ข้อเสนอแนะในประเด็นเพิ่มเติม และขอขอบคุณนักวิชาการในส่วนภาครัฐ , สถานทูตเยอรมนี สถานทูตเดนมาร์ก และจากประเทศมาเลเซียที่ให้ข้อเสนอแนะและแนวทางการวิจัย อันประกอบด้วย รศ.ดร.สิรินทรเทพ เต๋อประยูร และผศ.ดร. จันทพรพัฒน์ จากบัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, คุณมานพ เมฆประยูรทอง รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ดร.อัยฎาพร ไกรพานนท์ สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกอัครราชทูตมณฑลสาสน์ ชูโต ผู้อำนวยการบริหารสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา,คุณวรรณ รัตนชัยวัฒนา ผู้จัดการโครงการการถ่ายเทเทคโนโลยี สำนักเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, Mr.Chow Kok Kee อธิบดีกรมอุตุนิยม ประเทศมาเลเซีย, Mr. Rainer Hinrichs Rahlwes, Director-General, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Mr. Bernhard Sander, Vice President of KfW Carbon Fund, Germany Mr. Karsten Gasseholm, Counsellor for Development and Environmental Affairs Section, Royal Danish Embassy in Bangkok.

ขอขอบคุณหน่วยงานภาคเอกชน ที่กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลในประเด็นด้านความต้องการของภาคเอกชนในการดำเนินโครงการ CDM ได้แก่ บริษัท บ้านปู จำกัด, บริษัทปูนซิเมนต์ไทยอุตสาหกรรม จำกัด บริษัทยูโนแคล(ประเทศไทย)จำกัด และบริษัท เอที ไบโอเพาเวอร์ จำกัด รวมทั้งขอขอบคุณศ.ดร.สุนทร บุญญธิการ ที่กรุณาให้ข้อมูลสำคัญประกอบการวิจัยด้านพลังงาน

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

มีนาคม 2548

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
สารบัญ	ข
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	i
 บทที่ 1 : บทนำ	 1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน	3
1.4 รูปแบบการดำเนินการ	4
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 สรุปผลการดำเนินการ	5
 บทที่ 2 : ความเป็นมาของพิธีสารเกียวโต	 6
2.1 อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	6
2.2 พิธีสารเกียวโต	9
 บทที่ 3: กรอบของการดำเนินการภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด	 17
3.1 สถาบันที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด	17
3.1.1 การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา	18
3.1.2 คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด	19
3.1.3 หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ	20
3.1.4 หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานตามกลไก CDM ในประเทศเจ้าบ้าน	24
3.2 กฎหมาย ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM ในมิติระหว่างประเทศ	26
 บทที่ 4 : การดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาดในต่างประเทศ	 29
4.1 นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต	29
4.2 นโยบายของประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ	52

4.3 ทำหน้าที่ของประเทศต่างๆ ในการประชุมประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 9	63
4.4 ความแตกต่างและความเชื่อมโยงของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต	76
บทที่ 5 : ยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย	83
5.1 บทวิเคราะห์ของประเทศไทยเกี่ยวกับผลกระทบของ CDM	83
5.2 สถานการณ์ปัจจุบัน	84
5.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการพิจารณาโครงการ CDM	90
5.4 ขั้นตอน และกระบวนการในการพิจารณาโครงการ CDM	95
5.5 องค์กรและการจัดการภายในประเทศเพื่อรองรับหลักการภายใต้พิธีสารเกียวโต	97
บทที่ 6 : บทสรุปและข้อเสนอแนะ	137
6.1 ข้อเสนอเกี่ยวกับข้อควรคำนึง	138
6.2 ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร CDM แห่งชาติ	139
6.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM	140
6.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไป	140
ภาคผนวก	
สรุปผลการสัมมนา “กลไกการพัฒนาที่สะอาด: ประสบการณ์และการเตรียมการของประเทศกำลังพัฒนา	141
สรุปผลการสัมมนา “จับกระแสการประชุมอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP 9)”	143
สรุปผลการสัมมนา “Prospect for CDM in Thailand: The International Cooperation”	145
สรุปการเสวนาโต๊ะกลม “ข้อเสนอแนวทางและเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM”	148
สรุปการสัมมนา “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”	151
เอกสารถอดเทปการบรรยายพิเศษ การสัมมนาเรื่อง “กลไกการพัฒนาที่สะอาด: ประสบการณ์และการเตรียมการของประเทศกำลังพัฒนา	158
เอกสารถอดเทปการสัมมนาเรื่องจับกระแสการประชุมอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP 9)”	180
เอกสารถอดเทปการบรรยาย “Prospect for CDM in Thailand :The International Cooperation”	198

สารบัญญัตราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1	31
เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดไว้ในพิธีสาร เกียวโตของสหภาพยุโรป และแยกเป็นรายประเทศ (จำนวนร้อยละ เปรียบเทียบกับระดับปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงปีพ.ศ. 2551-2555)	
ตารางที่ 4.2	34
เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดไว้ในพิธีสาร เกียวโตของสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป 10 ประเทศ และแยก เป็นรายประเทศ (จำนวนร้อยละเปรียบเทียบกับระดับปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555)	
ตารางที่ 5.1	94
แสดงองค์ประกอบและตัวชี้วัดของดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน	

สารบัญรูป

หน้า

ภาพที่ 3. 1	แสดงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ	17
ภาพที่ 5.1	แผนผังการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดตามลักษณะ องค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน	104
ภาพที่ 5.2	แสดงกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM ตาม กระบวนการที่มีอยู่	130
ภาพที่ 5.3	แสดงกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM แบบ กระบวนการคู่ขนาน	132
ภาพที่ 5.4	แสดงกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM แบบรวม กระบวนการ	134

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการวิจัย เรื่อง “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกฎหมายและกรอบกติกาต่างๆ เพื่อที่จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการเจรจาต่อรองในเรื่องต่างๆ และเป็นฐานการตัดสินใจเลือกโครงการที่จะก่อประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศโดยรวม โดยการศึกษาได้ใช้วิธีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับ CDM ทั้งในส่วน ofหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมการของประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ

ผลการศึกษาพบว่าแม้การดำเนินโครงการ CDM จะก่อให้เกิดผลดีในแง่ที่ว่าประเทศไทยมีศักยภาพในด้านต่างๆ ที่เป็นโอกาสในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ เป็นผลให้ประเทศไทยสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการได้มาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนตามเงื่อนไขของพิธีสารเกียวโดที่กำหนดไว้ แต่ประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงกรณีที่เราอาจต้องมีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต และการเสียโอกาสในด้านอื่นๆ หากเร่งรีบดำเนินโครงการ CDM ณ ขณะนี้โดยขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเห็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคัดเลือกโครงการ CDM ที่จะให้มีการดำเนินการที่เหมาะสมและมีกรอบกติกาที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในใบรับรองหรือ CERs ระหว่างสิทธิของภาครัฐกับสิทธิของเจ้าของโครงการ CDM นอกจากนี้ กรอบกติกาดังกล่าวจะต้องสามารถทำให้กระบวนการในการดำเนินโครงการ CDM เป็นกระบวนการที่เป็นมาตรฐาน มีความโปร่งใส มีกลไกในเชิงสถาบันที่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้

นอกจากนี้ ในแง่ของกระบวนการการออกใบรับรอง สำหรับโครงการที่จะเข้าร่วมในกลไก CDM ภายใต้กรอบของพิธีสารเกียวโด (Kyoto Protocol) พร้อมทั้งพิจารณาถึงองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 สามารถแยกการพิจารณาเป็น ๒ ขั้นตอนย่อย กล่าวคือ

1.1 การออกแบบและพัฒนาโครงการ (Project Design/Development) โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ Project Participants & DOE

1.2 การให้ความเห็นชอบโครงการในระดับประเทศสมาชิก (National Approval) องค์กรที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบ คือ องค์กร DNA-CDM

ขั้นตอนที่ 2 การยืนยันและการขึ้นทะเบียนโครงการ (Validation / Registration) องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบมี 2 องค์กร ได้แก่

2.1 องค์การ DOE และ

2.2 องค์การ EB

ขั้นตอนที่ 3 การติดตามเฝ้าระวัง (Monitoring) องค์การที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้เข้าร่วมโครงการ (Project Participants)

ขั้นตอนที่ 4 การตรวจพิสูจน์และการรับรอง (Verification/Certification) องค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจพิสูจน์และรับรอง คือ องค์การ DOE

ขั้นตอนที่ 5 การออกใบรับรองโครงการ (Issuance) องค์การที่มีอำนาจในการรับรอง คือ องค์การ EB ซึ่งเป็นองค์การที่อยู่นอกเหนือการครอบงำของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทยเองนั้น องค์การที่มีอำนาจและหน้าที่ ในการดำเนินการให้ความเห็นชอบ (Approval) แก่โครงการที่เสนอเพื่อเข้าร่วมในกลไก CDM นี้ได้แก่ องค์การ DNA-CDM โดยหากพิจารณาถึงกระบวนการในการให้ความเห็นชอบดังกล่าวนี้ อาจมีขั้นตอนหลักๆ ในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเสนอโครงการ

ขั้นตอนที่ 2 การประเมินผลการดำเนินโครงการ (Evaluate) รวมถึงการให้ความเห็นชอบโครงการ (Approve) และ

ขั้นตอนที่ 3 การออกหนังสือรับรองโครงการ หรือเรียกว่า Letter of Approval

การให้ความเห็นชอบในโครงการที่เสนอเพื่อเข้าร่วม CDM ดังกล่าว มีความจำเป็นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการยืนยันต่อองค์กร CDM-Executive Board เพื่อแสดงให้เห็นว่า โครงการเหล่านั้นมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการพัฒนาแบบยั่งยืน และมีความสอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ ของประเทศผู้เสนออีกด้วย จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการในการให้ความเห็นชอบต่อโครงการต่างๆ ที่ได้รับการเสนอและมีความสอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย รวมทั้งกฎหมายภายในของประเทศในทุกๆ ด้าน

อนึ่ง หน่วยงานหรือองค์กรที่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบดังกล่าวได้ มีทางเลือก คือ อาจเป็นทั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นอิสระโดยอาจเป็นหน่วยงานหรือองค์กรของทั้งภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ได้ กล่าวคือ อาจเป็นหน่วยงานที่มีระดับเป็นกระทรวงต่างๆ แต่ในการนี้หน่วยงานหรือองค์กรระดับกระทรวงที่มีความเกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงพลังงาน และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แต่ทั้งนี้ หากจะกล่าวถึงกระบวนการการพิจารณาให้ความเห็นชอบในโครงการต่างๆของประเทศไทยนั้นหากเป็นองค์กรที่ใ ช้ อ ำ น ำ จ รั ฐ ยังจำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมหาชนที่มีความเกี่ยวข้อง นั่นคือ

1. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีรายละเอียดปรากฏเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อขอความเห็นชอบ

ต้องยื่นข้อเสนอผ่านสำนักงาน CDM เท่านั้น ซึ่งสำนักงาน CDM จะเป็นผู้พิจารณาและส่งผลการพิจารณาต่อให้กับคณะกรรมการเฉพาะทางด้านต่างๆ อาทิ ด้านการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ (energy efficiency) หรือ ด้านการเปลี่ยนการใช้เชื้อเพลิง (fuel switching) หรือ ด้านทรัพยากรที่ยั่งยืนและทดแทนได้ (renewable energy) หรือ ด้าน gas capture หรือ ด้าน waste of energy เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 : การพิจารณากลับกรองเบื้องต้น

โดยเกณฑ์การพิจารณาโครงการ ควรประกอบด้วย

- 2.1 การดำเนินการเพิ่มเติมจากผลการดำเนินการปกติ (Additionalities) ในเรื่องต่างๆ

ดังนี้

- 2.1.1 Environmental additionality โครงการ CDM ต้องสามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ในระยะยาว และต้องสามารถวัดปริมาณได้ โดยทั้งนี้ต้องพิจารณาบนฐานของ baseline เป็นหลัก
- 2.1.2 Financial additionality เงินทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ CDM จะต้องไม่ใช่เงินที่ได้จากความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (ODA) และ Bilateral funding
- 2.1.3 Technological additionality การดำเนินกิจกรรมต่างๆของโครงการ CDM จะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

2.2 การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยโครงการที่เสนอเพื่อพิจารณาจะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผู้เสนอโครงการจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อันเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการ นอกจากนี้กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

จะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและมีความโปร่งใส

2.4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โครงการที่เสนอต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ซึ่งมีการดำเนินการทั้งโดยผู้เสนอโครงการ และหน่วยงาน/องค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

2.5 การถ่ายทอดเทคโนโลยี โครงการที่เสนอต้องแสดงให้เห็นถึงประเภท/ลักษณะของเทคโนโลยีที่จะใช้ในโครงการ และระดับของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ ทั้งนี้ในการพิจารณาจะให้ความสำคัญน้อยในกรณีที่เป็นเทคโนโลยีที่อยู่ในระดับการใช้ (user) และจะให้ความสำคัญมากในกรณีที่เป็นเทคโนโลยีในระดับการออกแบบ

ขั้นตอนที่ 3 : การดำเนินการตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจะมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน CDM มาร่วมเป็นที่ปรึกษาและติดตามการดำเนินการ โดยการดำเนินการจะมีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของกิจกรรมภายใต้กฎหมายต่างๆ อาทิ กฎหมายโรงงาน กฎหมายแรงงาน กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายก่อสร้าง เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 : การติดตามการดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อเป็นการตรวจสอบว่ามีความถูกต้องตามกระบวนการและขั้นตอนภายใต้กฎหมายไทยหรือไม่ และมีการดำเนินการตามโครงการที่ได้เสนอไว้อย่างถูกต้องหรือไม่

ขั้นตอนที่ 5 : การให้ความเห็นชอบแก่โครงการ จะมีการนำเสนอผลการพิจารณาที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ข้างต้นต่อคณะกรรมการ CDM เพื่อเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง ซึ่งหากคณะกรรมการให้ความเห็นชอบในโครงการที่เสนอมา องค์กร DNA-CDM ก็จะเป็นผู้ดำเนินการออกหนังสือรับรอง (Letter of Approval) ให้แก่โครงการนั้นๆ ต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้รัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการออกใบรับรอง เนื่องจากมีผลเป็นการผูกพันและกระทำการแทนประเทศไทย และยังมีอำนาจในการบังคับตามดุลพินิจด้วย กล่าวคือ สามารถใช้อำนาจในเชิงบริหารกำกับให้หน่วยงานได้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการตามนโยบายกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) ได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังสามารถสร้างระบบการประสานงานระดับนโยบาย (Policy coordination) ได้ง่าย เพราะสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้กำหนดนโยบายภาคอื่น (sector policy maker) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนราชการประจำนั้นก็พึงทำหน้าที่เป็นฝ่ายงานเลขานุการที่ดำเนินงานด้านเอกสารเป็นหลัก

Executive Summary

The objective of the research report entitled “Institutional Preparation and Capacity Building for Thailand’s Adoption of Clean Development Mechanism (CDM) Project” is to present Thailand’s strategy for implementing the CDM project especially in the field of laws and regulations. This will be used as the main database for negotiations and a basis for decision-making concerning the selection of the projects for the benefit of the people and country. To carry out the study, the researchers organized fora for the exchange of views and knowledge on CDMs both in the public and private sectors. Other research methods used consist of the review and analysis of related laws as well as the collection of data on CDMs in industrialized countries.

The outcome of the study shows that the implementation of CDM has enabled Thailand, which enjoys great potential for attracting foreign investments, to increase her capability of achieving sustainable development in line with the requirements of the Kyoto Protocol. Two main issues to be considered are, firstly, the fact that Thailand may have legally-binding targets for reducing greenhouse gas emissions in the future; secondly, the country may also lose other opportunities, should it expedite the implementation of CDM without careful consideration. It is therefore imperative to establish a basic guideline relating to the selection criteria for CDM projects to ensure that there are sound modalities and procedures as well as clear rules on the rights to issue Certified Emission Reductions (CERs) as far as national entities and CDM project owners are concerned. Besides, these rules should enhance the reliability and transparency of the CDM implementation process as well as provide the CDM process with institutional mechanisms to check the performance of related agencies and organizations.

In addition, the process of issuing a letter of approval for the project to participate in the CDM mechanism under the framework of the Kyoto Protocol as well as the consideration by the organ with the relevant authority are as follows:

First Step: category of consideration;

1.1 Project Design and Development. The authorised agency is Project Participants & DOE.

1.2 Project approval at the national level (National Approval). The agency authorised to grant approval is DNA-CDM.

Second Step: Validation and registration. The two authorised agencies are DOE and EB.

Third Step: Monitoring. The authorised agency is project participants.

Fourth Step: Verification and Certification. The authorised agency for verification and certification is the DOE.

Fifth Step: Issuance. The authorised agency for issuance is EB which is an independent agency.

In the case of Thailand, the DNA-CDM is the authorised agency responsible for considering approval for proposed projects to participate in the CDM mechanism. The process of approval include the following steps

First Step: consideration of criteria and conditionalities for project proposal;

Second Step: Evaluation which includes approval;

Third Step: Issuing a letter of Approval.

Granting approval to projects participating in the CDM is necessary for reaffirmation to the CDM-Executive Board that these projects are validated in accordance with sustainable development and other policies of the country. It is therefore most appropriate to consider the criteria, conditionalities and process of granting approval to the various proposed projects to ensure that they are in accordance with the policies, objectives and relevant regulations.

The agency or board authorised to consider approval can be selected from an independent agency or board which can be private or government. A government agency at a Ministry level may be for instance be the Ministry of Energy, the Ministry of Natural Resources and Environment.

As for the process of considering approval of various projects in Thailand, should the agency exercise government authority, the consideration of approval must conform with the relevant legal frameworks, namely

1. Royal Administration Procedure Act, B.E.2539;
2. Royal Decree on Rule and Procedure of Good Governance, B.E. 2546.

The above-mentioned process comprise the following steps:

First Step: Verification of Project for Approval.

Verification of proposal must be submitted only to the CDM office which submits its consideration to the various specific boards such as the board on energy efficiency, on fuel switching, on renewable energy, on gas capture, or on waste of energy.

Second Step: Initial Screening.

Consideration of criteria for CDM projects should include:

2.1 Additionalities in the area of

2.1.1 Environmental additionality

CDM projects must be able to reduce greenhouse gas emission in the long term and to measure the quantity of emitted greenhouse gas in conformity with the baseline.

2.1.2 Financial additionality

Supporting funds for CDM projects must not derive from Overseas Development Assistance (ODA) or from bilateral funding.

2.1.3 Technological additionality

The implementation of CDM projects should include technology transfer without any hazardous effects on the environment.

2.2 Sustainable development

Any proposal of CDM activities should include an analysis of the economic, social and environmental impacts.

2.3 Impact analysis on the environment and health-care

Proposers of CDM projects should analyse both pre- and post-impacts on the environment and health-care as the result of implementing the project. Impact analysis on the environment

and health-care should be compatible with the baseline and conform with the relevant regulations. It should be transparent and encourage the participation of all the stakeholders.

2.4 Regarding the participation of those concerned,

the proposed project must have passed a public hearing comprising both the project proposer and the agency/independent organ as well as all stakeholders to ensure transparency.

2.5 The proposed project on the transfer of technology must

demonstrate the type and level of technology applied to the project. Importance will be given to considering user technology as well as to design technology.

Third Step: Conformity to the relevant regulations.

An official of the CDM office will participate as an adviser and monitor the process in accordance with the type of activity under the relevant legal framework as labour law, environmental law, construction law.

Fourth Step: Procedure monitoring.

The purpose is to monitor the procedure is undertaken in accordance with Thai law and in conformity to the proposed project.

Fifth Step: Project Approval.

The outcome of the project evaluation will be submitted to the CDM Committee for approval. Should the Committee approve the proposed project, the CDM-DNA Board will issue with the Letter of Approval.

The researchers are of the view that a Minister be entrusted to issue the Letter of Approval and to authorize agencies under the Ministry of Natural Resources and Environment to proceed in accordance with the policy of the CDM mechanism, without necessarily passing new laws. In addition, the Minister of Natural Resources and Environment is authorized to create a network of policy coordination with sector policy makers to ensure efficiency. Government officials are to serve as the secretariat for documentation.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate change) ได้ก่อผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทุกระบบนิเวศของโลก โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกิจกรรมของมนุษย์ในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ ปัญหานี้ที่ได้รับความสนใจและหวั่นวิตกว่าอาจจะเกิดผลกระทบรุนแรง ทำให้เป็นหน้าที่เร่งด่วนของประชาคมโลกในการร่วมแก้ปัญหา แนวทางหนึ่งคือการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) โดยอนุสัญญาฉบับนี้ได้กล่าวถึงข้อผูกพันของกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 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 เพื่อแสดงเจตนารมณ์ต่อประชาคมโลกในการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาภาวะเรือนกระจก นั้น ณ ขณะนี้ถือว่าได้ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่ได้รับความสนใจจากประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ ในการจะเข้าดำเนินโครงการภายใต้กลไก CDM เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีศักยภาพทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องมียุทธศาสตร์และเตรียม

ความพร้อมเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและส่วนรวม แม้ว่า ณ ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก แต่ในอนาคตเราก็คงจะต้องมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการ 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 ได้รับการสนับสนุนจากโครงการยุทธศาสตร์ฐานทรัพยากร แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ โดยการสนับสนุนของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานและแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพิจารณาโครงการ CDM ตลอดจนการดำเนินงานที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยต่อไป โดยในการนำเสนอได้แบ่งออกเป็น 6 บท คือ **บทที่หนึ่ง** เป็นบทนำที่นำเสนอภาพรวมของโครงการ CDM อันเป็นเหตุและผลของแนวคิดในการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทย **บทที่สอง** ได้นำเสนอความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารเกียวโต ในแง่ของหลักการที่สำคัญในมุมมองทางด้านกฎหมาย **บทที่สาม** นำเสนอในส่วนของสถาบันที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด ที่มีความสำคัญต่อ

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

ความเข้าใจในกระบวนการโครงการ CDM และ นำเสนอในมุมมองด้านกฎหมาย ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM ในมิติระหว่างประเทศ บทที่สี่ เป็นการนำเสนอในเรื่องของนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ ทั้งในกลุ่มของประเทศที่มีบทบาทในการผลักดันพิธีสารเกียวโตให้มีผลบังคับใช้และนโยบายของประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของพิธีสาร 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) ดำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษาเกี่ยวกับการกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ความชัดเจนในประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยที่ได้เคยมีการทำการศึกษาไว้แล้ว 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 และท่าทีของประเทศไทยในฐานะภาคiónสัญญาฯ 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 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 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 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 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 เพื่อให้เกิดความเข้าใจในด้านกระบวนการ 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 “การรักษาในระดับดังกล่าวต้องกระทำภายในระยะเวลาหนึ่งซึ่งเพียงพอให้ระบบนิเวศปรับตัวเข้ากับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป 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” ไว้ เพื่อกำหนดให้ประเทศที่ก่อมลภาวะทางสภาพแวดล้อมหรือปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยหรือมีศักยภาพในการผลิตก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าประเทศอื่น มีสัดส่วนรับผิดชอบน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราสูงหรือมีศักยภาพในด้านอื่นๆ สูงกว่า เป็นต้น

หลัก common but differentiated responsibilities ได้มีการระบุไว้ชัดเจนเป็นครั้งแรกในปฏิญญาริโอ (Rio Declaration)³ ซึ่งได้รับการรับรองที่ที่ประชุม UNCED เมื่อปี พ.ศ. 2535 ณ นคร ริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล และมาตรา 4 ของอนุสัญญาฯ ก็ได้มีการระบุถึงหลักกฎหมายดังกล่าวไว้

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 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.”

อย่างชัดเจนเพื่อให้ประเทศต่างๆ 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 ประเทศภาคีได้หารือและลงความเห็นว่ มาตรการต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ของอนุสัญญาฯ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ อีกทั้ง พันธกรณีที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ไว้ยังไม่ได้รับการอนุวัติอย่างเป็นรูปธรรม การทำลายชั้นบรรยากาศยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง ปริมาณก๊าซเรือนกระจกยังคงถูกปล่อยอยู่ในระดับสูงและไม่มีท่าทีที่ระดับก๊าซเรือนกระจกจะลดลงไปอยู่ที่ระดับ ณ ปีฐาน นั่นคือ ระดับที่วัดได้ในปี พ.ศ. 2533 ที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จึงลงความเห็นว่ มีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางมาตรการที่เข้มแข็งกว่าเพื่อบรรลุเป้าหมายในการรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 2 ของอนุสัญญาฯ ที่ประชุมดังกล่าวจึงให้การรับรอง Berlin Mandate⁵ ซึ่งระบุให้มีการร่างพิธีสารขึ้นเพื่อกำหนดพันธกรณีและนโยบายสำหรับประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 พร้อมทั้งให้มีการกำหนดค่าการปล่อยและการจำกัดก๊าซเรือนกระจกที่ แน่นนอนและให้มีการกำหนดระยะเวลาเป้าหมายไว้ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่ พิธีสารดังกล่าวไม่ประสงค์จะสร้างพันธกรณีใหม่ให้กับประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับพิธีสารเกียวโตด้วยปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ (1) ประเทศไทยเป็นภาคีพิธีสารตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ดังนั้น จึงมีพันธกรณีในการอนุวัติหลักการของพิธีสารนี้ในอนาคต (2) ขณะนี้ พิธีสารดังกล่าวมีภาคีแล้วทั้งสิ้น 125 ประเทศ และอัตรารวมของระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ที่ 44.2% (ณ วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2547) และประเทศรัสเซียซึ่งมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ร้อยละ 17.4 ประกาศจะเข้าร่วมลงนามให้สัตยาบันเป็นประเทศที่ 126 จึงเป็นที่ชัดเจนว่ พิธีสารจะมีผลบังคับใช้⁶ และ (3) เมื่อพิธีสารดังกล่าวมีผลบังคับใช้ มาตรการใหม่ๆ ที่ระบุไว้ในพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก โดยอาศัยความร่วมมือจากประเทศกำลังพัฒนาจะมีผลบังคับใช้เช่นกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยควรทำความเข้าใจ

⁴ มาตรา 3 ของพิธีสารเกียวโต

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

⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรัสเซียเข้าเป็นภาคี พิธีสารเกียวโต

มาตรการต่างๆ เหล่านี้ เพื่อเตรียมตัวและวางมาตรการที่จำเป็นรองรับ เพื่อให้มีความพร้อมในการที่จะรักษาและแสวงผลประโยชน์ในส่วนที่ควรได้รับได้อย่างเหมาะสม

2.2 พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol to the UNFCCC)⁷

การร่างพิธีสารที่กล่าวไว้ในใน 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 ดังกล่าวดังที่ระบุไว้ในมาตรา 2 เป็นสำคัญ รวมทั้งยังได้อ้างถึงหลักกฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งหมายถึงหลัก common but differentiated responsibilities ว่า พิธีสารนี้ได้รับการชี้นำ (being guided) โดยหลักนี้นั่นเอง

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

นอกจากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ในบทนำของพิธีสารเกียวโตได้นิยามความสำคัญของการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นั่นคือ “การรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์” โดยในพิธีสารฯ นิยามความสำคัญของการที่ประเทศในภาคผนวก 1 ว่าเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน ซึ่งสังเกตได้จากข้อบทต่างๆ ในพิธีสารมุ่งหวังจะสร้างภาระแก่ประเทศเหล่านี้มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

มาตราที่สำคัญของ พิธีสารฯ ที่ระบุถึงพันธกรณีที่สำคัญของประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ได้แก่

- มาตรา 2 ซึ่งวางกฎเกณฑ์ให้ประเทศดังกล่าวอนุวัติและ/หรือขยายนโยบายในประเทศเพื่อการปกป้องและความก้าวหน้าในการกำจัดและการเก็บกักก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) โดยให้คำนึงถึงสถานการณ์ภายในประเทศ พันธกรณีที่มิอยู่

⁷ UN Doc. FCCC/CP/1997/7. Part V.

ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมอื่น 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 อนุมัตินโยบายและกระบวนการในความหมายของมาตรานี้เพื่อก่อให้เกิดผลทางลบน้อยที่สุดต่อการค้าระหว่างประเทศ และทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่จะเกิดกับประเทศกำลังพัฒนา และประเทศอื่นๆ ที่ระบุในมาตรา 4 วรรค 8 และ 9¹¹

- มาตรา 3 ระบุไว้ชัดเจนให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 มีพันธกรณีในการทำให้แน่ใจว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนจะไม่เกินกว่าระดับที่กำหนดไว้ในภาคผนวก B (Annex B) แต่ทั้งหมดนี้ต้องทำให้บรรลุซึ่งเป้าหมายในการลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมอย่างน้อยร้อยละ 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 ดังกล่าวได้สร้างความกดดันพร้อมกับความรับผิดชอบต่อสังคมโลกให้กับประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ และปฏิบัติตามพันธกรณีนี้

อย่างไรก็ดี ขณะนี้ พิธีสารฯ มีประเทศภาคีแล้ว 125 ประเทศ แต่ผลรวมของระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังคงอยู่ที่ร้อยละ 44.2¹² จึงเป็นที่สังเกตได้ว่า มีเพียงเงื่อนไขประการแรกของการให้พิธีสารฯ มีผลบังคับใช้เท่านั้นที่เป็นผลสำเร็จ หากแต่ยังคงต้องอาศัยประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง

⁸ มาตรา 2 (a) (ii)

⁹ มาตรา 2 (b)

¹⁰ มาตรา 2 (2)

¹¹ มาตรานี้กล่าวถึงประเทศที่มีความต้องการเฉพาะ เช่น ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็ก เป็นต้น

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

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 นั้นเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือเป็นประเทศอุตสาหกรรมไม่สามารถลดกำลังการผลิตของตนลงได้ เนื่องจากจะส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของโลกอย่างรุนแรง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 นั้น แม้จะยังคงกดดันให้ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านั้นลดหรือรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่กำหนด ประเทศนอกภาคผนวก 1 กลุ่มนี้ยังต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การถ่ายโอนความรู้ความสามารถ การกระจายเงินทุน และการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ ยังเป็นสิ่งที่ต้องการของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ พิธีสารเกียวโตจึงเสนอมาตรการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและเอื้อประโยชน์แก่ประเทศทั้งสองฝ่าย (win-win situation) นั่นคือ ช่วยให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 สามารถลดหรือควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามพันธกรณีที่มิได้อยู่และในขณะเดียวกันก็สามารถส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 ด้วย

พิธีสารได้กำหนดมาตรการที่ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 และประเทศกำลังพัฒนาประเทศที่อยู่นอกภาคผนวก 1 สามารถร่วมกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) การรวมผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (aggregation of the combined emissions)

¹³ ณ วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

¹⁴ ณ วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

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 เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีที่มิตามมาตรา 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 มีการเน้นความต้องการของเม็กซิโกในการเลือกการดำเนินโครงการที่จะส่งผลต่อการขาดความยากจนและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน โดยโครงการนี้ จะได้รับการสนับสนุนจาก 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

เพราะการดำเนินโครงการ CDM อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของประเทศที่เข้าร่วม²⁰ และที่สำคัญ ไม่มีข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น

- ประเทศที่ตกลงกันไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ดังเช่นที่ปรากฏใน (1) การรวมผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งมุ่งเน้นความร่วมมือของประเทศในกลุ่มภูมิภาคเดียวกัน

- ข้อได้เปรียบของการดำเนินโครงการ CDM ที่มีเนื้อหาการซื้อขายอัตรการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (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 เยอรมนีได้ทบทวนเม็กซิโกเพื่อร่วมดำเนินโครงการ 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)

²³ มาตรา 12 (8)

(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 จะเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเชื่อถือได้ โดยให้มีการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของโครงการอย่างเป็นอิสระด้วย

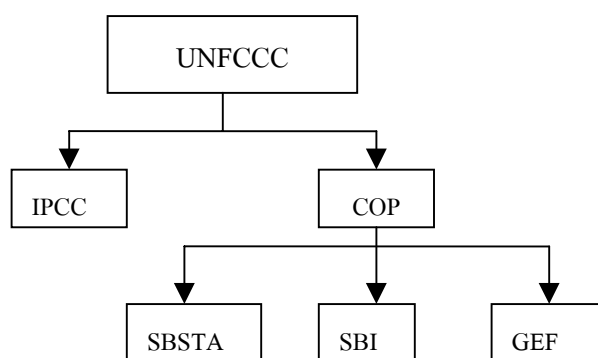
บทที่ 3

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 และตรวจสอบการอนุวัติตามอนุสัญญาฯ และมติที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นระยะ

- ประเมิน ตรวจสอบ การอนุวัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นระยะ
- ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ข่าวสารระหว่างประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นไปได้โดยสะดวก

- จัดตั้งองค์กรย่อย คือ องค์กรย่อยเพื่อให้คำปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA) และองค์กรย่อยเพื่อการอนุวัติ (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 แต่ยังไม่เริ่มขึ้นเรื่องเงื่อนไขและแนวทางการให้ทุน 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 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 โดยเฉพาะในส่วนของ การดำเนินโครงการขนาดเล็ก (Small Scale Projects) เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ที่ทำหน้าที่เป็นที่ประชุมประเทศภาคีพิธีสารฯ พิจารณาเห็นชอบ
2. พิจารณานุมัติวิธีการกำหนดข้อมูลฐาน (Baseline) แผนการกำกับดูแล (Monitoring plan) และขอบเขตโครงการ (Project boundary)

²⁵ อัสฎาพร 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 สถาบันหรือองค์กรในระดับประเทศ 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 จะทำหน้าที่สุ่มตรวจสอบ 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 จะต้องมีความสอดคล้องดังต่อไปนี้

1) จะต้องถูกต้องตามกฎหมาย (ไม่ว่าองค์กรตามกฎหมายภายในประเทศหรือต่างประเทศ) และมีหนังสือรับรองเป็นหลักฐาน

2) มีการจ้างพนักงานเป็นจำนวนมากพอที่จะประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับตามชนิดและขนาดของงานที่ปฏิบัติงานอยู่ ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง

3) มีเสถียรภาพทางการเงิน มีหลักประกัน และมีทรัพยากรในการจัดกิจกรรมต่างๆ

4) มีระบบของการช่วยเหลือทางการเงินและกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมต่างๆ

5) มีหนังสือเกี่ยวกับกระบวนการทำงานภายในเพื่อที่จะทำหน้าที่หรือกิจกรรมต่างๆ ให้สัมฤทธิ์ผลได้ และเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดสรรแบ่งความรับผิดชอบภายในองค์กร รวมทั้งการจัดการข้อผิดพลาดซึ่งกระบวนการทั้งหลายเหล่านี้จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

6) มีหรือสามารถเข้าสู่การค้าที่สำคัญเพื่อที่จะทำให้เกิดการทำงานในหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงในกระบวนการของ 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) มีโครงสร้างการจัดการซึ่งมีการควบคุมความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานทั้งองค์กร เช่น กระบวนการในการประกันคุณภาพ และการตัดสินใจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำไปใช้จริงได้ และการเป็นที่ยอมรับในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สมัครเข้าทำงานในองค์กร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(ก) มี ชื่อ คุณสมบัติ ประสบการณ์ และในแง่ของการอ้างอิงบุคลากรทางการจัดการ 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) เกณฑ์ของการปฏิบัติเกี่ยวกับบุคลาการน่าจะเป็นลักษณะงานทางด้านเอกสาร ซึ่งจะป้องกันความอยุติธรรม เช่น การแบ่งส่วนงานกันเพื่อทำให้แน่ใจถึงการไม่เอาเปรียบในการปฏิบัติงาน

(ii) ถ้ามันเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรขนาดใหญ่และเป็นส่วนขององค์กรที่อาจจะเกี่ยวกับการบ่งบอก และการพัฒนาหรือการให้เงินของโครงการ CDM (เกณฑ์ของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับบุคลากร ควรจะเป็นดังนี้)

- บอกความเกี่ยวข้องของแผนการและความเป็นจริงขององค์กรในโครงการ CDM ว่ามีส่วนไหนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับโครงการ CDM ดังกล่าว
- ขยายความของความสัมพันธ์ให้ชัดเจนกับส่วนต่างๆ ขององค์กรและแสดงออกมาว่าไม่มีความขัดแย้งกันในเรื่องความน่าสนใจที่มีอยู่

- แสดงออกมาให้เห็นว่าไม่มีข้อขัดแย้งระหว่างเกณฑ์มาตรฐานของการปฏิบัติการและการปฏิบัติจริงและปฏิบัติอื่นๆ ด้วย และแสดงวิธีการในการจัดการธุรกิจออกมาเพื่อให้มีการลดปัญหาความขัดแย้งกัน การเปิดเผยนี้ควรครอบคลุมทุกแหล่งที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากเกณฑ์ในการปฏิบัติการกับบุคลากรหรืออื่นๆ ก็ตาม
- แสดงออกมารวมทั้งการจัดการของผู้อาวุโสและทีมงาน ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเงินและอื่นๆ ก็ตาม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมหรือไม่ก็ทำให้เสื่อมเสียความนับถือ และต้องทำตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ข) มีการวัดขั้นตอนเพียงพอเพื่อที่จะป้องกันการปิดบังของข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องโครงการ 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 หรือ อาจจะดำเนินการไปพร้อม 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 แต่เนื่องจากประเทศ เหล่านี้มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำจึงทำให้มีส่วนต่างของอัตราการปล่อยก๊าซดังกล่าวเมื่อเทียบกับระดับต่ำสุดที่พิธีสารเกียวโตอนุญาตให้ประเทศภาคีปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ด้วยเหตุนี้พิธีสารเกียวโตจึงสร้างกลไกต่าง ๆ เช่น Clean Development Mechanism (CDM) ขึ้นเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้มีส่วนร่วมต่างข้างต้นมาใช้เพื่อประโยชน์ในการลดปริมาณรวมของอัตราการปล่อยก๊าซหรืออย่างน้อยเพื่อรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมิให้สูงไปกว่านี้ระดับของปีฐาน (พ.ศ.2542) ดังนั้น พิธีสารเกียวโตจึงกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินโครงการ CDM ไว้ชัดเจนว่า (1) ต้องเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อช่วยให้รัฐภาคีในภาคผนวก 1 บรรลุเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อผูกพันภายใต้พิธีสารเกียวโต และ (2) ต้องเป็นโครงการที่มุ่งหมายและสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาบรรลุซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน 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 ก็จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีอำนาจเพื่อตรวจสอบและให้การรับรองการลดของอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นผลจากการดำเนินการของโครงการ CDM หนึ่ง ๆ อนึ่งเป็นที่น่า

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

สังเกตว่า DNA มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเสนอโครงการ ซึ่ง DNA ควรใช้อำนาจในส่วนนี้เพื่อประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด เนื่องจากการเห็นชอบดังกล่าวมีนัยสำคัญ คือ การรับรองว่าโครงการ 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 เพื่อยืนยันการเข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจ และผลการพิจารณาว่า 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) กับส่วนที่ 2 นโยบายของประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ แต่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและทิศทางของพิธีสารฯ และส่วนที่ 3 ทำที่ของประเทศต่างๆ 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 โดยให้ความสำคัญกับเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การป้องกันถิ่นที่อยู่อาศัยและสัตว์ป่าตามธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการของเสีย โดยในส่วนของ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ตั้งเป้าหมายระยะยาวในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ที่ร้อยละ 70

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

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) ตั้งขึ้นที่กรุงโคเปนเฮเกนโดย 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 และการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็กของลักเซมเบอร์กก็ตาม³⁷

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 ยังสามารถที่จะปล่อยก๊าซเพิ่มได้อีก ร้อยละ 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 สถานผลิตพลังงาน 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) และในขั้นต้น 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 กับพันธกรณีเกี่ยวโตในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

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 ประเทศเท่านั้นและจะไม่มี การเปลี่ยนแปลง 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 จะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้มากกว่าพันธ

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.

กรณีที่มีอยู่ถึงระดับร้อยละ 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) ซึ่งมีบทบาทนำในการเจรจาระหว่างประเทศและจัดตั้ง UK Emissions Trading Scheme และยังมีกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry – DTI) ทำหน้าที่ช่วยเหลือภาคธุรกิจเอกชนทั้งภายในอังกฤษและในตลาดส่งออก และสนับสนุนภาคสินค้าและบริการสิ่งแวดล้อมรวมทั้งภาคพลังงานหมุนเวียน นอกจากนี้ ยังมีกระทรวงการพัฒนาต่างประเทศ (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 ครัวเรือน 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 ภาวณนี้ไม่ได้ครอบคลุมไปทุกรูปแบบของพลังงาน อาทิ น้ำมันไม่ถูกเรียกเก็บภาวณนี้ เพราะมีภาวณสรรพสามิตอยู่แล้ว หรือพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากแหล่งพลังงานหมุนเวียน อาทิเช่น ลม แสง อาทิตย์ 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 ที่มุ่งส่งเสริมให้ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน โดยมีการกำหนดเป้าหมายการลดพลังงานในรอบ 12 เดือน จำนวน 5 ครั้ง ในระยะ 10 ปี และคาดว่า จะช่วยลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้กว่า 9.2 ล้านตัน ในปี พ.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 และคาดว่า จะสามารถรักษาระดับคาร์บอนได้ 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 เพื่อแลกกับค่าตอบแทนจูงใจ (incentive payment) โดยรัฐบาลอังกฤษได้เตรียมงบประมาณจำนวน 215 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง สำหรับระยะเวลา 5 ปีตั้งแต่ปีพ.ศ. 2546-2547 สำหรับค่าตอบแทนจูงใจแก่ผู้เข้าร่วมโดยตรง 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 อย่างไรก็ตาม CCPO ไม่ได้เน้นไปที่โครงการตามพิธีสารเกียวโตเพียงอย่างเดียว 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) ยกระดับความตระหนักถึงความสำคัญของโครงการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและบทบาทสำคัญที่โครงการเหล่านี้สามารถมีต่อยุทธศาสตร์ของรัฐกิจเอกชน

5.2) ให้ความแนะนำที่เฉพาะเจาะจงกับข้อเสนอโครงการหนึ่งๆ อาทิ ให้คำแนะนำพื้นฐาน และ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดคาร์บอนเครดิต รวมทั้งให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการหาหุ้นส่วนทำโครงการ ผู้ลงทุน และแหล่งทุน เป็นต้น

5.3) เป็นเส้นทางให้ธุรกิจเอกชนในการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและการสนับสนุนที่ภาครัฐมีให้

5.4) ช่วยส่งเสริมการจัดทำนโยบายของรัฐบาลอังกฤษและป้อนข้อมูลให้ผู้จัดทำนโยบายเกี่ยวกับประสิทธิภาพของภาคเอกชนอังกฤษ

4.1.3 เนเธอร์แลนด์

ตามพันธกรณีที่มิได้พิธีสารเกียวโตและ 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

⁵¹ Ministry 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.

⁵² VROM. (no date[b]) "Dutch Climate Policy." Internet. <http://www2.minvrom.nl/pagina.html?id=4972> Printed on 5 November 2003.

1.1) *Basic Package* เป็นมาตรการที่มีความแน่นอนพอสมควร และจะช่วยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้ปีละ 25 ล้านตันในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 มาตรการในกลุ่มนี้ประกอบด้วยมาตรการภาษีจากรถ นโยบายอนุรักษ์พลังงาน การปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการผลิต เป็นต้น

1.2) *Reserve Package* เป็นมาตรการ Safety Net ที่เตรียมไว้ในกรณีที่ Basic Package มีแนวโน้มที่จะไม่บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2551-2555 โดยจะมีการประเมินผล Basic Package ในปี พ.ศ. 2545 และปี พ.ศ. 2548 มาตรการในกลุ่มนี้ประกอบด้วย การขึ้นภาษีพลังงาน การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มเครื่องใช้ไฟฟ้า และการจัดเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มาจากแหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมาตรการปล่อยก๊าซในครัวเรือนในอุตสาหกรรมเคมี ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีแนวโน้มแน่นอนเนื่องจากต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีก่อน

1.3) *Innovation Package* เป็นมาตรการที่เตรียมไว้ภายหลังปีพ.ศ. 2555 โดยเน้นที่การพัฒนาเทคโนโลยีและเครื่องมือทางนโยบายใหม่ อาทิ การพัฒนา climate neutral energy carriers การซื้อขายสิทธิในการปล่อยและการลดก๊าซเรือนกระจกระหว่างหน่วยงาน องค์กร และบริษัท และการกำหนดเพดาน (ceiling) สำหรับภาคเศรษฐกิจและการค้าต่างๆ เป็นต้น

2) นโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศ

2.1) เป้าหมาย

เนเธอร์แลนด์ตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะใช้กลไก JI และ CDM ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวน 100 ล้านตัน โดย 2 ใน 3 ด้วยโครงการ CDM และ 1 ใน 3 ด้วยโครงการ JI โดยกระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ JI และได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memoranda of Understanding – MOUs) เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำโครงการ JI กับประเทศบัลแกเรีย โครเอเชีย โรมาเนีย และสโลวาเกียแล้ว นอกจากนี้ ยังได้ทำความตกลงกับประเทศสโลวาเกียและลัตเวีย ในการทำ early trading กับ carbon credits ที่ได้จากโครงการ JI ในทั้งสองประเทศด้วย⁵³

ส่วนด้าน CDM กระทรวงการเคหะ การวางผังเมือง และสิ่งแวดล้อมเนเธอร์แลนด์ (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment หรือเรียกโดยย่อว่า VROM) เป็น Designated National

⁵³VROM. (2002) The evaluation note: The progress of the Netherlands climate change policy: an assessment at the 2002 evaluation moment. Internet. http://www2.minvrom.nl/Docs/internationaal/evaluation_note_climate.pdf
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) กรมป้องกันสิ่งแวดล้อม (Directorate-General for Environmental Protection) ของกระทรวงฯ เพื่อดูแลในเรื่องการซื้อ credits ที่มาจากโครงการ CDM (หรือที่เรียกว่า Certified Emission Reductions – CERs) โดยเฉพาะ ในขณะที่ภารกิจการเจรจาในกรอบอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังคงเป็นของหน่วยงานการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Division) ของกองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและ อุตสาหกรรม (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 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (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 ให้เนเธอร์แลนด์โดยมี VROM เป็นผู้ให้แนวทาง ปัจจุบัน VROM มีเป้าหมายที่จะดำเนินการซื้อ CERs ผ่านองค์กร ใน 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 เป็นหน่วยงานของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ทำหน้าที่ในการจัดและดำเนิน กระบวนการจัดซื้อจัดหาระหว่างประเทศ (international public procurement [tender] procedures) โดย SENER ได้จัดการจัดซื้อจัดหาที่เรียกว่า CERUPT (Certified Emission Reduction Unit Procurement Tender) ให้ VROM และได้จัดให้มีกระบวนการจัดซื้อจัดหา 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 โครงการทั้งหมดอยู่ในขั้นตอนการเสนอให้ CDM Executive Board พิจารณารับรองและจดทะเบียน เพื่อให้มาตร ทั้งนี้ โครงการทั้งหมดจะช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นจำนวนมากกว่า 16 เมกะตัน และเนเธอร์แลนด์จะซื้อปริมาณการลดการปล่อยก๊าซนี้ทั้งหมด⁵⁶

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 ซึ่งเป็นธนาคารเอกชนระดับระหว่างประเทศของเนเธอร์แลนด์

(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 โดยมีโครงการด้านการพัฒนาเทคโนโลยีใน 8 ประเทศ และด้านอื่นๆ อีกใน 22 ประเทศ ส่วนกองทุนที่สองคือ Community Development Carbon Fund (CDCF) ยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา โดยเป็นกองทุนสำหรับสนับสนุนโครงการขนาดเล็กในพื้นที่ยากจนของประเทศกำลังพัฒนา

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

2.4) ลักษณะของสัญญาระหว่าง VROM กับองค์กรตัวกลางในแต่ละโครงการ⁵⁷

วัตถุประสงค์ของ VROM คือต้องการที่จะให้ได้มาซึ่ง 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 นาการากัว 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 ซึ่งเมื่อมีการรวมประเทศเยอรมนีตะวันออกและตะวันตกเข้าด้วยกันทำให้เยอรมนีต้องลดการปล่อยก๊าซลงจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน เยอรมนีเป็นประเทศที่มีบทบาทนำในการพัฒนาพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (renewable energies) โดยร้อยละ 8 ของปริมาณการใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันมาจากพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้และร้อยละ 3 มาจากพลัง

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.

งานลม 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 คริวเรือนจราจร อุตสาหกรรม อุตสาหกรรมพลังงาน การจัดการขยะและของเสีย และการเกษตร โดยมาตรการที่สำคัญ 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) การส่งเสริมเชื้อเพลิงที่มีสารกำมะถันต่ำหรือปลอดสารกำมะถัน 6) การปรับปรุงกฎระเบียบอาคารให้ทันสมัย โดยเฉพาะเรื่องการประหยัดพลังงาน

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.

และการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 7) การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในการปรับปรุงอาคาร 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 เยอรมนียังสนับสนุนให้ 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 โดยเดนมาร์กมีระดับการปล่อยก๊าซต่อหัวสูงเนื่องมาจากการผลิตพลังงานส่วนใหญ่จากถ่านหิน⁶⁵ 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 กับภาคอุตสาหกรรมการผลิตพลังงานไฟฟ้า 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 เป็นโครงการความร่วมมือและร่วมลงทุนที่มีสินค้า (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) ซึ่งจะทำให้อัตราการปล่อยก๊าซของสหรัฐฯ 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 ประเทศ ที่ได้ทำความตกลง 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 เทคโนโลยีการกักเก็บคาร์บอนและการผลิต

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 ได้ลงนามในการเป็นหุ้นส่วนทวีปกับออสเตรเลีย 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 และอุตสาหกรรมอื่นๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาก่อนแล้ว ซึ่งปรากฏว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี นโยบายปัจจุบันของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการทำความเข้าใจกับภาคเศรษฐกิจต่างๆ ของสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นอีกและลดการปล่อยก๊าซลงไปอีก ด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้

5.1) การปรับปรุงระบบทะเบียนการลดและการยับยั้งก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas reduction and sequestration registry) ภายใต้กฎหมายนโยบายพลังงานปี พ.ศ. 2535 ของสหรัฐฯ ให้มีการวัดค่าที่ถูกต้อง เทียบตรง และน่าเชื่อถือ รวมทั้งนำแนวทางที่ประเทศอื่นๆ ใช้มาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ภาคธุรกิจของสหรัฐฯ ลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ที่สะอาดกว่าเดิม และสมัครใจที่จะลดการปล่อยก๊าซ

5.2) การปรับปรุงระบบเครดิตที่ถ่ายโอนได้ (transferable credit) สำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยกระทรวงพลังงานสหรัฐฯ จะดำเนินการปฏิรูปเพื่อสร้างหลักประกันว่าธุรกิจที่ลงทะเบียนสมัครใจที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ถูกลงโทษจากนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศที่อาจมีการจัดทำขึ้นใหม่ในอนาคต และให้เครดิตสำหรับบริษัทที่สามารถลดการปล่อยก๊าซได้อย่างแท้จริง

6) มาตรการสำรอง⁸⁵

นโยบายปัจจุบันของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ยังได้มีการระบุถึงมาตรการที่จำเป็นในกรณีที่สหรัฐฯ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายร้อยละ 18 ได้ในปี พ.ศ. 2555

⁸³ Dobriansky, Paula. Op. cit.

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

⁸⁵ The 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

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

⁸⁷Kemp, 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 ประเทศในการดำเนินโครงการ 13 โครงการ ภายใต้โครงการ Activities Implemented Jointly ของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ที่จะนำไปสู่การจัดทำโครงการ JI และ CDM ต่อไป และได้ร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจจำนวน 17 ประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมเสริมสร้างสมรรถนะ⁹²

อย่างไรก็ตาม โดยที่ต่อมารัฐบาลออสเตรเลียได้ตัดสินใจที่จะไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตในปี พ.ศ. 2545 เพราะพิธีสารฯ ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศ ทำให้นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงไป นโยบายฉบับใหม่ซึ่งเรียกว่า Forward

⁸⁹Kemp, David. Op. cit.

⁹⁰Ibid.

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

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

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

2.1) ออสเตรเลียสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเข้าใจในปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากยิ่งขึ้น และจะได้เป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการเพื่อเผชิญหน้ากับปัญหาได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

2.2) มาตรการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของออสเตรเลียครอบคลุมและเกี่ยวข้องกับทั้งหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ ภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมทุกภาค และประชาคม โดยจะต้องรักษาสมดุลระหว่างประสิทธิผลทางสิ่งแวดล้อม ต้นทุนและประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และผลกระทบทางสังคมและที่มีต่อภูมิภาคของประเทศ

2.3) เทคโนโลยีจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ออสเตรเลียพึ่งพาด้านหินในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นหลัก⁹⁴ รัฐบาลออสเตรเลียได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 800 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพื่อลงทุนเป็นมาตรการจูงใจให้มีการพัฒนา การใช้ และการส่งเสริมในเชิงพาณิชย์ (commercialization) ของเทคโนโลยีที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาก๊าซเรือนกระจกได้ 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 ในปัจจุบันโครงการนี้ครอบคลุมอุตสาหกรรมการผลิตลุมิเนียบและซีเมนต์ทั้งหมด 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 และพัฒนาการของข้อมูลพื้นฐานในการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (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 ให้เข้ามาเกี่ยวข้องในโครงการ ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมโครงการมีสิทธิและความรับผิดชอบตามที่ระบุไว้ใน Marrakesh Accords รวมทั้งสิทธิในการเจรจาแบ่งปัน units (ในที่นี้คือ CERs) ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

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

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 ทำหน้าที่ของประเทศต่างๆ ในการประชุมประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 9

4.3.1 ทำหน้าที่ของประเทศต่างๆ 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) รวมทั้งสิทธิและอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับชีวิตของตนเอง

อันเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนและมีเนื้อหาเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ระบอบสภาพภูมิอากาศหรือระบอบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate/climate change regime) มีที่มาจากการสนับสนุนของประชาคมนักวิชาการและนักวิทยาศาสตร์ (epistemic community) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่นิยมใช้อธิบายกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและมีความไม่แน่นอน การตัดสินใจในเชิงนโยบายจึงต้องพึ่งพาหลักเหตุผลทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานรองรับ¹⁰³ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและนักวิทยาศาสตร์อาจมีอิทธิพลในการกำหนดประเด็น (agenda setting) ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่เมื่อมาถึงขั้นตอนการเจรจาต่อรองและกำหนดกฎระเบียบแล้ว นักการเมือง นักการทูต นักกฎหมาย และนักเจรจามีอาชีพกลับมีอิทธิพลมากกว่าอย่างมาก¹⁰⁴

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 จึงควรเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบมากกว่าและเป็นผู้ดำเนินการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้น และ (2) ความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศตนเองเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้นก่อน เพราะการดำเนินการแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพ

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.

ภูมิอากาศอาจส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ 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 การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังเป็นการขัดกับหลักการแก้ไขปัญหาล้างแฉดล้อมในฐานะที่เป็นปัญหาระดับโลกด้วย เพราะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

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 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในระยะเริ่มแรกของกระแสการแก้ไขปัญหการ

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.

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็มีทำที่ที่แตกต่างกัน เนื่องด้วยมีตัวแปรเชิงสถาบันและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน (institutional and economic factors) ซึ่งก็คือมีสภาวะ North และ South ภายในสหภาพยุโรป เพราะบางประเทศสมาชิกที่มีความยากจนกว่าประเทศอื่นก็ไม่ต้องการที่จะร่วมแบกรับภาระความรับผิดชอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตของประเทศสมาชิกอื่นและมาตรการดำเนินการใดๆ ก็อาจที่จะขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตนเอง ในขณะที่บางประเทศโดยเฉพาะในยุโรปเหนือมีความเป็นนานาชาติ (internationalism) และตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีความเห็นใจกับจุดยืนของประเทศกำลังพัฒนา

อย่างไรก็ดี โดยที่สหภาพยุโรปได้มีการบูรณาการในเชิงนโยบายมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ในปัจจุบันบทบาทของสหภาพยุโรปบนเวทีการเจรจาระหว่างประเทศมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น โดยประเทศสมาชิกมีการหารือกำหนดทำที่ร่วมกันและผู้เจรจาจากประเทศสมาชิกจะดำเนินการร่วมกันในนามของสหภาพยุโรปเป็นหลักและประเทศของตนเองเป็นรอง 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 ทำที่ของรัฐบาลสหรัฐฯ ในขณะนั้นจึงมีตอบสนองในทางบวกกับความพยายามแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

แม้ว่าจะถูกกดดันจากอุตสาหกรรมภายในประเทศสหรัฐฯ จนเกือบไม่ได้ลงนามเข้าเป็นภาคีสมาชิก UNFCCC

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

3) ญี่ปุ่นและประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ

ญี่ปุ่นมีท่าทีที่สับสนในเรื่องการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถึงแม้ว่าญี่ปุ่นจะเลือกที่จะสนับสนุนท่าทีของ EU เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการดำเนินมาตรการด้านพลังงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่เพราะการที่มีประสิทธิภาพด้านพลังงานอยู่แล้วทำให้ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับปัญหาของการทำอย่างไรที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมีประสิทธิภาพด้านพลังงานมากยิ่งขึ้นไปอีก ในขณะเดียวกัน โดยที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาการนำเข้าเชื้อเพลิงฟอสซิล ความพยายามมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจึงเป็นการกระตุ้นให้ญี่ปุ่นดำเนินมาตรการอนุรักษ์พลังงานและมาตรการอื่นๆ 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 ท้าทายของประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงวางไว้ให้สอดคล้องกับท่าทีของ 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 เพราะจำนวนและความหลากหลายของประเทศกำลังพัฒนามิอาจรวมกันได้ในทุกๆ ครั้งจึงต้องมีการเจรจาซ้อนการเจรจาเพราะหาจุดยืนร่วมกันภายในกลุ่มและเสียประโยชน์ของประเทศตนเองน้อยที่สุด

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

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

- temporary CERs (tCERs) มีระยะเวลาจำกัดอยู่แค่เพียง commitment period เดียว

- long-term CERs (lCERs) 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) อย่างไรก็ดี ในการประชุม SBSTA ครั้งที่ 19 (ครั้งนี้) หลายประเทศรวมทั้งสหรัฐฯ 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) ได้มีการหารือถึงความเสี่ยงเกี่ยวกับการทำให้ 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 และเห็นว่าการส่งรายงาน 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 เพื่อให้เวลารัสเซียในการให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต ซึ่งจะทำให้พิธีสารฯ มีผลบังคับใช้ในที่สุด อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าได้หาข้อสรุปได้ว่า 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 ทำติของ EU ในการประชุม COP-9

ในระหว่างการประชุม COP-9 รัสเซียได้ส่งสัญญาณสับสน (mixed signal) ให้กับทุกฝ่าย โดยหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศรัสเซียได้กล่าวว่า รัสเซียจะไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต ในขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กรุงมอสโกได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า กระบวนการให้สัตยาบันพิธีสารฯ ของรัสเซียยังคงดำเนินต่อไป อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าประเทศภาคีส่วนใหญ่ในที่ประชุม COP-9 ยังคงแสดงท่าทีสนับสนุนพิธีสารฯ อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะ EU ยังคงพยายามผลักดันให้มีการดำเนินการด้านการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง 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 ได้พยายามแสดงให้เห็นว่า สหรัฐฯ มีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาโลกร้อนและสามารถใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ให้เกิดผลดีกว่าการดำเนินงานภายในกรอบของพิธีสารฯ เช่น ข้อเสนอของสหรัฐฯ ในเรื่องการพัฒนาพลังงานไฮโดรเจน แทนเชื้อเพลิงฟอสซิลในรถยนต์ การสร้างเครือข่ายในระดับโลกเพื่อสังเกตการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศของโลกอย่างเป็นระบบ (Earth Observation System) เป็นต้น ท่าทีต่างๆ ของสหรัฐฯ ยังคงเป็นไปในทางลบต่อพิธีสารเกียวโต อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายในที่ประชุม COP-9 มีท่าทีไม่เชื่อมั่นกับการดำเนินการของฝ่ายสหรัฐฯ มากนัก และเห็นว่า พิธีสารฯ เป็นหนทางเดียวที่ดีที่สุดขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ส่วนใหญ่เห็นพ้องว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะต้องกระทำทั้งภายในและภายนอกกรอบของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

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 สามารถดำเนินการด้วยวิธีของตนเองได้โดยยังมีอิสระ

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 อย่างเป็นทางการใด ๆ 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

ขณะนี้การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน ได้แก่ กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ และสาเหตุที่เกิดสภาพคู่ขนานขึ้นก็เนื่อง

มาจากสถานะความเป็นมหาอำนาจและการเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลกของสหรัฐฯ ทำให้ประเทศต่างๆ ได้เพ่งเล็งและให้น้ำหนักความสำคัญกับระบบของสหรัฐฯ มาก

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

ประเด็นสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างระบบทั้งสองคือ สหรัฐฯ อาจจะสามารถรับ 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 เพราะไม่ต้องมีการแก้ไขในรายละเอียดของพิธีสารฯ

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 ตลาดemissions 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 ยังมีimplications 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 และเป็นระบบเศรษฐกิจที่ค่อนข้างผืนึกแน่น (cohesion) เป็นรูปธรรม และมีขนาดใหญ่

อย่างไรก็ตาม ภายในกลุ่มประเทศ EU เองในขณะนี้ อังกฤษได้กำหนดให้มี emissions trading scheme ของภาคธุรกิจเอกชนในอังกฤษแล้ว และเดนมาร์กก็กำลังทดลองให้มี emissions trading scheme ในภาคการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศตนเอง โดยระบบของอังกฤษและเดนมาร์กมีความแตกต่างจาก EU emissions trading scheme ซึ่งทำให้จะต้องมีการปรับระบบของอังกฤษและ EU ให้สามารถเข้ากันได้โดยเร็วโดยเฉพาะฝ่ายอังกฤษ 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 ซึ่งจะต้องมีการปรับแก้ในระบบทั้งระบบของแต่ละประเทศและเกิดประเด็นด้านการเมือง 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 อย่างไรก็ตาม 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 สามารถตกลงกันได้ ในรายละเอียดเรื่องโครงการ 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 ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต ซึ่งต่อมาก็เป็นที่ชัดเจนเมื่อเดนมาร์กได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อดำเนินโครงการ CDM ด้านพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทดแทนกับมาเลเซียแล้ว และในขณะนี้ได้เสนอที่จะมี MOU ในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย ในส่วนของสวีเดนก็ได้เริ่มดำเนินการในกรอบ JI และ CDM ไปแล้วตามแนวนโยบายด้านพลังงาน อย่างไรก็ตาม โดยที่สวีเดนมีนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศที่ชัดเจนในการไม่ใช้กลไกภายใต้พิธีสารฯ ในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตนเองจนกว่าจะมีการทบทวนนโยบายในปี พ.ศ. 2547 ทำให้การดำเนินโครงการ JI และ CDM ของสวีเดนในขณะนี้ยังไม่มีมีการนำตกลงในเรื่องการแลกเปลี่ยน carbon credits ที่ได้จากการทำโครงการ

นอกจากนี้ โดยที่ CDM เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนด้วย การที่รัฐบาลประเทศหนึ่งไม่มีนโยบายหรือไม่มีท่าทีที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่อง JI และ/หรือ CDM ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีภาคเอกชนจากประเทศนั้นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะภาคธุรกิจอุตสาหกรรมคือภาคเศรษฐกิจที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดและการดำเนินการโดยเฉพาะโครงการ CDM ก็ไม่ได้จำกัดระหว่างรัฐต่อรัฐ หากแต่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็น designated national authority และ/หรือประเทศที่ตั้งโครงการเป็นผู้ออกใบรับรองโครงการด้วย นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังอาจเข้ามาเป็นตัวกลาง (intermediary) ในการซื้อขาย carbon credits ของโครงการ CDM (CERs) หรือเป็นหน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ (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 ที่ผ่านมานั้นจะมีผลทำให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้ตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้แล้ว จึงเป็นที่แน่นอนว่าการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศพัฒนา ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศ Annex I ของพิธีสารฯ ย่อมจะต้องเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้ว การดำเนินโครงการ CDM อาจก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศในแง่ที่ว่า ประเทศไทยมีความเอื้ออำนวยในการทำโครงการ CDM ได้ในระยะยาว เนื่องจากประเทศไทยมีกิจกรรมหลายด้านที่มีความสามารถในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้สูงและลงทุนต่ำ ทำให้เป็นโอกาสของประเทศไทยในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศในการเข้ามาลงทุนโครงการ CDM ในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยได้เพิ่มขีดความสามารถทางด้านเทคนิคและข้อมูล จากการได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามเงื่อนไขของการได้มาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนของโครงการ CDM อย่างไรก็ตาม 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 เพราะเป็นประเด็นใหญ่ที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสนใจและคาดว่าประเด็นนี้น่าจะถูกหยิบยกเป็นประเด็นหนึ่งของการประชุมภายใต้ 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 อันเป็นการแสดงเจตจำนงในการให้ความร่วมมือกับประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหามลพิษจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้นมา เรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่เป็นที่สนใจจากสังคมอย่างค่อนข้างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ก็คือ การดำเนินงานของภาครัฐที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism – CDM) ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา (Non Annex I) ที่ไม่มีผลบังคับตามพิธีสารนี้ แต่ก็ยังเป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่ได้รับ

ความสนใจของประเทศพัฒนาแล้ว 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% แต่กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่างๆในระดับโลกก็ได้มีการประชุมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันที ประเด็นสำคัญในส่วนที่ประเทศไทยต้องพิจารณาและเตรียมการก็คือ กลไกการพัฒนาที่สะอาดซึ่งอยู่ภายใต้พิธีสารเกียวโตนี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทางเทคนิคและเกี่ยวข้องกับมิติต่างๆมากมาย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศจำเป็นต้องมีการดำเนินการภายในประเทศที่เป็นระบบที่ดีทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการในการทำงาน

หากพิจารณาการดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบว่าในระดับนโยบายก็ได้มีการให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้โดยเห็นว่า “การตัดสินใจในการดำเนินการเรื่องกลไกการพัฒนาที่สะอาดสำหรับประเทศไทย เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความละเอียด รอบคอบและที่สำคัญที่สุด 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)

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

- การกำหนดการทำงานของภาครัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และในส่วนการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับ carbon 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 ภายใต้คณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 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 อธิบดีกรมอุตุฯมหาวิทยาลัยประเทศมาเลเซีย 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 นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ แนวทางการดำเนินการในเรื่อง กลไกการพัฒนาที่สะอาด เท่าที่ปรากฏต่อสาธารณะก็ยังคงมีเพียงการใช้มาตรการด้านนโยบายโดยอาศัย มติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิมเป็นตัวกำหนดกรอบแนวทางของการดำเนินการ กล่าวได้ว่าความเคลื่อนไหวในส่วน ของหน่วยงานปฏิบัติที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็น National Focal point ในเรื่องกลไก การพัฒนาที่สะอาดนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้าจนเกือบจะเรียกได้ว่าหยุดนิ่งอยู่กับที่ และไม่มีคำอธิบายต่อ สาธารณะแต่ประการใด อนึ่ง คำตอบหนึ่งที่พอจะคาดเดาอย่างผิวเผินให้เป็นคำอธิบาย ณ. ขณะนี้ได้ น่าจะเป็นเรื่องที่ว่าพิธีสารเกียวโตยังไม่มีผลบังคับใช้ ส่วนเหตุผลอื่นนั้นคงต้องหาคำตอบในเชิงลึกเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

ข) ความสนใจของภาคเอกชนต่อการดำเนินโครงการ CDM

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

การนำเสนอในส่วนนี้ รวบรวมจากผลการสัมภาษณ์ และการจัดสัมมนาเพื่อระดมข้อคิดเห็น ของภาคเอกชนต่อการดำเนินโครงการ CDM ในส่วนของประเทศไทย¹¹⁵ โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

เตรียมการรองรับการอนุวัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต” 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) ที่เหลือใช้จากผลผลิตทางการเกษตร และการประกอบธุรกิจในปริมาณที่มาก หากสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่า เช่น ทำเป็นโครงการผลิตไฟฟ้า จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่ช่วยประเทศประหยัดทรัพยากรพลังงานได้

ประเภทที่สอง คือ โครงการปลูกป่า ที่เอกชนมีมุมมองว่า การทำโครงการประเภทนี้ นโยบายภาครัฐต่อโครงการ CDM คือไม่ต้องการทำโครงการ Sink อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี ได้มีแนวคิดว่าการทำโครงการ CDM ไม่จำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าซึ่งเป็นแหล่งอนุรักษ์ที่มีความ

หลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ แต่อาจมีทางเลือกอื่น ดังเช่น การนำพื้นที่เสื่อมโทรม หรือพื้นที่ที่ต้องการฟื้นฟู มาทำโครงการ CDM ด้วยการปลูกไม้โตเร็ว ให้ผลผลิตง่าย มาทำโครงการ CDM เพราะนอกจากจะช่วยให้เกิดการลงทุนในประเทศ และภาคเอกชนได้ผลประโยชน์ในด้านการซื้อขายคาร์บอนเครดิตกับต่างประเทศแล้ว ยังเป็นส่วนสนับสนุนช่วยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งดีกว่าการให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศหันไปลงทุนในประเทศอื่น จะนำมาสู่ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของประเทศได้

(3) การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างภาคเอกชนและผู้ลงทุนจากต่างประเทศ

การแบ่งปันผลประโยชน์ นั้นมีแนวคิดที่จะต้องพิจารณาในหลายแนวทาง เช่น การพิจารณาว่าผู้ลงทุนนั้นมาจากประเทศใด และมีความต้องการคาร์บอนเครดิตมากน้อยอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเจรจาเงื่อนไขและผลประโยชน์ต่างๆ ที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์เท่าเทียมในทั้งสองฝ่าย

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

(4) การจัดเก็บผลประโยชน์ เช่น ค่าธรรมเนียมการบริหารโครงการ สู่ภาครัฐ

ในส่วนนี้เอกชนเห็นถึงความจำเป็นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนของภาครัฐ แต่สิ่งที่เอกชนต้องการคือหากจะมีการจัดเก็บนั้นควรมีการระบุถึงแหล่งที่มาและที่ไปของค่าธรรมเนียมนั้นว่านำไปใช้ประโยชน์ในด้านใด อีกทั้งอัตราการจัดเก็บจะต้องไม่มากจนส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการ CDM

(5) ข้อเสนอแนะ และความต้องการของภาคเอกชนต่อแนวนโยบายของภาครัฐ ในการทำโครงการ CDM

สิ่งหนึ่งที่ภาคเอกชนมีความกังวลคือการขาดความชัดเจนในแนวนโยบายที่แน่ชัดต่อโครงการ 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 โดยสำหรับในส่วน of ประเทศไทยมีข้อเสนอแนวทางการดำเนินงาน โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นหลักการซึ่งผู้

มีอำนาจในการพิจารณาโครงการ 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 ในกรณีที่เป็นการร่วมลงทุนกับต่างประเทศจะต้องให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์เป็นหลัก 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 กับอีกลักษณะหนึ่งคือโครงการประเภทที่ใช้

เทคโนโลยีและการลงทุนสูง 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 ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ 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 ภาคขนส่ง 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

❖ โครงการที่ควรจะได้รับการจัดลำดับความสำคัญต่ำ ได้แก่ โครงการประเภท carbon sink เช่น โครงการที่เกี่ยวกับภาคการป่าไม้ (LULUCF/SINK) เนื่องจากโครงการประเภทเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง อีกทั้งในการดำเนินการยังอาจก่อให้เกิดปัญหาด้าน sovereignty ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในข้อตกลงที่ได้มีการเจรจาใน COP 9 ที่ผ่านมา

2) เกณฑ์การพิจารณาโครงการ ควรประกอบด้วยเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้

2.1) การดำเนินการเพิ่มเติมจากการดำเนินการตามปกติ (Additionalities) ของโครงการพิจารณาโครงการที่เสนอ 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 จึงเป็นสิ่งจำเป็นโดยจะต้องมีการกำหนดให้โครงการที่เสนอเพื่อพิจารณาว่าเป็นโครงการที่เข้าข่ายเป็นโครงการ CDM จะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่ง ณ ขณะนี้ (พ.ศ. 2547) สถาบันสิ่ง

แวดลอมไทยได้นำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย¹¹⁶ และเสนอ
วางรายละเอียดไวดังนี้

ตารางที่ 5.1 : แสดงองค์ประกอบและตัวชี้วัดของดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน

มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคม	มิติสิ่งแวดล้อม
การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ	การพัฒนาศักยภาพและการ ปรับตัวบนสังคม ฐานความรู้	การสงวนรักษา
1.ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม	1.จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	1.สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ ประเทศ
2.การใช้พลังงานต่อ GDP	2.ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	2.สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลน
3.การใช้พลังงานหมุนเวียน	การพัฒนาคุณภาพชีวิตและ ความมั่นคงในการดำรงชีวิต	3.ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับ ได้ในระยะ 3 กิโลเมตรจากฝั่ง
4.อัตรา Recycle ขยะชุมชนทั่วประเทศ	3.อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	4.การใช้น้ำใต้ดินต่อปริมาณที่ มีอยู่
การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ	4.สุขภาพของประชากร	การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี
5.อัตราการว่างงานรวม	5.ความปลอดภัยในชีวิต	5.สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพ อยู่ในเกณฑ์ดี
6.สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	การสร้างความสะดวกและ การมีส่วนร่วม	6.คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่ เกินค่ามาตรฐาน
7.ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	6.ดัชนีการมีส่วนร่วม	7.ของเสียอันตรายที่ได้รับการ บำบัดอย่างถูกต้อง
การกระจายความมั่งคั่ง	7.ดัชนีวัดการคอร์รัปชั่น	
8.สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้		
9.ผลสัมฤทธิ์การแก้ไขปัญหา ความยากจน		

¹¹⁶ โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ

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

2.6) ความสามารถของผู้เสนอโครงการ

การพิจารณาจะดูจากความสามารถของผู้เสนอโครงการทั้งในด้านการเงิน บุคลากร และประสบการณ์ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เสนอ

5.4 ขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาโครงการ CDM

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

ขั้นตอนที่ 1 การยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อการพิจารณาก่อนการเบื้องต้นจากสำนักงาน CDM

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่สำนักงาน CDM หรือ CDM-DNA ของไทยมีอำนาจเต็มในการพิจารณา ให้ความเห็น และอนุมัติให้โครงการ CDM ให้ดำเนินการได้หรือไม่ โดยผู้เสนอโครงการสามารถยื่นรายละเอียดและแผนของโครงการ CDM ยังสำนักงาน CDM ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นศูนย์รวมการตัดสินใจ เพื่อลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพใน

การพิจารณาอนุมัติโครงการ CDM หลักเกณฑ์นี้จะช่วยให้กระบวนการพิจารณามีความโปร่งใสและรวดเร็ว

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาโครงการ CDM โดยคณะกรรมการเฉพาะทางของสำนักงาน CDM

สำนักงาน CDM นี้จะประกอบไปด้วยคณะกรรมการเฉพาะทางเช่น คณะกรรมการเฉพาะทางด้านพลังงาน คณะกรรมการเฉพาะทางด้านป่าไม้ คณะกรรมการเฉพาะทางด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการเฉพาะทางด้านกฎหมาย เป็นต้น

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

นอกจากนั้นข้อมูลด้านการเงินของโครงการ CDM สมควรมีการเปิดเผยให้สำนักงาน CDM พิจารณาควบคู่ไปกับข้อมูลที่จำเป็นที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เช่น ควรต้องมีการชี้แจงว่า มีค่าใช้จ่ายประมาณการของโครงการทั้งหมดเท่าใด แหล่งทุนของโครงการได้รับการสนับสนุนมาจากที่ใด และเป็นที่น่าสังเกตว่าเงินทุนที่ใช้ในโครงการต้องเป็นเงินทุนที่ใช้ต้องเป็น additional financing นั่นคือ มิใช่เงินที่ประเทศไทยหรือประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่ร่วมโครงการได้รับสนับสนุนอยู่แล้ว เพื่อป้องกันมิให้เงินช่วยเหลือจากประเทศนั้น ๆ ซึ่งมีอยู่แล้วในรูปแบบอื่นถูกใช้ประโยชน์ซ้ำซ้อนแต่ประเทศไทย ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น 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 ทำให้ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพันธกรณีในฐานะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มประเทศที่มี

ได้อยู่ในภาคผนวกที่ 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) หากมีความประสงค์ที่จะร่วมดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาดก็ต้องให้สัตยาบันพิธีสารและจัดตั้งองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority of CDM-DNA)¹¹⁹ เพื่อทำการประเมิน (Evaluate) และให้การรับรอง (Approve) โครงการด้าน CDM ในขั้นตอนการอนุมัติภายในประเทศ (National Approval) โดยการประเมินและการให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดก็เพื่อเป็นการยืนยันว่าโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ที่จะดำเนินการสามารถจะก่อให้เกิดการ

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

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

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

พัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศผู้ดำเนินโครงการ ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และไม่เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม¹²⁰

ฉะนั้น ในการที่ประเทศไทยมีความประสงค์จะร่วมดำเนินโครงการกลไกพัฒนาที่สะอาด การพิจารณาถึงองค์กร และกลไกการประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายในประเทศ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงองค์กรและกระบวนการประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ที่เหมาะสมนั้นจะต้องทำการพิจารณากรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการ และพันธกรณีของประเทศไทย ภายใต้พิธีสารเกียวโต เพื่อให้เห็นถึงทางเลือกที่เหมาะสมกับประเทศไทยในกรณีที่ประเทศไทยมีความประสงค์จะเข้าร่วมดำเนินโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

5.5.2 กรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรและกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงกระบวนการพิจารณาและองค์กรนั้น ผู้วิจัยขอย้ำว่าองค์กรและกระบวนการพิจารณาความเหมาะสมภายใต้โครงสร้างของ UNFCCC และ KYOTO PROTOCOL นั้นจะมีลักษณะทับซ้อนกันเสมอโดยที่ในปัจจุบันสนธิสัญญาได้จัดตั้งองค์กรซึ่งมีฐานะระหว่างประเทศขึ้นมาทำหน้าที่ในกระบวนการอนุมัติ (โปรดดูรายละเอียดในข้อ 2 ข้างบน) และกระบวนการรวมทั้งหลักการที่ใช้ในการอนุมัติให้ดำเนินการกลไกพัฒนาที่สะอาด ยังขาดอยู่ที่แค่กระบวนการภายในประเทศที่จะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญาฯ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าก็เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยการภายในประเทศและแต่ละประเทศก็ย่อมมีแนวนโยบายหรือจัดลำดับความสำคัญไว้ได้แตกต่างกัน¹²¹ ดังนั้นการจัดทำองค์กรและกระบวนการที่เหมาะสมย่อมเป็นเครื่องมือประกันว่าโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาอย่างเป็นธรรม ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องพัฒนาองค์กรหรือกระบวนการในประเทศไทยให้เข้มงวดมากนักเพราะโครงการเหล่านี้ถูกกลั่นกรองมาอย่างดีจากต่างประเทศแล้ว ตรงกันข้าม ประเทศไทยกลับยังมีการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น 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 ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับโครงสร้าง รูปแบบขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

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) เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานภายใต้ อนุสัญญาฯ หรือ National Focal Point และทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) สำหรับดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโตด้วย จนเมื่อมีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการโอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ (เดิม) มาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹²² ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

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

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) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่เพียงพอเนื่องจากการอนุมัติหรือไม่อนุมัติซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าในการใช้ในการใช้อำนาจรัฐต้องมีกฎหมายรองรับอย่างแท้จริง(หลัก legality) อีกทั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานใหญ่ ซึ่งมีระบบการทำงานที่ซับซ้อน ไม่มีความคล่องตัว การจะกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งโดยโครงสร้างการทำงานมีลักษณะเป็น bureaucratic work มากกว่างานเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังนั้น การกำหนดให้หน่วยงานราชการประจำทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดจึงอาจไม่มีความเหมาะสมนัก เนื่องจากการดำเนินงาน CDM เป็นงานที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านเทคนิค และด้านนโยบาย¹²³ ในขณะที่ องค์ประกอบของคณะทำงานมีลักษณะเป็นงานเชิงราชการประจำมากกว่างานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ 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 ผู้แทนกระทรวง

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.

มหาดไทย 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 อีกทั้งการพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวแล้วพบว่า ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาหลักเกณฑ์หรือพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด แต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่างานด้านนโยบายภายใต้สนธิสัญญาที่คณะกรรมการชุดนี้จะต้องปฏิบัติตาม มีลักษณะเป็นคณะกรรมการชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการให้สัตยาบันและอนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่กว้างขวาง ไม่มีลักษณะเฉพาะการที่ต้องการความสามารถพิเศษเฉพาะทางเหมือนกับงานภายใต้พิธีสารเกียวโต

3) คณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ได้รับการจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำการศึกษา กำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงให้แต่งตั้งคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายใต้คณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้น ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม

การลงทุน ผู้แทนอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ฯลฯ ทั้งนี้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้

(1) ศึกษาทบทวนความพร้อมและความต้องการของประเทศไทยในส่วนของกฎ ระเบียบและ ข้อบังคับต่างๆในการรองรับการดำเนินงานภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด

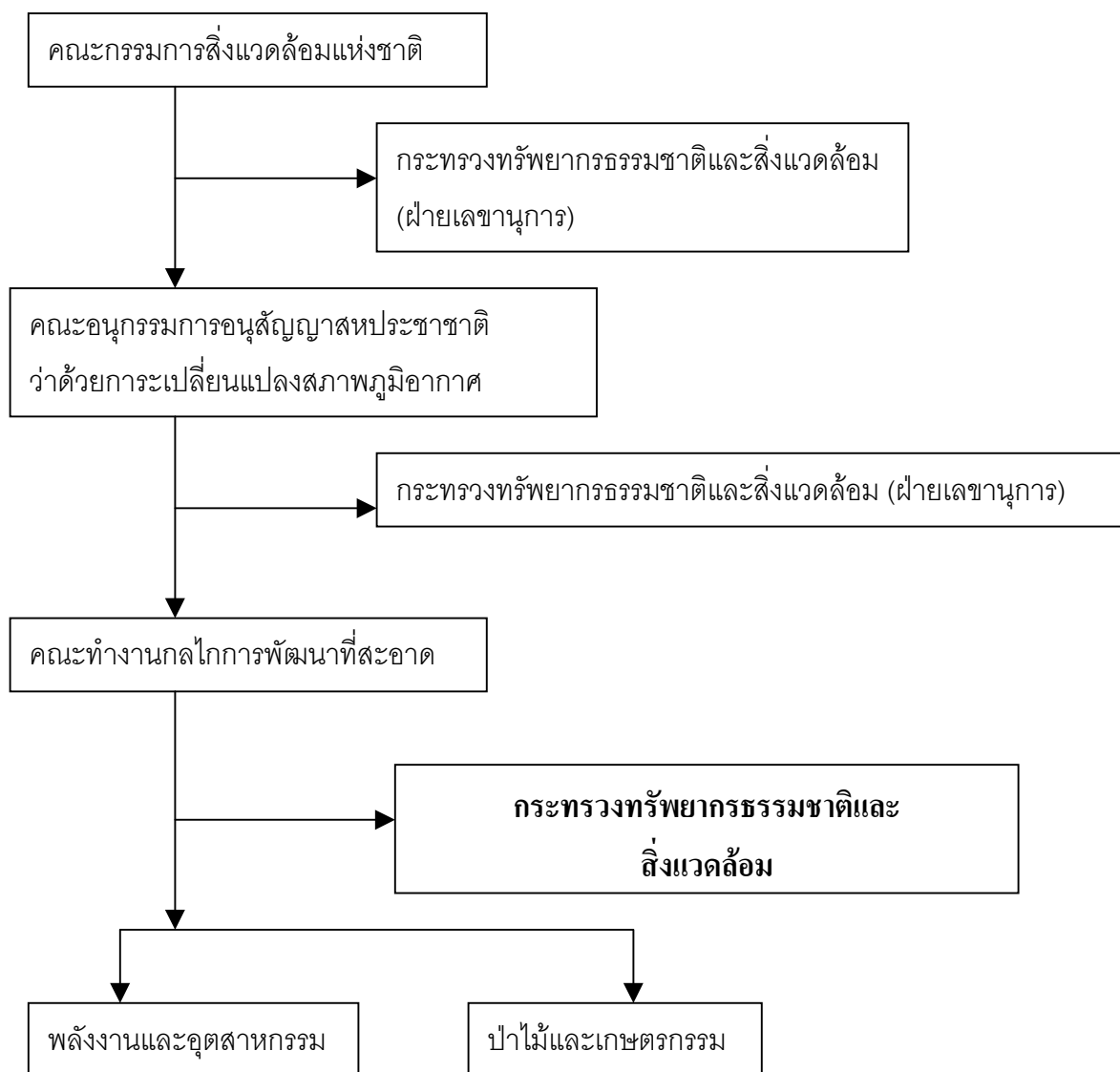
(2) กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยในรายละเอียด ทั้งในส่วนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และองค์กร ในการรองรับการดำเนินงานต่อไป

(3) พิจารณาลั่นกรองข้อเสนอโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดให้เป็นไปตามเงื่อนไข การพัฒนาที่ยั่งยืน และเงื่อนไขอื่นๆของประเทศไทย ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board) และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดย อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(4) แต่งตั้งกลุ่มคณะทำงานเฉพาะกิจตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับ มอบหมาย

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศมอบหมาย

จากการพิจารณาพบว่า คณะทำงานดังกล่าวมีองค์ประกอบซ้ำซ้อนกับคณะอนุกรรมการ อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผู้แทนจากหน่วยงานราชการบางแห่ง ไม่มีความ เกี่ยวข้องหรือไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ใน ส่วนของการพิจารณาอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของคณะทำงาน คณะทำงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ 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 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต 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 ให้เป็น

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

ไปโดยเรียบร้อย ทำนองเดียวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาขององค์กรต่างๆ ทั้งนี้เพื่อใช้ในการจัดการองค์กรอันอยู่ในความรับผิดชอบของตนให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยอำนาจนี้สามารถใช้เฉพาะกับบุคคลภายในองค์กรบริหารได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บุคคลภายนอกไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎดังกล่าว¹²⁵

จากการพิจารณาพบว่า องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีฐานทางกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการจัดตั้งแต่อย่างใด จึงมีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ตาม (ค) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจขององค์กรบริหารซึ่งมุ่งต่อผลในทางกฎหมายแก่บุคคลในองค์กรทางปกครองเท่านั้น และความมีผลในเชิงกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นคำบังคับบัญชาที่ผูกพันหน่วยงานราชการตามเขตอำนาจ มิได้มีผลผูกพันบุคคลภายนอก จึงอาจกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีฐานทางกฎหมายที่เพียงพอจะบังคับกับบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมที่ต้องผูกพันภายใต้พิธีสารเกียวโตซึ่งเป็นภาคเอกชนและมักเป็นบุคคลสัญชาติอื่น

2) กระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

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

(ก) กระบวนการดังกล่าวมีความลักลั่น หรือมีการซ้อนทับกันของอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ แม้ว่าคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) จะได้ประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดแล้วก็ดี แต่เนื่องจากเป็นองค์กรภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงต้องทำการขออนุมัติจากคณะอนุกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และต้องผ่านการอนุมัติของรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ดี ทำให้กระบวนการมีความล่าช้า และมีนัยยะทางการเมืองเข้ามาสอดแทรกได้ง่าย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะขององค์ประกอบคณะกรรมการและคณะทำงานมีลักษณะเป็นงานแบบราชการประจํามากกว่างานเชิงเทคนิคหรืองานนโยบายแห่งชาติทำให้การตัดสินใจไม่อาจเป็นกลางหรือไม่มีความถนัดเฉพาะทางได้ (lack of expertise)

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน.

(ข) อำนาจในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดของคณะทำงานกำกับ การดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด มีลักษณะไม่สมมาตรกับกิจกรรมที่ต้องกระทำการแทน ประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต กล่าวคือ คณะทำงานดังกล่าวเป็นเพียงหน่วยงานภายใต้ คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไม่มีสถานะที่จะ กระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้โดยตรง นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีกำกับให้ต้องผ่านการพิจารณาในชั้นคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย

(ค) กระบวนการประเมินและรับรองโครงการ โดยการตัดสินใจตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีข้อ บกพร่อง เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งไม่มีความแน่นอน และ ไม่มีระบบที่ชัดเจนอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้ผู้เสนอโครงการขาดแรงจูง ใจในการลงทุนในโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ในขณะที่การทำโครงการตามกลไกพัฒนาที่ สะอาดเป็นโครงการที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะทางและการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนโยบายด้านการ พัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ทรัพยากร การต่อรองผลประโยชน์ และนโยบาย สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากการพิจารณาในแง่รูปแบบและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนา ที่สะอาดในปัจจุบัน พบว่า องค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางในการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยที่มีอยู่ปัจจุบัน ไม่มีความเหมาะสมที่จะ ทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) เนื่อง จากสถานะขององค์กรไม่มีความเหมาะสมที่จะกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสาร เกียวโต

ในส่วนของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จากการ พิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันมีความล้าสมัยหรือมีการซ้อน ทับกันของอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการล่าช้า มีลักษณะไม่สมมาตรกับกิจกรรมที่ต้อง กระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และการตัดสินใจมีลักษณะทางการเมือง เข้ามาสอดแทรกได้ง่าย การพิจารณารูปแบบขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ ตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดจึงควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดความ โปร่งใส 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 ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการพิจารณาในแง่กฎหมายปกครองและกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 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. การเข้ามามีส่วนร่วมของมหาชน (Public Participation) ในพิธีสารเกียวโตได้กำหนดให้โครงการที่จะได้รับการประเมินและรับรองโครงการจะต้องให้มหาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้มี public comment จาก interest parties โดยการทำให้ public comment นั้นจะต้องกระทำโดย Third Parties ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการ เนื่องจากการทำ public comments โดยหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชนผู้เสนอโครงการ 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 อย่างไรก็ตามโครงการนั้นจะต้องมีการจัดทำ EIA ตามผลบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว การดำเนินการจัดทำ EIA ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นสามารถพิจารณาว่าได้มีการกระทำ EIA แล้วได้

5. ผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ ถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญในการกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ (priority) การประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับจากการลงทุนต่างประเทศพัฒนาแล้ว โดยพิจารณาถึงประเด็นดังนี้

- Technology Transfer ในส่วนที่เกี่ยวกับ การเปิดเผยข้อมูล (discloser) และระบบสิทธิบัตรข้างเคียง เนื่องจากเป็นที่ทราบกันว่าในปัจจุบันนั้น เทคโนโลยีอยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งเน้นระบบป้องกันการล่วงละเมิดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญานั้นๆ การถ่ายทอดเทคโนโลยีจึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การถ่ายทอดเทคโนโลยีอาจเกิดขึ้นได้โดยผ่านการเปิดเผยข้อมูลและระบบสิทธิบัตรข้างเคียง

- สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ

ข) ข้อกำหนดที่จำเป็นเมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตแล้ว จำเป็นที่จะต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยกับการใช้อำนาจทางปกครองประกอบด้วย เนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครองนี้เป็นเรื่องกฎหมายได้สร้างมาตรฐานและองค์กระบวนข้อพิพาทไว้แล้วดังจะกล่าวต่อไปนี้

กฎหมายปกครอง

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

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

(2) หลักความเสมอภาค¹³⁰ เป็นหลักที่กำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่ากันที่องค์การต่างๆ 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 ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย ไม่ใช่อำนาจอย่างไร้เหตุผล

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”

หรือเกินสมควรแก่เหตุ¹³³ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ได้ดังนี้

(1) หลักการไม่ยึดแบบพิธี การพิจารณาทางปกครองให้ยึดหลักความเรียบง่ายและความสะดวกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มากกว่า การมีแบบพิธีนั้นถือเป็นข้อกีดขวางต่อเมื่อมีกฎหมายบังคับให้ต้องทำเท่านั้น การไม่ได้ปฏิบัติตามแบบพิธีบางอย่าง หากไม่เป็นกรณีสำคัญเพื่อประกันสิทธิของเอกชนก็ไม่ถือว่าการทำคำสั่งทางปกครองนั้นบกพร่อง¹³⁴

(2) หลักความรวดเร็วและการอำนวยความสะดวกแก่เอกชน โดยกำหนดว่า¹³⁵ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัด และความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

(3) หลักการใช้ภาษาไทย การพิจารณาทางปกครองต้องใช้ภาษาไทยเป็นหลักเพราะเป็นภาษาราชการ เอกสารใดที่เป็นภาษาต่างประเทศต้องทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีคำรับรองความถูกต้อง

(4) หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ ก่อนจะออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้นเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการหรือระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ว่าในชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างและนำมาแสดงโดยเจ้าหน้าที่สามารถสั่งให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร¹³⁶ กล่าวคือ การรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเท่านั้นที่เป็นพื้นฐานให้การทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในชั้นที่สุดเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ใช้ทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการทุกอย่างตามที่เห็นว่าเหมาะสมที่ตนจะได้ความจริงที่ถูกต้องครบถ้วน โดยจะจำกัดตนเองอยู่กับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีให้ไม่ได้ แต่ต้องวิเคราะห์ด้วย

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

¹³⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, อ้างแล้ว (5).

¹³⁵ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

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

ว่าควรหาข้อเท็จจริงจากที่ใดบ้างหรือจะรับฟังความเห็นจากผู้ใด หรือจากผู้เชี่ยวชาญหรือควรตรวจสอบเอกสารหลักฐานใดอย่างไร

(5) หลักสิทธิของคู่กรณี ในความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง เอกชนควรมีสิทธิบางประการเป็นพื้นฐานเพื่อบังคับให้ต้องเจ้าที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิของคู่กรณีไว้หลายประการ กล่าวคือ

- สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบสิทธิ¹³⁷ กล่าวคือ ข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้น จะต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม

- สิทธิขอตรวจสอบเอกสารของเจ้าหน้าที่¹³⁸ กฎหมายฉบับนี้ยอมให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจสอบเอกสารของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตน

- 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.

หลักเกณฑ์ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งกำหนดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามตรา 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

4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน¹⁴⁴

¹⁴² มาตรา 9-19 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

¹⁴³ มาตรา 20-26 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

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

5) ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ¹⁴⁵

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน โดยให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์

6) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน¹⁴⁶

การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป โดยการปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้เป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น

7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ¹⁴⁷

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ให้ส่วนราชการมีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร.กำหนด โดยให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษและเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการที่ดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่

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

ประชาชน โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ หรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด

ในประเด็นเกี่ยวกับการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้กับองค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด นั้น ที่ปรึกษามีความเห็นว่าการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้กับรูปแบบขององค์กรประเมินและรับรองโครงการตามที่ที่ปรึกษาเสนอในส่วนต่อไปนั้น สามารถแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การตัดสินใจของรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการประเมินและรับรองโครงการ เป็นการตัดสินใจในเชิงการเมือง อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายปกครองทั่วไปของการใช้อำนาจในการบริหารบ้านเมืองอยู่แล้ว จึงไม่นำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้บังคับ

(2) คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญในการกลั่นกรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ทำหน้าที่คล้ายองค์กรกำกับดูแลการตัดสินใจของรัฐมนตรี จึงสมควรนำมามาตรฐานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว

(3) องค์กรที่ทำหน้าที่ทางด้านเลขานุการ (Secretarial) ตามความเห็นที่ที่ปรึกษาเสนอ คือ สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ที่เป็นเลขานุการให้กับการทำงานของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญและรัฐมนตรี ดูแลเกี่ยวกับเอกสารในลักษณะการทำงานแบบข้าราชการประจำ สมควรนำมามาตรฐานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว

5.5.4 แนวทางขององค์กรและการจัดการภายในประเทศเพื่อรองรับหลักการภายใต้พันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโต

5.5.4.1) ทางเลือกขององค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

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

DNA จึงไม่น่าจะรวมถึงหน่วยงานของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลต่างประเทศหรือบริษัทของต่างประเทศ และควรเป็นหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดให้มีหน่วยงาน DNA เพียงหน่วยงานเดียว

รูปแบบขององค์กร DNA จึงมีข้อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ 3 แนวทางที่เหมาะสม กล่าวคือ

(1) จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

แนวความคิดขององค์การมหาชนนั้นเกิดจากการที่สังคมพัฒนาไป การกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนก็ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงภารกิจพื้นฐานอันเป็นการกิจดั้งเดิมของรัฐหรือภารกิจลำดับรองที่ค่อยๆ พัฒนาซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับในระยะเวลาต่อมาเท่านั้น หากแต่ภารกิจใหม่ได้พัฒนาแตกแขนงออกไปสู่ทางด้านการศึกษาวิจัยและค้นคว้าทางวิชาการในระดับสูง กิจกรรมบริหารสาธารณะใหม่ๆ ต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระ ซึ่งรูปแบบของส่วนราชการมีการตัดสินใจเป็นลำดับขั้นไม่อาจตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้

องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้

(1) สถานะทางกฎหมายและการจัดตั้งองค์การมหาชน

(ก) สถานะทางกฎหมาย¹⁴⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้กำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนในโครงสร้างองค์กรภาครัฐ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(ข) บริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ต้องมีลักษณะดังนี้

■ การกิจไม่ควรซ้ำซ้อนกับการกิจของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ได้กำหนดภารกิจขององค์การมหาชนไว้ กล่าวคือ ให้ดำเนินการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม 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 ในทางนิติบัญญัติ ผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้จึงอาจเป็นรัฐมนตรีหรือหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องก็ได้ หรือคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดเป็นผู้รับผิดชอบในการริเริ่มหรือในการพิจารณาถ้อยแถลงข้อเสนอของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนก็ได้

■ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนมีดังนี้

(1) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(2) ประเภทบริการสาธารณะกำหนดไว้ 11 ประเภท ตามมาตรา 5

(3) เป็นการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นดำเนินการอันเป็นบริการสาธารณะลักษณะใหม่ที่ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐใด เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว

■ ต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน

(2) การบริหารและดำเนินงานขององค์การมหาชน

■ โครงสร้างการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานทั่วไปขององค์การมหาชน และผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนและเป็นผู้บังคับบัญชาขององค์การมหาชน

■ ระบบงบประมาณและการบริหารการเงิน ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการขององค์การมหาชนมาจากเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรเป็นรายปี และค่าธรรมเนียมหรือรายได้ที่ได้จากการดำเนินการ ซึ่งรายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องส่งคืนคลังเป็นรายปีเงินงบประมาณของส่วนราชการ

■ ระบบการบริหารงานบุคคล บุคลากรขององค์การมหาชนแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ โดยได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ

มหาชนแต่ละองค์กรจะต้องกำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นของบุคลากรขององค์กรมหาชนไว้ด้วย¹⁵⁰

(3) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน องค์กรมหาชนอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรียในลักษณะเดียวกันกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการทำบัญชี งบดุล งบการเงิน การตรวจสอบภายใน โดยให้อยู่ภายใต้ระบบประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

จากการพิจารณารูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการขององค์กรมหาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางด้านกลไกพัฒนาที่สะอาด 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 โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรียที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้ตั้งองค์กร คัดเลือกตัวบุคคล เห็นชอบในการตั้งกรรมการ และกำหนดระบบตรวจสอบภายใน

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

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

ข้อค่อย

■ องค์กรลักษณะดังกล่าวมีรูปแบบการจัดตั้งที่ย่งยากและใช้งบประมาณสูง กล่าวคือ ขั้นตอนในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนนั้นจะต้องดำเนินการศึกษาพิจารณากรอบของกฎหมายในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนเมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายโดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยกำหนดประเภทของบริหารสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนไว้ 11 ประเภท โดยกระบวนการจัดตั้งองค์การดังกล่าวจะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จากการพิจารณากระบวนการจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าว พบว่า การจัดตั้งนั้นมีกระบวนการที่ย่งยาก ต้องใช้ระยะเวลา และงบประมาณในการจัดตั้งองค์การสูง

■ การบริหารงานขององค์การมหาชนบริหารงานโดยผู้อำนวยการภายใต้คณะกรรมการ เป็นรูปแบบการบริหารงานซึ่งมีความยุ่งยาก ซับซ้อนและอาจไม่เหมาะสมกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

■ ระบบการบริหารงานบุคคล องค์การมหาชนแบ่งบุคลากรเป็น เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง โดยการบริหารงานบุคคลมีลักษณะคล้ายรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะบังคับบัญชาและเกิดปัญหาขาดความคล่องตัว

■ องค์การมหาชนไม่สามารถกระทำการเป็นตัวแทนของประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้ เนื่องจากพิธีสารเกียวโตนั้นกำหนดคุณสมบัติขององค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการต้องสามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ แต่องค์การมหาชนไม่มีสถานะที่จะกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ การกำหนดให้หน่วยงานประเมินและรับรองโครงการเป็นองค์การมหาชนจึงมีปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว

สรุป

การกำหนดรูปแบบให้องค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเป็นองค์การมหาชนนั้นมีข้อดี กล่าวคือ ทำให้การปฏิบัติงานด้านกลไกพัฒนาที่สะอาด ทั้งในกิจกรรมและความรับผิดชอบขององค์กรมีความชัดเจนทั้งทางด้านเทคนิคและบุคลากร อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นใช้งบประมาณสูง ใช้ทรัพยากรอื่น ๆ ครอบงำมาก และต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งใช้ระยะเวลานานและมีระเบียบวิธีที่ย่งยากพอสมควร อีกทั้งองค์การมหาชนนั้นในลักษณะการดำเนินงานที่ล่าช้า มีการดำเนินการหลายขั้นตอน ทั้งนี้โดยการกระทำการใดๆต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะ

กรรมการขององค์การมหาชนอื่น อีกทั้งองค์การมหาชนไม่สามารถเป็นตัวแทนของประเทศไทยได้ในเชิงระหว่างประเทศ และเมื่อพิจารณาถึงปริมาณงานด้าน CDM ก็ยังไม่สามารถคาดคะเนได้ การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจึงไม่น่าจะมีความเหมาะสมกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนัก

(2) จัดตั้งเป็นคณะกรรมการอิสระ

ในปัจจุบัน มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการหรือพิจารณาในเรื่องต่างๆ อย่างมากมาย คณะกรรมการเหล่านี้อาจจัดตั้งโดยอำนาจของกฎหมายหรือจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งองค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเป็นรูปแบบของคณะกรรมการจึงเป็นทางเลือกหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อดีข้อด้อยของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวในลักษณะของคณะกรรมการ พบว่า

ข้อดี

- การจัดตั้งหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น จัดตั้งได้ง่าย ไม่มีกระบวนการจัดตั้งที่ซับซ้อนเหมือนองค์การมหาชน อีกทั้งใช้งบประมาณในการจัดตั้งและดำเนินงานน้อยกว่าองค์การมหาชน เนื่องจากคณะกรรมการนั้นอาจจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งรัฐมนตรีที่มีอำนาจตามกฎหมาย และคณะกรรมการนั้นไม่มีบุคลากรอื่นประจำในการดำเนินงาน เช่นเดียวกับองค์การมหาชน

- รูปแบบการบริหารงาน รูปแบบการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการนั้นมีความคล่องตัวมากกว่าการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการขององค์การมหาชน เนื่องจากการกระทำการขององค์การมหาชนต้องผ่านการตัดสินใจจากคณะกรรมการขององค์การมหาชนก่อน และมีการสั่งงานในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชา ทำให้การทำงานมีความล่าช้าและอาจขาดความคล่องตัว

ข้อด้อย

- การจัดตั้งเป็นคณะกรรมการโดยกำหนดให้เป็นคณะกรรมการภายใต้คณะอนุกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดการทำงานที่มีการถกเถียง และมีการซ้อนทับกับซึ่งอำนาจเนื่องจากเป็นการบริหารงานที่มีลำดับชั้น การพิจารณาในเรื่องเดียวกัน หรือประเด็นเดียวกันอาจมีการพิจารณาหลายครั้ง ทำให้การพิจารณาล่าช้าและเกิดการซ้อนทับกันซึ่งอำนาจหน้า

- การจัดตั้งคณะกรรมการโดยมติคณะรัฐมนตรีอาจไม่มีฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมรองรับสถานะของคณะกรรมการดังกล่าว แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอาจพิจารณาได้ว่ามีลักษณะ

เป็นกฎหมาย แต่มติคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว นั้น เป็นเพียงการใช้อำนาจบริหารเพื่อจัดการองค์กร โดยมีได้มีกฎหมายโดยเฉพาะให้อำนาจ จึงไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สาม

■ คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต เนื่องจากพิธีสารเกียวโตนั้นกำหนดคุณสมบัติขององค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการต้องสามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ แต่คณะกรรมการไม่มีสถานะที่จะกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ การกำหนดให้หน่วยงานประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบของคณะกรรมการจึงมีปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว

■ การเป็นคณะกรรมการย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการปฏิบัติการ (operation) ได้ และไม่สามารถทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมายหรือตรวจตราได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะต้องพึ่งพิงหน่วยงานอื่นของรัฐอยู่ดี ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยในหน่วยงานราชการอยู่แล้ว

สรุป

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

(3) กำหนดตัวบุคคลซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นองค์การที่ทำการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดทำหน้าที่ในการตัดสินใจ โดยผ่านการกลั่นกรองของคณะทำงานที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาหลักเกณฑ์ของโครงการเป็นพิเศษ กล่าวคือ องค์การประเมินและรับรองโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดนั้นอาจแบ่งแยกงานเป็น 3 ส่วน คือ

(ก) ส่วนงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการตามข้อกำหนดโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด งานในส่วนนี้อาจมีการตั้งคณะทำงานเป็นพิเศษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ทำการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการโดยเฉพาะ โดยคณะทำงานดังกล่าว จะทำหน้าที่กลั่นกรองข้อกำหนด

โครงการให้ความสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และสอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากโครงการดังกล่าว โดยส่วนงานดังกล่าวจะต้องมีลักษณะดังนี้

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

และสอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากโครงการดังกล่าว เท่านั้น

(ข) ส่วนงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจอนุมัติโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองจากคณะทำงานเชิงเทคนิคแล้ว คือ กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีฐานะเป็นผู้รักษาการณตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ และรัฐมนตรีนั้นถือว่ามีอำนาจในฐานะที่เป็น executive branch ในการที่จะสั่งการและดำเนินการในฐานะตัวแทนของประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

(ค) ส่วนงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ จัดการเกี่ยวกับงานทางด้านเอกสารให้กับคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญในการกลั่นกรองโครงการและรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลักษณะของข้าราชการประจำ ที่ปรึกษาเสนอให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ เป็นสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นส่วนงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ซึ่งมีข้าราชการประจำที่สามารถช่วยงานเกี่ยวกับเอกสารและการประสานงานในกิจกรรมส่วนนี้ได้

จากการพิจารณาทางเลือกลักษณะดังกล่าว สามารถสรุปข้อดีข้อด้อยได้ดังนี้

ข้อดี

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจกระทำการโดยมีฐานของกฎหมายรองรับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งรัฐมนตรีว่าการฯยังมีสถานะที่จะสามารถดำเนินการเป็นตัวแทนประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้

- กระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะดำเนินการโดยผ่านการกลั่นกรองจากคณะทำงานฝ่ายเทคนิคซึ่งมีความชำนาญ หรือมีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเกี่ยวกับรายละเอียดการประเมินในโครงการแต่ละประเภท ทั้งนี้ โดยการจัดตั้งและการดำเนินการของ

คณะทำงานอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระ(Independent) สามารถกำกับและสอบทานการทำงานได้โดยผ่านระบบธรรมาภิบาล และการกำกับดูแลกิจการที่ดี

- ไม่มีความถักถัก หรือการซ้อนทับกันซึ่งอำนาจในการดำเนินการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อีกทั้งอำนาจของรัฐมนตรีมีความสมมาตรกับกิจกรรมที่กระทำ กล่าวคือการตัดสินใจอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

- สามารถดำเนินการได้เร็ว และใช้งบประมาณไม่สูง เนื่องจากมีฐานกฎหมายในการให้อำนาจกระทำการอยู่แล้ว และคณะทำงานสามารถจัดตั้งได้ง่ายและอาจจัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำการเป็นการชั่วคราวในการพิจารณาโครงการแต่ละโครงการ ซึ่งวิธีการนี้เป็นการประหยัดงบประมาณของประเทศชาติอย่างมาก เนื่องจากไม่สามารถคาดคะเนโครงการที่จะขอเข้าร่วมตามกลไกพัฒนาที่สะอาดได้ว่าจะมีมากน้อยเพียงใด

ข้อด้อย

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

สรุป

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

5.5.4.2) ทางเลือกกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

แนวทางการกำหนดกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดภายในประเทศนั้น พิสัยการเกี่ยวโตมิได้ระบุรายละเอียดในส่วนนี้ไว้ จึงเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกในการกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ให้มีความสอดคล้องระบบกฎหมายภายในและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้กำหนดกระบวนการกว้างให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้สัตยาบันต่อพิสัยการเกี่ยวโต และขอให้ริเริ่มดำเนินโครงการต่างๆเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองเป็นหลัก และหากต่างประเทศประสงค์จะให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะ “การรับโอนเครดิต” ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีๆไป อย่างไรก็ดี เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority of CDM-DNA) แล้วกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อาจไม่ต้องพิจารณาผ่านคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งไม่มีความแน่นอนและไม่มีระบบที่ชัดเจนอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดแรงจูงใจในการลงทุนในโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

การพิจารณาทางเลือกของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเพื่อให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศไทย จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงทางเลือกของรูปแบบการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ก่อน โดยทางเลือกเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินและรับรองโครงการ ในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ

1) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบสัญญา (contract)

หลายประเทศใช้รูปแบบดังกล่าว เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการเจรจาต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติได้มากและมีผลผูกพันตามกฎหมายภายในของทุกประเทศ อย่างไรก็ดี วิธีการดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจากภาครัฐของไทยไม่มีอำนาจต่อรองและไม่เชี่ยวชาญในเชิงเจรจาทำสัญญา อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ อันจะเห็นได้จากตัวอย่างสัญญาภาครัฐหลายฉบับที่ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางการเมืองและการปฏิบัติ

2) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบการเจรจาทวิภาคีหรือพหุภาคี (bilateral or multilateral)

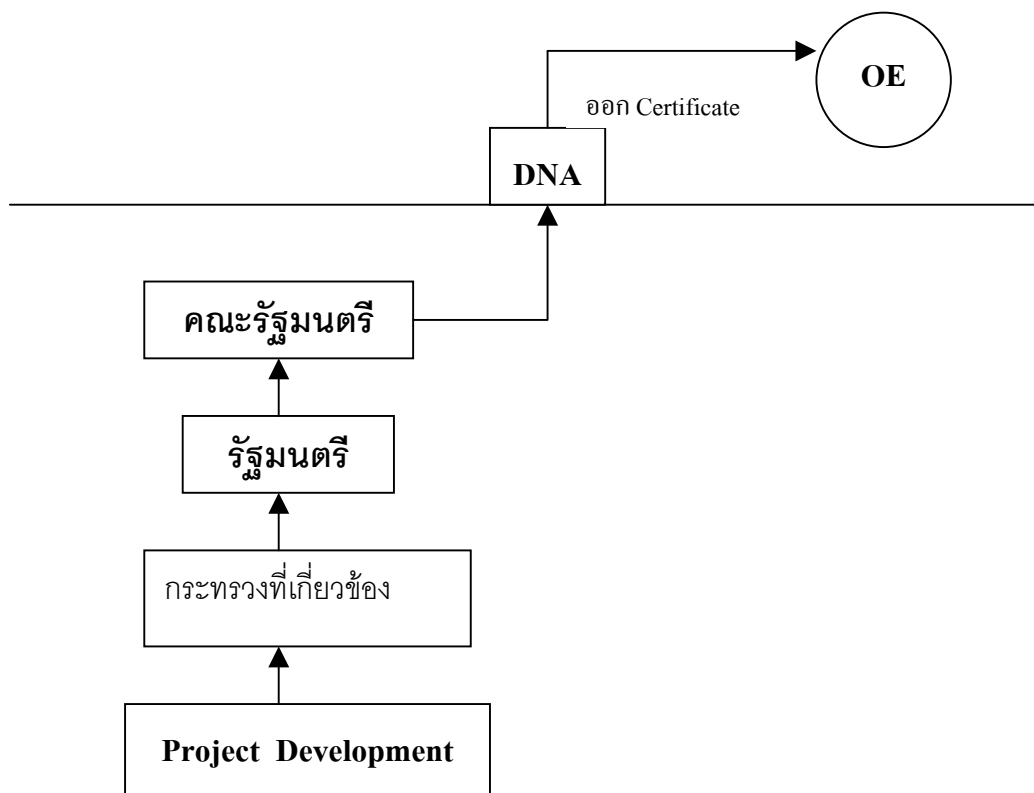
กล่าวคือ จัดทำกรอบทางกฎหมาย (legal framework) ไว้สำหรับประเทศคู่เจรจาและให้เอกชนสามารถดักดวงผลประโยชน์จากการกำหนดกรอบนี้ได้ นับเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ดี อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่มีฐานทางกฎหมายที่หนักแน่นเพียงพอ (strong legal basis) อาจก่อให้เกิดการล๊อปปี้ได้ง่าย 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

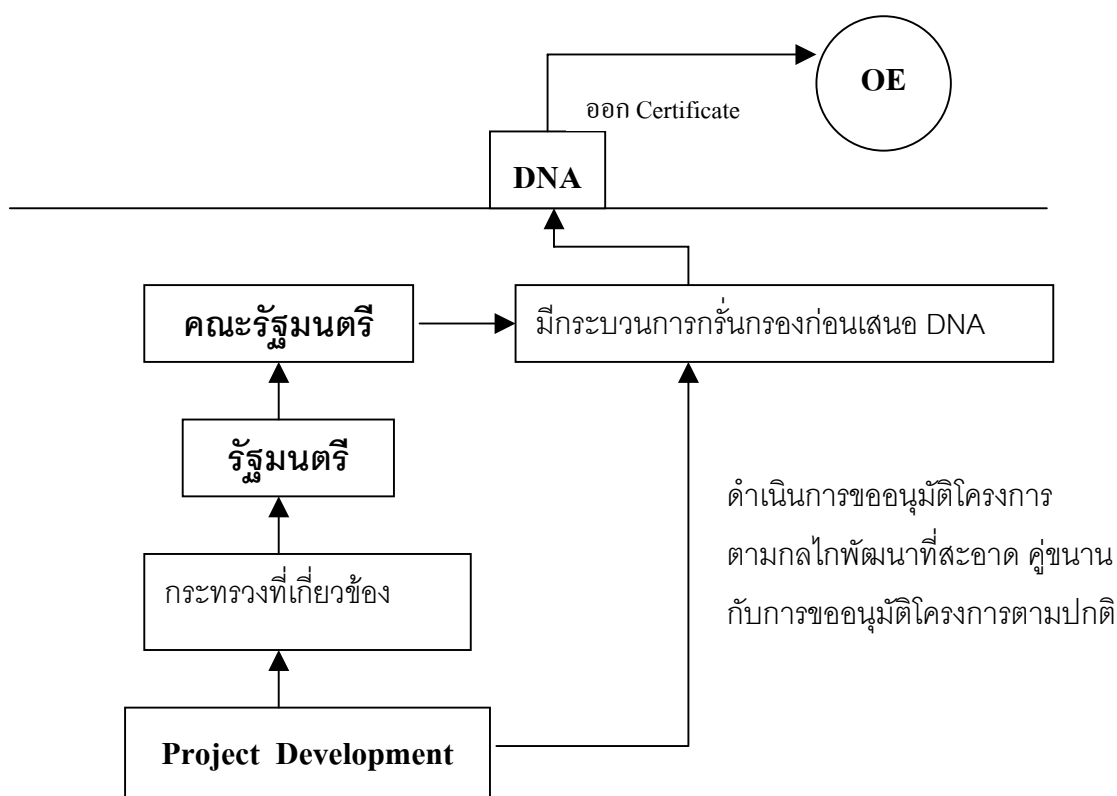
- กระบวนการดังกล่าวอาจทำให้เกิดการซ้อนทับของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้นเป็นโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับกับหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ดังนั้นการดำเนินการประเมินและรับรองโครงการ โดยดำเนินการตามกระบวนการที่มีอยู่อาจทำให้เกิดการซ้อนทับของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ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

รูปแบบที่ 2 การดำเนินกระบวนการแบบคู่ขนาน

รูปแบบนี้ กำหนดให้ผู้บริหารโครงการยื่นดำเนินการกระบวนการขออนุมัติในส่วนของการโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด คู่ขนานไปกับกระบวนการขออนุมัติโครงการตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายที่มีอยู่ในสาขาต่างๆ โดยควรกำหนดกระบวนการอนุมัติโครงการต่างกันในแต่ละรายสาขา โดยมี linkage ถึงกระบวนการอนุมัติโครงการในขั้นตอนที่ไม่เหมือนกันแล้วแต่รูปแบบลักษณะ 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



ภาพที่ 5.3 แสดงกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM แบบกระบวนการคู่ขนาน

วิธีการดังกล่าว มีข้อดีและข้อด้อยดังนี้

ข้อดี

- การจัดทำกระบวนการประเมินและรับรองโครงการคู่ขนานไปกับกระบวนการอนุมัติโครงการตามปกติ ทำให้เป็นการลดต้นทุน (Transaction Cost) ให้กับเอกชนผู้บริหารโครงการ เนื่องจากกระบวนการประเมินและรับรองโครงการไม่ต้องผ่านหน่วยงานทุกหน่วยเช่นเดียวกับกระบวนการรูปแบบแรก

- ทำให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาและรับรองโครงการมีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบแรก เนื่องจากการลดขั้นตอนการดำเนินการบางขั้นตอนซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับซึ่งอำนาจหน้าที่ออกไป อีกทั้งเป็นการลดระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติโครงการมากกว่ากระบวนการในรูปแบบแรก

ข้อด้อย

- กระบวนการในรูปแบบที่ 2 นี้ มีข้อด้อยในแง่ที่ว่าทำให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการสูง เนื่องจากกระบวนการดังกล่าว ยังต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานหลายหน่วยงาน ซึ่งทำให้ใช้เวลาในการพิจารณาและส่งผลโดยตรงให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการสูง

- ใช้เวลาในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทำให้การพิจารณาเกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว

รูปแบบที่ 3

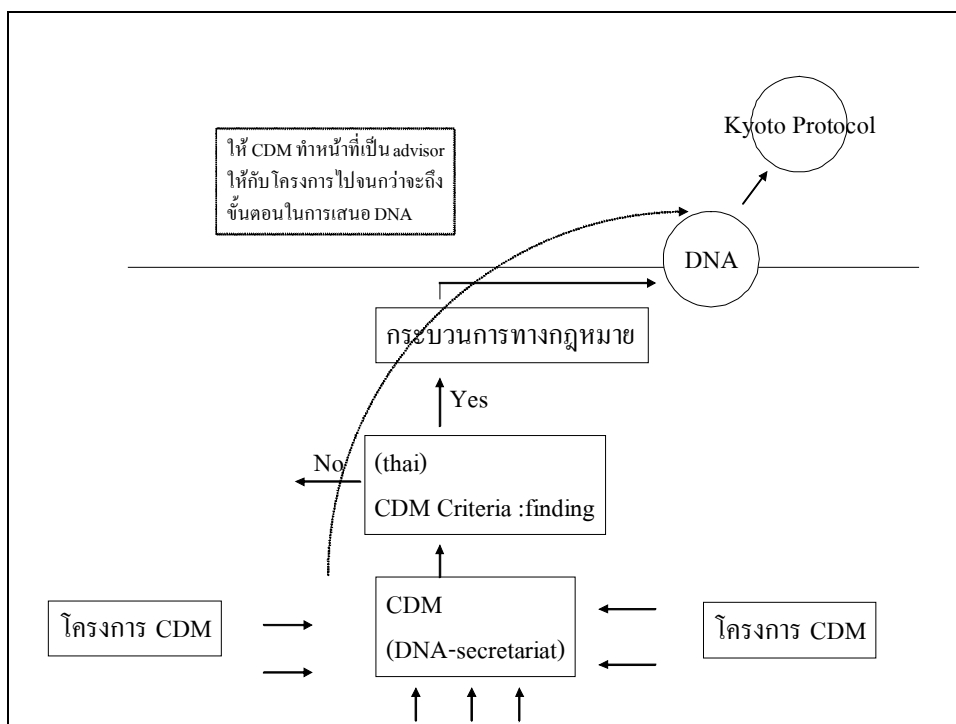
รูปแบบนี้ เกิดจากการพิจารณาในประเด็นที่ว่า โครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนับตั้งแต่วันแรกที่เสนอโครงการ จึงอาจกำหนดให้มีกระบวนการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดก่อน แล้วจึงพิจารณาอนุมัติโครงการตามกฎหมายอื่นๆที่มีอยู่ กล่าวคือ พิจารณาอนุมัติเป็นโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ก่อนในวันแรกของโครงการ 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 CMD แบบรวมกระบวนการวิธีการดังกล่าว มีข้อดีและข้อด้อยดังนี้

ข้อดี

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

ข้อด้อย

- รูปแบบกระบวนการประเมินและรับรองโครงการดังกล่าว เป็นการอุดช่องว่างของรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สองจึงแทบจะไม่มีข้อด้อย ถ้าการดำเนินตามกระบวนการสามารถปฏิบัติให้เกิดผลได้จริงตามกระบวนการ

จากการพิจารณากระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดทั้งสามกระบวนการมีทั้งข้อดีและข้อด้อย แต่กระบวนการพิจารณาในรูปแบบที่สามนั้นเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อีกทั้งเป็นกระบวนการพิจารณาที่กระชับ มีความคล่องตัว ทำให้การพิจารณาโครงการใช้เวลารวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขออนุมัติน้อยกว่ากระบวนการในรูปแบบอื่น อันจะเป็นการ

สอดคล้องกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

จากการพิจารณาพันธกรณีของประเทศไทยตามพิธีสารเกียวโต รวมถึงองค์กรและกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีข้อขัดข้องอยู่หลายประการในการปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง ทำให้สามารถกำหนดกรอบแนวความคิด และข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับรูปแบบองค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อันนำไปสู่ทางเลือกรูปแบบองค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อดีข้อด้อยของทางเลือกต่างๆ แล้ว ที่ปรึกษาได้ผลสรุปเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบกฎหมายที่มีอยู่ รวมทั้งพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต ได้ข้อสรุปดังนี้

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

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

เสนอให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีข้าราชการประจำในการทำงานและเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

2) กระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

จากการพิจารณาทางเลือกของกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ที่มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายใน พินิจพิจารณาพิเคราะห์ เป็นกระบวนการประเมินและรับรองโครงการที่มีประสิทธิภาพและสร้างแรงจูงใจแก่ผู้เสนอโครงการ ที่ปรึกษาเห็นว่ากระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ในรูปแบบที่ 3 กล่าวคือ ดำเนินการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ก่อน แล้วกำกับดูแลไปจนตลอดโครงการ ทั้งนี้ โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายภายในในส่วนของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสอดคล้องกับเงื่อนไข และข้อเรียกร้องที่กำหนดตามพินิจพิจารณาพิเคราะห์ที่กำหนด กล่าวคือ การพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) , Additionalities , การมีส่วนร่วมของมหาชน (Public Participation) , การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) , ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากโครงการ ตามที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนข้อกำหนดโครงสร้างที่จำเป็นของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จุดประสงค์หลักของการมีกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโต คือการช่วยให้ประเทศที่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น และส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย ในกรณีของ CDM ซึ่งในอีกแง่มุมหนึ่งก็คือการนำประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น การที่การดำเนินการในกรอบของกลไกภายใต้พิธีสารฯ เป็นส่วนเสริมของการดำเนินการภายในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการการมีความรับผิดชอบร่วมกันแต่ในระดับที่แตกต่างกัน

นโยบายของประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายในประเทศ ซึ่งในทางหนึ่งเป็นวิธีที่ถูกต้องและควรกระทำ

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

การมีผลบังคับใช้ของพิธีสารเกียวโตขึ้นอยู่กับการให้สัตยาบันของประเทศพัฒนาแล้วให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งสภาแห่งชาติสหพันธรัฐรัสเซียได้ประกาศเห็นชอบการเข้าร่วมลงนามให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโตแล้วและจะมีผลบังคับใช้ในที่สุด และส่วนหนึ่งของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตคือ emissions trading ก็ได้เกิดขึ้นแล้วและจะเดินหน้าต่อไปไม่ว่าพิธีสารเกียวโตจะมีหรือไม่มีผลบังคับใช้ก็ตาม นอกจากนี้ ประเทศที่เป็นและไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ก็มีนโยบายและมาตรการภายในประเทศที่น่าสนใจ นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศเหล่านี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของประเทศนั้นๆ ที่มีต่อปัญหาและการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งควรที่จะพิจารณานำมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเหมาะสมในการกำหนดแนวทางและจัดทำนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติดำเนินการของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาวอย่างมีหลักการ และเรื่องการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องมีการบังคับใช้อย่างเข้มแข็งด้วย

ผลการวิเคราะห์ที่ปรากฏข้างล่างนี้ตั้งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของพิธีสารเกียวโตซึ่งมีผลบังคับใช้ โดยพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกว่า ประเทศไทย มีสิทธิ หน้าที่ และพันธกรณีอย่างไรบ้าง รวมทั้งจะได้เสนอข้อสังเกตที่ไทยควรพิจารณาหาก ประสงค์จะดำเนินโครงการ CDM ภายใต้กรอบของพิธีสารเกียวโต

6.1 ข้อเสนอเกี่ยวกับข้อควรคำนึง

6.1.1 ไทยต้องมีความพร้อมในระดับนโยบายและฐานข้อมูล

ความพร้อมในระดับนโยบายในส่วนของประเทศไทย ควรต้องพิจารณาในแนวทางของการทำโครงการ CDM ที่เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศ ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เกี่ยวกับการคัดเลือกและลักษณะของโครงการที่ควรลงทุนร่วมกับต่างประเทศ 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) เพื่อผลักดันนโยบายของไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เพื่อให้ CDM เอื้อประโยชน์ต่อไทยและประเทศกลุ่มนี้มากที่สุด เนื่องจาก CDM เป็นเพียงวิธีการเดียวภายใต้พิธีสาร ฯ ที่เปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนามีอำนาจต่อรองสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้ว และยังเป็นวิธีการที่เน้นความสมัครใจของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยในการเลือกดำเนินโครงการกับประเทศใดก็ได้ จึงเป็นวิธีการที่ไทยควรปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศให้มากที่สุด

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 และภายใต้พิธีสารเกียวโดนั้นมิได้บัญญัติจำกัดรูปแบบขององค์กร DNA ไว้ว่าจะต้องมีรูปแบบเป็นเช่นไร การให้ DNA เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่เป็นการขัดต่อพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโดแต่อย่างใด อีกทั้ง อำนาจของรัฐมนตรีฯ นั้นมีลักษณะสมมาตรกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการ CDM และ รัฐมนตรีฯ ก็ยังมีความรับผิดชอบทั้งในเชิงการเมืองและกฎหมาย นอกจากนี้ การกำหนดให้ รัฐมนตรีฯ ทำหน้าที่เป็น DNA นั้นจะทำให้เกิดความคล่องตัวและไม่มีการถกเถียงในเชิงอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนทับกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อีกด้วย ในส่วนงานทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินและรับรอง

โครงการนั้น อีกทั้งเสนอให้จัดตั้งเป็นทีมที่ปรึกษาที่มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้ทำหน้าที่ที่กลั่นกรองในทางเทคนิค ก่อนส่งเรื่องให้รัฐมนตรีฯตัดสินใจรับรองโครงการ CDM

6.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM

จากการพิจารณาทางเลือกของกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM ที่มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายใน พิสัยการเกี่ยวโต เป็นกระบวนการประเมินและรับรองโครงการที่มีประสิทธิภาพและสร้างแรงจูงใจแก่ผู้เสนอโครงการ คณะผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM ในรูปแบบที่ 3 กล่าวคือ ดำเนินการอนุมัติโครงการ CDM ก่อน แล้วกำกับดูแลไปจนตลอดโครงการ ทั้งนี้ โดยกระบวนการดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายภายในในส่วนของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 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 สู่อากาศในประเทศกำลังพัฒนา อาจทำให้เป็นการเร่งให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าสู่พันธกรณีเร็วขึ้น
- การศึกษาความร่วมมือในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในการตรวจสอบ (Operational Entities : OE) เพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคนี้ได้ โดยมีต้องพึ่งพิงบริษัทที่ปรึกษาหรือองค์กรจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งน่าจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง อีกทั้งการพัฒนา OE ในความร่วมมือลักษณะนี้ย่อมจะช่วยสร้างและพัฒนาศักยภาพความรู้ความสามารถของบุคลากรในประเทศกำลังพัฒนาได้อีกทางหนึ่งด้วย

ภาคผนวก

สรุปผลการสัมมนา “กลไกการพัฒนาที่สะอาด : ประสบการณ์และการเตรียมการของประเทศกำลังพัฒนา” วันจันทร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2546 ณ ห้องประชุมวิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ
 วิทยากรบรรยาย : Mr.Chow Kok Kee อธิบดีกรมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ประเทศมาเลเซีย
 รศ.ดร.วุฒิ หวังวชิรกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ดร.อัยฎาพร ไกรพานนท์
 สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กระทรวง
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินรายการ โดย คุณกิตติ สิงหาปัด

โครงการ CDM เป็นกลไกหนึ่งในพิธีสารเกียวโต ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือกำหนด
 พันธกรณีเพิ่มเติมจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยการให้
 ประเทศใน ANNEX I ให้สามารถปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายและกรอบระยะเวลาที่
 กำหนด เป็นกลไกหนึ่งที่อนุญาตให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาได้
 เพื่อให้เกิดการลงทุนของประเทศพัฒนาแล้วในประเทศกำลังพัฒนา และเกิดกิจกรรมที่มีส่วนร่วม
 ในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา โครงการที่เข้า
 ข่ายเป็น CDM คือต้องส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและไม่เกิดภาระต่อสิ่งแวดล้อม สามารถลด
 ปริมาณก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนา ขึ้น
 ตอนในการพิจารณาโครงการ CDM เริ่มต้นจากการที่ผู้ลงทุนที่สนใจทำโครงการ ยื่นความจำนง
 และข้อเสนอโครงการส่งไปยัง Operational Entity (OE) เพื่อให้พิจารณาโครงการว่าเป็นไปตาม
 เกณฑ์ที่ตั้งไว้ หากเป็นตามเกณฑ์จะมีการส่งต่อไปยัง Executive Board(EB) เพื่อออกใบรับรอง
 ปริมาณการลดการปล่อย/กักเก็บ (Certificated Emission Reduction:CER) ให้กับโครงการนั้นๆ ซึ่ง
 ภายใต้การดำเนินการดังกล่าวนี้ จะพบว่า OE มีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการตรวจประเมินโครง
 การ เพราะ EB ไม่สามารถที่จะดูแลได้ในทุกประเทศ โดย OE อยู่ในวาระประมาณ 3 ปีและมีการ
 ประเมิน OE อีกครั้ง คณะทำงานของ EB จะมาจากประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาในหลาย
 ภูมิภาค ทำหน้าที่รับรอง OE และจดทะเบียนการเป็น OE

ข้อคำนึงสำหรับผู้ลงทุนในการทำโครงการ CDM คือ จะมีค่าใช้จ่ายในการเตรียมการก่อน
 ข้างสูง และระยะเวลาที่ผ่านการอนุมัติพิจารณา ก่อนขั้วงาน รวมทั้งควรทำการศึกษารายละเอียด
 หลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง จากประสบการณ์ของประเทศมาเลเซียในการทำ
 โครงการ CDM ซึ่งได้มีการให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตในปี 2002 นั้นประเทศมาเลเซียมีการเตรียม
 การคือ การจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นองค์กรภาครัฐสำหรับควบคุมดูแลโครงการ CDM โดยเฉพาะ อาทิ
 เช่น การจัดตั้งองค์การระดับชาติ ที่ดูแลโครงการ CDM โดยมีคณะกรรมการ ซึ่งเป็นตัวแทนหน่วย
 งานภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ มีการจัดตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญ

ชาญในด้านป่าไม้และพลังงานคอยดูแลให้คำปรึกษา และพิจารณาโครงการ สาเหตุที่ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการทั้งหลายเหล่านี้ เพื่อดูแลและให้คำปรึกษาแก่นักลงทุนในประเทศไทย เพราะโครงการ CDM มักมีปัญหาเรื่องของการตีความทำความเข้าใจ ในหลักการข้อบังคับต่างๆ อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการลงทุนทำโครงการ CDM ค่อนข้างสูง สำหรับโครงการที่ประเทศมาเลเซียให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ จะเป็นไปตามนโยบายของประเทศ ที่เน้นเรื่องพลังงาน และต้องการ technology transfer คือโครงการด้านการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ (energy efficiency) และการใช้พลังงานหมุนเวียน (renewable energy) สำหรับโครงการด้านป่าไม้(sink) จะจัดให้เป็นโครงการที่น่าจะเก็บไว้ทำเอง และจัดเป็น low priority area เนื่องจากเล็งเห็นว่าจะไม่ได้ technology transfer ใหม่ๆ ในด้านนี้

ด้านท่าทีและการเตรียมการของประเทศไทยต่อการดำเนินการ ประเทศไทย ได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโตในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2002 ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการเตรียมการคือการจัดตั้งคณะทำงานต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ดูแลโครงการ CDM ในด้านต่างๆ คล้ายคลึงกับประเทศมาเลเซีย เช่น การจัดตั้งองค์กรระดับชาติสำหรับกำหนดนโยบาย มาตรการที่เกี่ยวข้อง และพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอโครงการ การมีที่ปรึกษาทางด้านเทคนิคที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและคัดเลือกโครงการ อีกทั้งรัฐบาลได้มีนโยบายในการให้ทุกหน่วยงานราชการช่วยกันลดสถานะที่จะทำให้เกิดการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ สำหรับโครงการที่จัดเป็นโครงการที่ให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ คือโครงการในส่วนของการพลังงาน ซึ่งเน้นการใช้พลังงานหมุนเวียน (renewable energy) โดยเกณฑ์คัดเลือกได้พิจารณาจากยุทธศาสตร์พลังงานและต้องเข้ากับหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับโครงการด้าน sink ยังไม่สามารถระบุได้ชัดเจน เนื่องจากยังขาดความชัดเจนในการเจรจาซึ่งต้องรอผลจากการประชุม COP 9 ที่ประเทศอิตาลี

แต่อย่างไรก็ตามมีมุมมองที่น่าสนใจ คือ แนวคิดที่ว่า CDM ไม่ใช่กลไกหลักที่จะได้การลงทุนเพิ่มเติมจากต่างประเทศมากมายนัก อีกทั้งในการทำโครงการ CDM นั้นมีปัจจัยหลักคือแนวทางการเจรจาต่อรองในเวทีระดับโลกเพื่อให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุด และความไม่แน่นอนในการที่จะเกิดโครงการ CDM ขึ้น เนื่องจากพิธีสารเกียวโตยังไม่สามารถดำเนินการให้มีผลบังคับใช้ได้ จากความไม่แน่นอนดังกล่าวทำให้ยังขาดความชัดเจนต่างๆ ทั้งในเรื่องของเป้าหมาย ฐานการคิดต่างๆ อาทิเช่น baseline, technology transfer และการทำความเข้าใจในปรัชญาและการประสานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน

สรุปการสัมมนา เรื่อง “จับกระแสการประชุมอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ(COP 9)” วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547

ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารเทพทวารวดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้บรรยาย : คุณวรรณ ชาญชัยวัฒนา ผู้จัดการโครงการการถ่ายทอดเทคโนโลยี

สำนักเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ

คุณมานพ เมฆประยูรทอง รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

ประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์ในการเข้าร่วมแก้ปัญหาภาวะเรือนกระจกร่วมกับประชาคมโลก โดยมีการให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต โดยวัตถุประสงค์ที่ประเทศไทยร่วมลงนามในพิธีสารนี้ เพื่อต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน ร่วมกับประเทศทั่วโลก เพราะภาวะโลกร้อนมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั่วโลก การสัมมนาในครั้งนี้ได้มุ่งเน้นผลการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 9 หรือ COP 9 ได้จัดขึ้นในระหว่างวันที่ 1-12 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ณ เมืองมิลาน สาธารณรัฐอิตาลี ซึ่งผลของการประชุมพบว่าหลักเกณฑ์ทางด้านเทคนิคได้มีการตกลงเป็นที่เรียบร้อย

พิธีสารเกียวโตเป็นอนุสัญญาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทุกภาคส่วน โดยวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาในพิธีสารเกียวโตคือ รักษาเสถียรภาพของระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกไม่ให้เกินกว่าปี ค.ศ.1990 ปัจจุบัน(ค.ศ.2004)มี 113 ประเทศที่ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต โดยมีเงื่อนไขเพื่อให้พิธีสารนี้มีผลบังคับใช้คือ จะต้องมีการประชุมภาคีอนุสัญญาให้สัตยาบันไม่น้อยกว่า 55 ประเทศ และต้องมีปริมาณปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่น้อยกว่า 55 เปอร์เซ็นต์ของปริมาณปล่อยก๊าซทั้งหมดในปี ค.ศ. 1990 สำหรับท่าทีของประเทศต่างๆ ต่อพิธีสารเกียวโต พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มที่จะไม่เข้าร่วมพิธีสารเกียวโต ทำให้มีการมุ่งเป้าหมายไปที่ประเทศรัสเซีย แต่ประเทศรัสเซียยังดูท่าทีและคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเทศตนจะได้รับ ทำให้ระยะเวลาในการที่พิธีสารเกียวโตจะมีผลบังคับใช้เกิดความล่าช้า และความไม่แน่นอนในความเป็นไปได้ต่อพิธีสารเกียวโต ซึ่งต้องรอผลสรุปการเลือกตั้งที่จะมีมาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศรัสเซีย ส่วนประเทศในกลุ่ม EU เป็นกลุ่มประเทศที่มีความพยายามผลักดันให้พิธีสารนี้มีผลบังคับใช้

ผลการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 9 หรือ COP 9 จะพบว่ากรอบการตัดสินใจต่างๆ จะเกิดภายใต้การประชุมของภาคีอนุสัญญา ซึ่งมีโครงสร้างขององค์กรย่อยต่างๆ คือ Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี Subsidiary Body for

Implementation (SBI) ทำหน้าที่ พิจารณาเรื่องการเงิน และตรวจสอบรายงานของกลุ่ม ANNEX I และ ANNEX II นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก หรือ GEF (Global Environment Facility) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงินของอนุสัญญา รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ แก่ประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนั้นยังมีประเด็นต่างๆ ได้แก่ เกิดความกังขาในส่วนของประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่แน่ใจว่าถึงผลการศึกษาเรื่องผลกระทบเรื่องโลกร้อนจะมีความเป็นไปได้จริง ดังนั้นจึงมีการทำ Precautionary Principle มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันประเด็นการไม่มีข้อพิสูจน์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเชิงวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจน อาจส่งผลให้เกิดการละเลยไม่ทำการป้องกันปัญหาได้ จึงจัดตั้งแนวทาง Precautionary Principle เพื่อเป็นการเตรียมการแก่มนุษย์รุ่นต่อไปในอนาคต

ประเด็นการให้การรับผิดชอบร่วมกันแต่ไม่เท่ากัน(The principle of the common but differentiated responsibility) เนื่องจากภาวะโลกร้อนเป็นภาพที่มองว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ใช่การกระทำ ณ ปัจจุบัน ดังนั้นคนที่เป็ผู้นำควรเป็นผู้ใช้ทรัพยากรมาก ซึ่งคือประเทศพัฒนาแล้วที่ต้องแสดงบทบาทในการเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน

ส่วนของประเทศไทยสำหรับประเด็นเรื่อง sink มีแนวคิดว่าการมีคาร์บอนซิงค์ เนื่องจากในการประชุม COP 9 ยังขาดกฎเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจน ควรมีการศึกษาถึงหาความเหมาะสมสำหรับประเทศ และควรมีการเตรียมการเพื่อรองรับโครงการ CDM ในอนาคต ถึงแม้ว่าโครงการอาจไม่เกิดแต่อย่างไรก็ตามมีแนวคิดว่าจะต้องมีโครงการในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

วันที่ 25 มีนาคม 2547 ณ กระทรวงการต่างประเทศ

วิทยากรบรรยาย: Mr.Karsten Gasseholm, Counsellor for Development and Environmental Affairs
Section, Royal Danish Embassy in Bangkok,

Mr.Rainer Hinrixhs Rahlwes, Director-General, Federal Ministry for the Environment, Nature
Conservation and Nuclear Safety,

Mr.Bernhard Sander ,Vice President of KFW Carbon Fund, Germany

นักวิจัย: ดร.คุณหญิงสุชาวาลย์ เสถียรไทย, ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ, ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์

ผู้ดำเนินรายการ : ดร.จิกก์ แสงชัย

การจัดสัมมนาในครั้งนี้ สามารถสรุปผลได้เป็นสองส่วน ในส่วนแรกประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับข้อสรุปจากการนำเสนอของผู้เชี่ยวชาญจากประเทศเดนมาร์ก และเยอรมนี และส่วนที่สองคือการนำเสนอผลการวิจัยในส่วนของสถาบันธรรมชาติเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ประเด็นของประเทศเดนมาร์ก และเยอรมนี สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

ประเทศเดนมาร์ก มีความสัมพันธ์กับประเทศไทยมานานกว่า 400 ปี ทั้งในความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และในด้านการให้แลกเปลี่ยนและช่วยเหลือด้านความรู้ การวิจัย และการศึกษาต่างๆ ต่อหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน

นโยบายด้าน CDM ของประเทศไทยและเดนมาร์กมีความสอดคล้องกัน เนื่องจากทั้งสองประเทศมีนโยบายที่มุ่งให้ความสำคัญของนโยบายด้านการใช้พลังงานอย่างยั่งยืน สำหรับประเทศเดนมาร์ก ได้ให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโตร่วมกับประเทศในกลุ่ม EU ทำให้มีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก

สำหรับแนวทางการทำโครงการ CDM ในประเทศไทยนั้น ประเทศเดนมาร์ก ได้มีความสนใจที่จะร่วมกับนักลงทุนภาคเอกชนในประเทศไทย โดยการให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือในโครงการที่จะเข้าขาย CDM แต่ปัญหาที่พบ คือ ประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งองค์กร และมีหลักเกณฑ์ กระบวนการที่ชัดเจนในเรื่องของ CDM ทำให้หลายโครงการในประเทศไทยไม่สามารถผ่านการอนุมัติให้เป็นโครงการ CDM ได้

สำหรับผลประโยชน์ที่ประเทศเดนมาร์กต้องการจากการทำโครงการ CDM คือการต้องการได้เครดิตเพื่อนำไปลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เป็นพันธกรณีในส่วนประเทศของตน

ประเทศเยอรมนี มีแนวคิดว่าการตลาดเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในโครงการ CDM ที่จะส่งผลให้การลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายได้ ซึ่งประเทศเยอรมนีมีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศเดนมาร์ก โดยประเทศเยอรมนี มียุทธศาสตร์สำคัญเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน คือมีการใช้มาตรการจูงใจและบังคับให้ประชาชนในประเทศประหยัดพลังงาน การส่งเสริมกิจกรรมทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของการประหยัดพลังงาน การใช้พลังงานทดแทนในโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม แต่จากความพยายามดังกล่าวพบว่าไม่สามารถประสบความสำเร็จในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้ตามเป้าหมาย จึงเล็งเห็นว่ากลไก CDM เป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้ประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมาย ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้โครงการ CDM เกิดขึ้น และมีการทำความร่วมมือและชักจูงให้ประเทศต่างๆ เข้าร่วมโครงการ สำหรับความสัมพันธ์ที่มีกับประเทศไทย นั้นมีแนวคิดว่าการมีการทำ MOU ร่วมกันระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศ

โดยประเทศเยอรมนี มีโครงสร้างองค์กรที่ดูแลเรื่อง CDM โดยเฉพาะ และมีการจัดตั้ง DNA และหน่วยงานต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับผู้ต้องการลงทุน และมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นเครือข่ายในการประสานงานกับต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานคือ KfW Carbon Fund ทำหน้าที่เป็นตัวกลางติดต่อซื้อขายคาร์บอนเครดิต และเป็นທີ່ปรึกษาด้านการเงินจากการที่มีองค์กรเหล่านี้จะส่งผลให้การทำโครงการ CDM มีความโปร่งใส และมีเกณฑ์ ข้อเสนอแนะที่ชัดเจน

ส่วนที่สอง สรุปผลในส่วนของงานนำเสนอผลการวิจัยในส่วนของสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

เสนอว่า DNA ควรเป็นคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้รักษาการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีความอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และรูปแบบของกระบวนการในการประเมินและรับรองคุณภาพในกระบวนการในการขออนุมัติโครงการ CDM ในประเทศไทย ควรเป็นกระบวนการที่ทำไปควบคู่กัน อยู่ในกระบวนการและวิธีปฏิบัติเดียวกัน เพื่อการตรวจสอบ ความโปร่งใสของระบบราชการ

แนวทางการพิจารณาโครงการภายในประเทศ มีโครงสร้างดังนี้ คือ มีคณะกรรมการ climate change เป็นกรรมการสูงสุด รองลงมาคือ คณะกรรมการ CDM ที่ทำหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบในแง่นโยบาย และมีสำนักงาน คือ CDM office ทำหน้าที่ดูแลกลั่นกรอง ข้อเสนอโครงการ CDM ทุกโครงการ โดยจะมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทำหน้าที่พิจารณา หากผ่านการ

พิจารณาจะมีการออกใบรับรองหรือ letter of approval จากรัฐบาลไทยส่งไปยัง CDM Executive Board

สำหรับเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการ CDM ประกอบด้วย 7 ประการ คือ 1) ศักยภาพของโครงการ มีการพิจารณาโครงการโดยมี priority ได้แก่กลุ่มที่เป็นประสิทธิภาพพลังงาน ภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง กลุ่มพลังงานหมุนเวียนในภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตไฟฟ้า และกลุ่มการผลิตพลังงานจากขยะ ภาคการจัดการของเสีย ส่วนกลุ่มที่ได้รับ priority ต่ำ เป็นโครงการประเภทป่าไม้หรือ 2) Additionality พิจารณาในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ 3) การพัฒนาที่ยั่งยืน 4) การวิเคราะห์โครงการ ซึ่งต้องมีการศึกษาเบื้องต้นในเรื่องของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย 5) การให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส 6) มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งควรเป็นเทคโนโลยีในระดับที่ให้ความรู้ นอกเหนือจากการใช้เพียงอย่างเดียวและ 7) ศักยภาพหรือความสามารถของผู้เสนอโครงการ จึงควรมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ความรู้และบริหารจัดการโครงการ ซึ่งการสนับสนุนดูแลโครงการให้ได้ประสิทธิภาพควรมีการสนับสนุนในด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยมีการนำเสนอว่าโครงการที่เสนอเข้าทำโครงการ CDM ต้องมีการจ่ายค่า administrative fee 5 เปอร์เซ็นต์ จาก total cost เพื่อใช้ในการสนับสนุนเกณฑ์นี้

ซึ่งจากการนำเสนอหลักเกณฑ์ พบว่ามีแนวคิดที่สามารถนำไปใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เกิดประโยชน์คือ

1. เกณฑ์การพัฒนาที่ยั่งยืน ควรมีการขยายให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น และควรเพิ่มรายละเอียดซึ่งน่าจะนำผลการศึกษาต่างๆ เข้ามาเป็นส่วนช่วยในการกำหนดเกณฑ์

2. การให้ low priority สำหรับโครงการ sink ควรมีการระบุเหตุผลให้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะป่าไม้จัดได้ว่าเข้าหลักเกณฑ์ในการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างครบถ้วนทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอถึงสาเหตุที่จัดให้เป็น low priority เนื่องจากประเทศไทยสามารถทำได้เอง เพราะมีต้นทุนต่ำ และมีความละเอียดอ่อนในประเด็นของสิทธิความเป็นเจ้าของ

3. โครงการ CDM ควรใช้ประโยชน์สำหรับโครงการที่มีปัญหาต่อผลกระทบในด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เช่น โครงการโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ที่ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและมลภาวะทางอากาศ

สรุปการเสวนาโต๊ะกลม “ข้อเสนอแนวทางและเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM”

วันที่ 22 เมษายน 2547 ณ ห้องประชุมสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

อาคารวิทย์พัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยากรบรรยาย : ดร.คุณหญิงสุธาวัลย์ เสถียรไทย, รศ.สุธรรม อยู่ไวยธรรม,

ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ, ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์

ผู้ดำเนินรายการ : ดร.จิ๊ก แสงชัย

การจัดเสวนาโต๊ะกลมในครั้งนี้ เป็นการนำเสนอผลการวิจัย ของทีมนักวิจัยในส่วนของ สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการจัดเสวนาได้แบ่งกลุ่มของผู้เข้าร่วม เสวนาดังนี้ คือส่วนแรก(ภาคเช้า) เป็นการนำเสนอผลการวิจัยต่อหน่วยงานภาครัฐ และส่วนที่สอง (ภาคบ่าย) เป็นการนำเสนอผลการวิจัยต่อหน่วยงานภาคเอกชน

โครงการ CDM เป็นกลไกที่เกิดจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ สำหรับแนวคิดในการทำโครงการ CDM มีข้อสังเกตคือการทำโครงการ CDM ควรทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ CDM ทั้งใน ส่วนของประเทศและต่างประเทศที่จะเข้ามาลงทุน และควรจัดลำดับความสำคัญ (priority) ของ โครงการ และการคัดเลือกโครงการที่จะเป็นโครงการ CDM สิ่งที่ต้องคำนึงถึงการทำให้โครงการ CDM ของประเทศไทย คือการได้เทคโนโลยีและการลงทุนที่คุ้มค่า สำหรับโครงการที่นำเสนอเป็น priority คือ กลุ่มที่เป็นประสิทธิภาพพลังงาน ภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง กลุ่มพลังงานหมุนเวียน ในภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตไฟฟ้า และกลุ่มการผลิตพลังงานจากขยะ ภาคการจัดการของเสีย ส่วนกลุ่มที่ได้รับ priority ต่ำ เป็นโครงการประเภทป่าไม้หรือ sink เพราะมีความเสี่ยงค่อนข้าง สูง ประเทศไทยสามารถทำเองได้ไม่จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีจากข้างนอก

ข้อเสนอโครงสร้าง CDM ของประเทศไทยประกอบด้วย หน่วยปฏิบัติที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ DNA (Designated Operational Entity) ซึ่งเสนอว่าควรเป็นคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้รักษาการณ์ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิ่ง แวดล้อม เป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และรูปแบบของกระบวนการในการประเมินและ รับรองคุณภาพในกระบวนการในการขออนุมัติโครงการ CDM ในประเทศไทย ควรเป็นกระบวนการ ที่ทำไปควบคู่กัน อยู่ในกระบวนการและวิธีปฏิบัติเดียวกัน เพื่อการตรวจสอบ ความโปร่งใส ของระบบราชการ

แนวทางการพิจารณาโครงการภายในประเทศ มีโครงสร้างดังนี้ คือ มีคณะกรรมการ climate change เป็นกรรมการสูงสุด รองลงมาคือ คณะกรรมการ CDM ที่ทำหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบ ในแง่นโยบาย และมีสำนักงาน คือ CDM office ทำหน้าที่ดูแลกลั่นกรอง ข้อเสนอโครงการ

CDM ทุกโครงการ โดยจะมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทำหน้าที่พิจารณา หากผ่านการพิจารณาจะมีการออกใบรับรองหรือ letter of approval จากรัฐบาลไทยส่งไปยัง CDM Executive Board

การนำเสนอข้อเสนอโครงการ นอกจากจะมีรายละเอียดพื้นฐานต่างๆ แล้ว ควรจะมีการเสนอถึงแหล่งเงินทุนว่ามาจากแหล่งใด ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักคือต้องการให้เงินที่สนับสนุนเป็น financial additionality เพื่อให้ประเทศได้รับประโยชน์สูงสุด

สำหรับข้อเสนอ เกณฑ์ในการพิจารณาโครงการ CDM ประกอบด้วย 7 ประการ คือ 1) ศักยภาพของโครงการ มีการพิจารณาโครงการโดยใช้ priority ตามที่กำหนดไว้ 2) Additionality พิจารณาในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ 3) การพัฒนาอย่างยั่งยืน 4) การวิเคราะห์โครงการ ซึ่งต้องมีการศึกษาเบื้องต้นในเรื่องของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย 5) การให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส 6) มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งควรเป็นเทคโนโลยีในระดับที่ให้ความรู้ นอกเหนือจากการใช้เพียงอย่างเดียว และ 7) ศักยภาพหรือความสามารถของผู้เสนอโครงการ จึงควรมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ความรู้และบริหารจัดการโครงการ ซึ่งการสนับสนุนดูแลโครงการให้ได้ประสิทธิภาพควรมีการสนับสนุนในด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยมีการนำเสนอว่าโครงการที่เสนอเข้าทำโครงการ CDM ต้องมีการจ่ายค่า administrative fee 5 เปอร์เซ็นต์ จาก total cost เพื่อใช้ในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ สำหรับการดำเนินงานของรัฐหรือองค์กรที่รับผิดชอบที่เกี่ยวกับ CDM

มุมมองในส่วนของภาครัฐต่อ ข้อเสนอ แนวทาง และเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM มีการนำเสนอว่า

1. ควรมีการจัดตั้งโครงการนำร่องในเรื่องของ CDM ขึ้นมา เพื่อเป็นการทดลอง และให้เกิดกระบวนการเรียนรู้

2. การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับ technology transfer ควรชัดเจน เช่น ควรเป็น technology design และได้รับประโยชน์จากการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

มุมมองในส่วนของภาคเอกชน ต่อ ข้อเสนอ แนวทาง และเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM มีประเด็นหลักที่สรุปได้ดังนี้ คือ

1. การให้ priority ต่อโครงการ พบว่ามีหลายโครงการควรทำเป็นโครงการ CDM ได้แต่ถูกจัดให้เป็น low priority ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการทำโครงการ CDM เพื่อที่จะลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก ซึ่งประเด็นนี้มีการนำเสนอว่าการทำโครงการ CDM ควรพิจารณาถึงผลดีและผลเสียในระดับประเทศ ควรมีการชั่งน้ำหนักถึงผลประโยชน์ที่ตนได้รับกับสิ่งที่ประเทศจะต้องเข้าไปมีข้อผูก

พัน เพราะหากทุกโครงการเข้าข่ายการทำโครงการ CDM จะส่งผลให้ประเทศเข้าสู่พันธกรณีได้เร็ว
ขึ้นภายในอนาคต ที่ต้องมีภาระผูกพันในการลดภาวะเรือนกระจก

2. การคิดค่า administrative fee ที่ควรมีแนวทางและหลักเกณฑ์ออกมาให้ชัดเจน ทั้งนี้เนื่อง
จากภาคเอกชนมีมุมมองว่าเป็นการเก็บที่มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง และต้องการทราบถึงการได้
ประโยชน์จากการเก็บ fee ดังกล่าว

3. ขอบเขตในการคิดเรื่องของ technology transfer ควรเป็นอย่างไร เพราะมีหลายโครงการ
ที่อาจไม่ต้องมี technology transfer เนื่องจากสามารถคิดค้นเองได้ในคนไทย

สรุปการสัมมนา “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”

วันพุธที่ 7 กรกฎาคม 2547 ณ ห้องแมจิก 1 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์

วิทยากรบรรยาย: คุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นักวิจัย: ดร.คุณหญิงสุชาวาลย์ เสถียรไทย, ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ, ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์, ดร.จกักร์ แสงชัย

ผู้ดำเนินรายการ :รศ.ดร.สิดานนท์ เจษฎาพิพัฒน์

การจัดสัมมนาในครั้งนี้ แบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือการบรรยายในหัวข้อเรื่องด้านนโยบายของคุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ และการบรรยายในภาคส่วนด้านพลังงานที่คาดว่าจะจะเป็นโครงการอันดับแรกที่ต้องทำโครงการ CDM ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอผลการวิจัยโครงการ “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM ต่อสาธารณชน เพื่อต้องการข้อเสนอแนะ สำหรับใช้ในการประกอบการจัดทำรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ต่อไป

สรุป การปาฐกถาพิเศษเรื่อง “แนวนโยบายเกี่ยวกับ CDM ของประเทศไทย ประสบการณ์ของรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2545-2547” โดย คุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การเจรจาในระดับโลก เป็นการเจรจาที่ซับซ้อนและมีเงื่อนไขมาก เนื่องจากแต่ละประเทศต้องการนำผลประโยชน์กลับสู่ประเทศของตนให้มากที่สุด โดยประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเคยได้รับประโยชน์ ยังคงพยายามแสวงหาและคงไว้ซึ่งการมีอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ต่อไป

จากประสบการณ์ในการเจรจาในระดับโลก สิ่งแวดล้อมเป็นเวทีที่มีการเจรจาค่อนข้างซับซ้อน เหตุผลที่พิธีสารเกียวโตยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว ในประเด็นที่ข้อได้เปรียบและเสียเปรียบ เช่น กรณีของประเทศรัสเซีย ไม่ ratify พิธีสารเกียวโต เนื่องจากการรอผลประโยชน์สูงสุดกลับสู่ประเทศ

นโยบายจากประสบการณ์ที่เป็นรัฐมนตรีฯ เน้นนโยบายการเป็นกระทรวงแห่งความรู้ การตัดสินใจต่างๆ ต้องมีข้อมูลทางวิชาการมาประกอบ มีการตั้งระบบในการตรวจสอบ สำหรับ CDM DNA ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบ แต่ยังไม่มีการปฏิบัติหน้าที่นั้น เนื่องจาก CDM เป็นการเจรจาระหว่างประเทศ เกิดปัญหาว่าผู้ที่รู้รายละเอียดเป็นการรู้เพียงด้านเทคนิค แต่ในการเจรจายืนอยู่กับการตัดสินใจระหว่างประเทศที่ต้องรู้เท่าทันในทุกเรื่อง

จากสมัยที่เป็นรัฐมนตรีนั้นได้มีหลายประเทศสนใจเข้าร่วมทำโครงการ CDM แต่ยังไม่ได้ตกลงทั้งนี้เนื่องจากคาร์บอนเครดิตมีราคาต่ำ ซึ่งหากจะทำ CDM เห็นควรว่าจะเก็บไว้ทำเองจะดีกว่า อีกทั้งการทำโครงการ CDM ไม่สมควรที่จะเร่งดำเนินการ ควรมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนก่อนตัดสินใจ และประเทศไทยควรมีจุดยืนที่ชัดเจนในเรื่องสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการสร้างภาพจน์แก่ต่างประเทศ

สรุป มุมมองและความคิดเห็นจากภาคพลังงาน โดย ศ.ดร.สุนทร บุญญาธิการภาควิชา

สถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การทำ CDM ควรมีการทำ baseline สำหรับประเทศไทย โดยได้มีตัวอย่างบ้าน CDM คือ เป็นบ้านที่ประหยัดพลังงาน ใช้พลังงานจากแสงอาทิตย์ ลม สำหรับการใช้น้ำพลังงานภายในบ้านจะพยายามใช้ทุกส่วนไม่ให้เกิดของเสีย และของเสียที่เกิดขึ้นสามารถนำมาใช้ซ้ำ และรีไซเคิลกลับมาใช้เป็นพลังงานสำหรับบ้านได้

สรุปในส่วนของงานวิจัย

ข้อสังเกตที่ได้จากการวิจัยโครงการ CDM มี 5 ประการคือ

- 1.กลไก CDM เป็นการลดแรงจูงใจให้กับประเทศ Non ANNEX I ในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก เพราะเกรงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นในการเจรจา
- 2.หากประเทศ Non ANNEX I รีบทำการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก อาจส่งผลให้ อาจเร่งนำประเทศเข้าสู่การมีพันธกรณีได้ในอนาคต และจะถูกจัดกลุ่มว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว
- 3.การใช้เครื่องมือ Carbon tax สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อนำ tax นั้นมาตั้งกองทุนสนับสนุน Non ANNEX I ที่มีต้นทุนในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกให้ทำการแก้ไขปัญหา
- 4.ในกระบวนการทำ EIA ควรพิจารณาเรื่องการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยหรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันอุตสาหกรรมต่างๆ จากต่างประเทศ ได้ย้ายฐานการผลิตมาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา โดยอุตสาหกรรมเหล่านั้นเป็นอุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ประเทศที่ตนเองมาตั้งฐานการผลิต
- 5.แนวทางการเลือกโครงการที่เป็น priority ได้แก่โครงการด้านพลังงาน กลุ่มการผลิตพลังงานจากขยะ เข้าข่ายเรื่องของ sustainable development ส่วน low priority คือ sink เพราะไม่ได้เทคโนโลยีใหม่ๆ

นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ มุ่งเน้นที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง ประเทศที่เป็นสมาชิกพิธีสารเกียวโต

มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้พิธีสารมีผลบังคับใช้ก็คือ สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก หลักการสำคัญคือเป็นเรื่องของ Polluter Pay Principle และเรื่องของ Precaution Principle เน้นเรื่องของการคำนึงถึงความยั่งยืนของเศรษฐกิจ การพิจารณาถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในการจัดทำนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม พันธกรณีของ EU ที่มีต่อพิธีสารเกียวโตมีร้อยละ 8 โดยสมาชิกตกลงที่จะแบ่งปันภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับที่ต่างกัน

ประเด็นที่สำคัญของ EU คือ EU Emission Trading Scheme มีหลักการกล่าวถึงสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเหมือนเป็นสินค้าชนิดหนึ่งซึ่งเชื่อว่าเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพ คำนวณมากที่สุด ขณะเดียวกัน EU กำลังพิจารณา การเชื่อมโยง EU Emission Trading Scheme เข้ากับพิธีสารเกียวโต คือตัว JI Joint Implementation เข้ากับ CDM เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนคาร์บอนเครดิต ซื้อขายกันได้ ข้ามระบบทั้งสองอันนี้

ส่วนที่สอง ประเทศที่พัฒนาแล้วที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพิธีสารเกียวโต ที่สำคัญคือ สหรัฐฯ กับออสเตรเลีย จากเหตุผลในเรื่องผลเสียต่อเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของประเทศ และทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วคือสหรัฐฯ และออสเตรเลียเป็นผู้เสียเปรียบ และเชื่อว่ากระบวนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

แนวทางการดำเนินการหลัก สหรัฐฯ เน้นเรื่องการพัฒนาวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เรื่องของการหาความแน่นอนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เรื่องของการให้งบประมาณสนับสนุนโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ส่วนออสเตรเลียประกาศนโยบายใหม่หลังจากว่าจะไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตเรียกว่า Forwards Strategy on Climate Change เป็นยุทธศาสตร์ในระยะยาวเน้นเรื่องของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเหมือนของสหรัฐฯ และมีการออกกฎหมายโครงการความร่วมมือกับภาคเอกชนในเรื่องของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีทั้งหมด 5 กลุ่ม

1. สหภาพยุโรป (EU) เป็นกลุ่มสำคัญที่ผลักดันให้มีความตกลงระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากประเทศสมาชิก EU หลายประเทศให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและมีนโยบายที่เข้มแข็ง

2 สหรัฐฯ มีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกมาโดยตลอด เนื่องจากกระแสด้านภายในสหรัฐฯ จากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง

3 ญี่ปุ่นและประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ ต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการดำเนินมาตรการด้านพลังงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

4 ประเทศในช่วงเศรษฐกิจเปลี่ยน ไม่ได้แสดงบทบาทอย่างเต็มที่ในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก การเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจจากการเป็นประเทศที่มีการใช้พลังงานอย่างมากทำให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศเหล่านี้ลดลง ซึ่งทำให้ประเทศเหล่านี้สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของ UNFCCC ได้ง่ายขึ้น

รัสเซียเป็นประเทศขนาดใหญ่ที่มีการใช้ทรัพยากรมาก โดยที่รัสเซียปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากถึงร้อยละ 17 การเข้าร่วมของรัสเซียจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้พิธีสารฯ มีผลบังคับ ในขณะนี้จึงขึ้นอยู่กับผลการเจรจาต่อรองที่จะทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่พึงพอใจแก่รัสเซียจนทำให้รัสเซียให้สัตยาบันพิธีสารฯ ในที่สุด

5. ประเทศกำลังพัฒนา รวมกันเป็นกลุ่มเรียกว่า กลุ่ม G-77+China มีผลประโยชน์และท่าทีความสนใจต่อการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอาจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ดังนี้

1) กลุ่มประเทศเกาะขนาดเล็ก

2) กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันปิโตรเลียม (OPEC)

3) ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ จุดยืนโดยรวมของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอยู่ที่ความรับผิดชอบของประเทศที่พัฒนาแล้วต่อการสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก การจะให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการหรือมีพันธกรณีใดๆ จะต้องขึ้นอยู่กับให้การสนับสนุนทรัพยากรทางการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทย

โครงสร้างของ CDM ในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ มีโครงสร้างที่ต้องปฏิบัติ คือ โครงสร้างแรก เรื่องการประเมินผลและการยอมรับอนุมัติ การประเมินผลปรากฏและมีรายละเอียดใน Kyoto Protocol ส่วนเรื่องการอนุมัติเป็นเรื่องการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งมีความสำคัญ เพราะมีความผูกพันตั้งแต่ปัจจุบันถึงอนาคต โครงสร้างที่สอง โครงสร้างความสัมพันธ์ สำคัญในเรื่องมาตรฐานการอนุมัติในระหว่างประเทศ โครงสร้างสุดท้าย คือการเจรจาในเชิงการค้า ทางด้านพาณิชย์ ประเทศ

ไทยขาดมาตรฐานและกลไกการพิจารณาผลประโยชน์ตอบแทน เนื่องจากการดำเนินการเป็นไปตามระบบราชการ

ดังนั้นจึงต้องมีการสร้างองค์กร กระบวนการที่เหมาะสมในการรับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยองค์กรได้แต่งตั้งขึ้นในปัจจุบัน คือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ UNFCCC และคณะกรรมการกำกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด โดยองค์กรเหล่านี้มีการจัดตั้งขึ้นในเชิงกฎหมาย แต่ยังมีปัญหาในแง่สถานะองค์กรทางกฎหมาย เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ครอบคลุมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และการปฏิบัติหน้าที่ได้เหมาะสมที่สามารถเป็นตัวแทนในระดับประเทศ

ข้อขัดข้องสำคัญคือกระบวนการ CDM หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มีกระบวนการที่เน้นการตัดสินใจในเชิงการเมืองมากกว่าเทคนิค หรือเชิงนโยบาย ซึ่งระบุตามกฎหมาย เพราะฉะนั้น เรื่อง UNFCCC CDM ออกจากโครงสร้างเหล่านี้ไม่ได้

สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ องค์กร CDM แห่งชาติ (Designated National Authority of CDM-DNA)

1. องค์กร CDM แห่งชาติ (Designated National Authority of CDM-DNA) เสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กร DNA ซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย นอกจากนี้ การกำหนดให้ รัฐมนตรีฯ ทำหน้าที่เป็น DNA นั้นจะทำให้เกิดความคล่องตัวและไม่มีการถกเถียงในเชิงอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนทับกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อีกด้วย

งานทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการนั้น เสนอให้จัดตั้งเป็นทีมที่ปรึกษาที่มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้ทำหน้าที่กลั่นกรองในทางเทคนิค ก่อนส่งเรื่องให้รัฐมนตรีฯ ตัดสินใจรับรองโครงการ CDM

2. กระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM คือดำเนินการอนุมัติโครงการ CDM ก่อน แล้วกำกับดูแลไปจนตลอดโครงการ โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายภายในในส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสอดคล้องกับ Criteria และ requirement ที่กำหนดตาม Kyoto protocol

กระบวนการในการออกใบรับรอง CERs ของ CDM ภายใต้พิธีสารเกียวโต มีขั้นตอนหลัก

5 ระดับ

1. การออกแบบและพัฒนาโครงการ ซึ่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับการรับรองจาก host country คือต้องผ่าน DNA ก่อน
2. การยืนยันและขึ้นทะเบียนโครงการ
3. การติดตามเฝ้าระวังคือการ monitor โครงการ ซึ่งกระทำโดยผู้ดำเนินโครงการเป็นไปตาม project design ตามข้อเสนอของโครงการครั้งแรก
4. การตรวจพิสูจน์และการรับรอง
5. การออกใบรับรอง เสนอไปให้ Executive Board ออกใบรับรอง

โดยที่ CDM DNA ของไทยมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเสนอโครงการ การเห็นชอบมีจุดประสงค์หลัก เพื่อที่จะยืนยันว่าโครงการ CDM สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย และสอดคล้องกับนโยบายด้านอื่นไทย

กระบวนการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของไทย ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.วิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งและต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารบ้านเมืองที่ดีด้วย มีขั้นตอน 5 ประการ

- 1) การยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อขอความเห็นชอบ ต้องยื่นผ่านสำนักงาน CDM เท่านั้น
- 2) การพิจารณาลั่นกรองเบื้องต้น
- 3) การดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย ซึ่งกระบวนการนี้จะมีเจ้าหน้าที่ของ CDM คอยติดตามตลอดเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าโครงการ CDM ปฏิบัติตามและสอดคล้องตามกฎหมายไทยที่มีอยู่
- 4) การติดตามการดำเนินการตามขั้นตอน
- 5) ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอ หากเห็นชอบ DNA จะออกหนังสือรับรอง letter of approval ซึ่งผู้ดำเนินโครงการนำหนังสือนี้ไปขึ้นทะเบียนต่อ Executive Board ภายใต้พิธีสารเกียวโต

การพิจารณาหลักเกณฑ์เป็นโครงการ CDM ในประเทศไทย ตามที่กำหนดใน CDM มี 2 criteria คือเป็นระดับระหว่างประเทศ กับระดับประเทศ ในส่วนการศึกษานี้จะเน้นเกณฑ์กำหนดภายในประเทศ เป็นแนวทางที่จะใช้ในระยะยาว ประกอบด้วย

-ผู้เสนอโครงการต้องทำเรื่องของ social cost benefit analysis ให้ชัดเจน

-สอดคล้องกับเกณฑ์พัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ซึ่งต้องพิจารณาสามด้าน คือ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม

-เกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบและสุขภาพ มีการดำเนินการวิเคราะห์ผล โปร่งใส ทุกคนมีส่วนร่วม

-เกณฑ์เรื่องของtechnology transfer ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี หากมีโครงการเข้ามาดำเนินการในประเทศไทย ควรเป็นเทคโนโลยีที่ advance หรือสูงกว่า

- การดำเนินการของภาครัฐควรมีการคิดในเรื่อง fee เพื่อเอามาใช้ในการดำเนินการ เพราะคิดว่าไม่ควรเกี่ยวข้องกับเรื่องของการใช้จ่ายอื่นๆ อันนี้ก็คือข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องของโครงการที่จะนำเสนอเข้ามา

เอกสารถอดเทปการบรรยายพิเศษ
การสัมมนาเรื่อง “กลไกการพัฒนาที่สะอาด :
ประสบการณ์และการเตรียมการของประเทศกำลังพัฒนา”
วันที่ 24 พฤศจิกายน 2547 ณ ห้องประชุมวิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ

ส่วนที่หนึ่ง การบรรยายพิเศษเรื่อง “ท่าทีของประเทศกำลังพัฒนาต่อกลไกการพัฒนาที่สะอาด :
ประสบการณ์ของประเทศมาเลเซีย”

โดย Mr.Chow Kok Kee อธิบดีกรมอุตุนิคมวิทยา ประเทศมาเลเซีย

Good morning, Excellencies, Ladies and Gentlemen. Thank you very much for inviting me to the Ministry of Foreign Affairs to speak and share my experience with you upon the issue of CDM. Indeed, we have been working closely with our colleagues in Thailand. I see many of my friends sitting around. Now I will start off by talking about the CDM requirements and the Executive Board and how the process of CDM will be implemented. Then, I will talk about Malaysia's experience, how we actually handle the CDM issue.

I am sure that the first thing you know is that I am speaking too fast. So, I will slow down. Please stop me anytime you want to ask questions. And I think we are here to share our knowledge and to exchange our views, so, do not be shy to ask me or stop me anytime if you do not understand what I am saying or you need further clarification.

In Part I, I will be talking about CDM and how it is started. Under the clean development mechanism, there are certain elements that you need to consider when formulating a CDM project. First of all, of course, we know that CDM is provided in Article 12 of the Kyoto Protocol. The relevant rules and modalities of CDM were adopted at COP 7. So, the rules are there and we have to follow them if we want to undertake CDM projects. And what is very important is that there are two objectives when implementing CDM. One is that such project must assist developing countries to attaining sustainable development goals. This means that the CDM project must bring about some forms of sustainable development including improvement of the quality of the environment as well as promotion of economic growth.

Now, what do we mean by sustainable development? It was agreed that each country has its own definition of sustainable development. This means that in order to achieve sustainable development, a project must, on the one hand, promote economic development. On the other hand, CDM must ensure that such project aims at, at the very least, achieving some degree of environmental protection, for example, by reducing greenhouse gases. In doing so, we then are also helping developed countries to meet their commitments under the Article 3.

So, this is considered to be a win-win situation for both sides. We will get some forms of assistance to meet our sustainable development goals while developed countries are helped to meet their commitments. The Parties at COP7 have adopted certain additional elements that we also have to consider. Developed countries must take domestic actions to reduce greenhouse gases but they cannot say that such reduction will be fully done offshore or in another country. It can only be a joint implementation through a clean development mechanism. So, CDM is a supportive or additional project to their domestic actions.

Also, CDM projects must lead to the reduction of greenhouse gases. The word 'additional' is very difficult to understand. This is because 'additional' benefit is also the key that developing countries consider whether such project is worth undertaking. If a company has already planned to do a CDM project and this is part of the national policy to construct a power plant. Then, this is already a plan; this is not 'additional' benefit in the context we are talking about. But there might be some projects that could actually never be able to find investors for them. For example, you have solid wastes to dump. It is not cost-effective to do anything to those wastes but because of CDM we can now make use of them and reduce gas generation from the waste dump site. It is also important to consider that the projects must achieve environmental conservation. You are not doing something just for the sake of getting money but at the end you destroy the environment. So, we have done actually established strong rules governing CDM activities. They are complicated. We should therefore set out our clear policy on CDM. We will have to check how the baseline is constructed and so on. This relates to how CDM should indeed be designed. The Parties also decided that you cannot use public money to do CDM. In other words, you cannot use ODA (Official Development Assistance) that is normally used to promote social and economic

development, on CDM projects. They are financial mechanisms adopted in the convention. CDM must lead to transfer of technology to developing countries. This has been agreed by all the Parties.

Let me show you the cycle of CDM projects. You have a project proponent: a company that is interested to do CDM. Next questions are that how national authority makes assessment and what the baseline is? Whether or not monitoring mechanism is acceptable? This information must be sent to the Executive Board and they will consider whether your projects are acceptable and they will then be registered.

Then, new equipments are installed and monitoring process starts. And again you will engage in another designated 'operational entity' by which verification and certification of how much greenhouse gases you have reduced are issued. This is based on the reports submitted to the operational entity. The Executive Board will then issue the CERs to the countries where such project or company in question is located. For example, the CERs will be issued to the government of Malaysia.

It is clear that the way to do CDM depends on the 'operational entity' as it will accredit your projects. This means that it is a very powerful authority and the Executive Board very much relies on its approval simply because the Executive Board cannot be in every countries to inspect the projects in question. So, the Board has to assign some of the companies or accounting firms, for example, to inspect those projects proposed. However, these inspectors have to be accredited by the Executive Board. In doing so, the Executive Board will go through the applications of those companies and then recommend the Parties to choose the companies as their 'operational entities'. Their performance will be evaluated every 3 years. If someone complains that a particular operation entity is not doing its job, such inspector may be inspected too.

As an accredited operational entity, you are required to do quite a lot of things. You can validate the project. You can help the project proponent to submit the project for registration. You can also participate in the verified project by observing monitoring process and confirm that proper

equipments are installed. You can also say that 'a particular project has been operating for the last 3 months and according to the meter so many thousand tons of CO₂ have been reduced'. Such reports can be submitted to the Executive Board and the Board will look at that document and confirm the status of the CERs.

Once you have an operational entity and you are ready to submit your application, you must consider your methodology. In case that you are doing a new type of activity, you use a methodology that is not widely accepted; you must submit your methodology too. We are now in the process of looking at many possible methodologies, for example, how to measure the reduction of greenhouse gases from waste dump sites. At the moment, we have some proposed methodology applied to the measurement of greenhouse gas reduction from burning of palm oil wastes. This is a case that you have new methodology that you can submit. If not you can then use a proved technology and the Executive Board will consider and then once make a decision upon whether or not it should be registered as a CDM project.

Now, this particular flow chart is a slightly different as it relates to the new type of technology that I told you. You are doing something new, for example, you want to reduce CO₂ by putting it in the space shuttle and releasing it to the moon. This is a new methodology that nobody has ever thought of. So, you may want to submit it for consideration. After you have operated for few months then you have to get monitoring program started. Then you can get an operational entity to inspect the result. In the case that the operation entity is not doing its job, then you can have some spot check on that.

The next question arisen is that how we could set out a baseline. Let me give you an example, I am going to switch a coal fire power plant into a gas fire power plant. So, my baseline is my emission of the greenhouse gas based on my fuel uses. In my countries, Malaysia, we will have a mixed field of diesel, gas and a bit of hydroelectricity. So, the baseline is determined by all of these factors. If I do not do anything about it, this is your baseline. I can give you the second example on waste dump or the rubbish waste dump sites, the baseline is simple. Baseline is the full emission of the methane gas everywhere from the rubbish waste dump sites, this is my

baseline. But I am going to introduce a new technology to capture the methane. So, this would reduce gases from the baseline. This explains what will happen if you do not have a CDM project. The normal rate of emission is the baseline. There are 3 types of the so-called “small scale” projects and these are the projects that have already agreed on baseline. There also exist certain methodology and you do not have to apply again.

In addition, there are 3 types of the so-called “fast track” projects. They can get approval very fast. These include, for example, projects that are related to renewable energy. Projects run up to the maximum output of 15 MW by wind turbine, solar panel or they can be projects that generate biomass up to 150 MW. So, we have people who propose to build up power plant of 40 MW. They must ensure that 40 MW or energy efficiency is improving. You are then eligible for approval. Another type of project that can reduce 15 kiloton of CO₂ or equivalent annually also stand a good chance. These are very simple and straight forward projects.

If I am interested in dealing with solid waste dump sites, I would perhaps have five sites in the one district, three in another province and two in another province. I can also put them together and propose as one project rather applying three separate proposals. You can put them in one project but they may be bigger than 50 Mw and you will perhaps have to apply it as another normal project. So, you are allowed to put projects together. Suppose that you have 70 wind turbines in one place, you cannot apply them as 70 separate projects.

The whole CDM is governed by the Executive Board, which is consisted of members from developed and developing countries from different regions. So, what they do is that they will consider very important elements. One is the accreditation of operation entity, and the registration of operation entity. So far, we have 15 applications for operational entity. Basically, they are from developed countries. Some are from very big accounting firms that you are familiar with. There is only one from developing countries: it is from South Korea. At the moment, there is another company from Malaysia applying to become an operational entity. It is the second company from developing countries. At the moment, we have so far about 34 applications applying for new methodology to be approved. We have only approved a few of them. Some of them need

modification. You can see that most of them do not deal with CO₂. They deal with landfills, which release methane. This is a destruction of HFC from the production of chemicals that destroy the HFC production. There is only one that deals with plants and fields. I think there is one project that is quite close here and it is a project in Yala province. The methodology has been approved in the last meeting.

Some of us might perhaps think why we are doing CDM projects. You must know whether the project itself is within the baseline or not. It is very important to consider this factor. My experience is that we have companies come and talk to the government and propose that they want conduct CDM projects. We must well provide them information upon what they are required to do. We must be able to give them advice otherwise such projects are most likely not possible. Those companies spend 20,000-30,000 US dollars in having consultation and the answer they might get is that your project is no good.

So, if you want to do a CDM project first thing you need to know is to find out whether such project is within the relevant baseline or not. To do a CDM project you must also understand that there is cost involved in the preparation. Also, you need time to get the project approved. Sometimes, this may take months and requires pilot studies. In Malaysia, we have an experience that one of those studies costs about 30,000 US dollars. Of course, they got funding somewhere and this is OK. However, there are some stakeholders and people who are going to be affected by the project in question. You have to conduct interviews. You have to do public hearing or review, so that you can make comments and so on. You have to answer those questions first. Even if your projects have been registered, you still cannot forget that you have to start monitoring programme. You have to measure the amount of gas flows or you have to monitor it. You also have to prepare legal documents with international investors. You may have to do so many things that you are not familiar with.

In addition, with regard to price of CERs, if its market price is low, you then have to think about whether you can recover and meet your cost. These are factors you need to consider. Another important thing is that you need to consider whether there is national legislation applied to CDM projects? In Malaysia, we will have our own rules that I will speak about later on. So, you have to

confirm that you would do CDM projects and start to do some homework before embarking into it. So, this is the end of my Part I, if you have questions, please ask before I am going to talk about the experience of Malaysia.

Part II: Malaysia's Experience

I am going to talk about how we are going to work on the CDM in Malaysia. Of course, we have signed the convention. We have ratified the Kyoto Protocol in 2002. Now, what we have done is that we have set up a National Steering Committee on Climate Change in 1994. We have also established a National Committee on CDM in 2002. The National Committee of CDM is in fact under the National Steering Committee on Climate Change, which is consisted of members from several ministries, departments and also NGOs. So, what we are now doing is that we are setting up two technical committees. One is related to energy, which is chaired by the Minister of Energy and Communication. It deals with and provides technical evaluation on the CDM proposals submitted by project proponents. So, we are actually the first body giving advice to private sectors.

Another one is related to forestry and reforestation programs. This technical committee is chaired by the person who is familiar with these things. So, this is what we do to the issue of CDM. The National Steering Committee provides policy guidance to the technical committees. They also evaluate recommendations made by the technical committees. The technical committees may make comments and assessments regarding such projects whether they need technical flexibility or they lead to a reduction of a greenhouse gases and thus promote the achievement of sustainable development. Of course, they can issue the letters of endorsement. This is very important. Each of the CDM project will not be allowed to operate without a letter of endorsement issued by any of these governmental committees. They will monitor the progress of each project and of course report back to the National Steering Committee on Climate Change on the number of projects they endorse. This committee is chaired by the Deputy Secretary of the Ministry of Science Technology and the Environment and the members are comprised of people from different ministries. The idea of setting up this National Committee of CDM is to overcome problems that are being faced by some other countries as each individual ministry has its own sectoral interest

and this should be promoted in a different manner. So, we want to standardize CDM project activities and make them transparent. A project in energy will also be agreed upon by people who deal with other sectors. This will form common standard on price to the CDM. Otherwise, there is going to be a situation in which individual ministry sets out its own basis and you may have problems arisen, such as different criteria will be used and applied. So, this is going to be a one stop place where you need to apply the project here and then you get endorsement. The secretariat is managed by the Ministry of Science Technology and Environment. And of course the technical committees will provide all accreditation and so on and so far.

Different members from each technical committee are experts on energy or forestry. They are people who are familiar with the forestry. How do we work is to consider the projects. Investor will come and talk to local investors. They might come up with an idea and they can obviously submit to the secretary general of the Ministry of Science Technology and Environment. Their application would identify that they want to participate in CDM. Normally, we will advise them talk to the technical committees because we do not want them to prepare all those required and spend 20,000-30,000 US dollars and they get nothing. So what we doing is that of that we have the CDM committees whereas the Ministry of Science Technology and Environment serve as a secretariat. So, all applications come to one point. One stop does not mean that an application for energy CDM needs to be sent to the Energy Technical Committee. One stop means that you can submit an application to the CDM National Committee to evaluate. The application will be sent off to the relevant technical committees. They will ask you for further clarification if they do not understand on any points. They will make recommendation to support or not to support the proposed project to the CDM National Committee. The CDM committee, of course, will make a decision if they support. They will inform the project proponent that projects have been approved.

The project proponent can submit the PDD together with the letter of endorsement from the government to the Executive Board as the CDM project. So this way, we have indeed include relevant people in the same committee and consider applications together, which is much more cost effective. Other requirements may also be addressed by people from other ministries. This is system that we have.

With regard to setting out criteria, of course, we must consider our policy on energy. Obviously, we need more energy and we have set our target of 5% renewable energy by the 2005. We would like the CDM project to promote transfer of technology and improvement of our existing technology. Now, it means that we have to be convinced that technology used in those proposed project will assist our industry to better perform. We think that those projects should be joint investment projects. There should be an element of foreign investment. If you do not have foreign investment, it somehow makes that project to become unilateral. We would however like every project to have an element of foreign investment. We however have difficulty watching people as some foreign investors understand this point. We can call this a key purpose of doing CDM as it assists both developed and developing countries. It helps developing countries to meeting their sustainable development goals as well as assists developed countries to meeting their greenhouse gases reduction target.

The whole idea of CDM comes from joint implementation of the AIJ (Activity Implement Jointly) in which element of participation is required. So, we have looked at the prioritized areas, such as energy efficiency and renewable energy. We are looking very much at the fields of boiler replacement, motor replacement and a waste-dump and solid waste-dump, brown field, demand side management, biomass combustion, and landfills. There are people who are actually interested to look at palm oil. This chart shows liquid waste and one wants to install digester to generate methane. There are also investors who are now coming to look at landfills. A few landfills in Malaysia will be turned into some energy production plants or electricity production plants. Biomass combustion still remains a very popular project. We however have low priority on projects such as: reforestation, afforestation because we somehow do not see what I call 'benefit' when compare it with those reduction project. There is not much new technology to transfer from the change of land use projects. Someone cannot teach us how to plant tropical timber trees better than we do. We therefore give very low priority for the sink projects whereas we indeed talk about projects relating to activities at micro level. We already have the institution arrangement in place. We are very clear and transparent in a process of doing so. We have guidance leading you step by step. We now aim at promoting projects concerning renewable energy and energy efficiency.

Malaysia has very good investment climate like Thailand. We do not have serious political crisis, so you can see quite a lot of investors here and there. We have already ratified the Kyoto Protocol. We have quite lots of gases and wastes caused by palm oil industry. It generates quite a lot of them and we have big problems on landfills. We indeed want to do the projects on this issue eagerly. Solar energy? Yes, it is however quite expensive. We have quite numbers of people in private sectors and industries. They are foreign investors. Our concern is that the Kyoto Protocol has not entered into force. Some countries have not ratified it. At the beginning, we have lots of prospect investors coming to Malaysia and ask if we could do CDM. But now we do not see them coming back anymore.

Many perhaps want to wait and see whether the Kyoto Protocol would come into force. We then have problems as people tend to interpret the rules and modality differently from what they were agreed. Of course, the market is very depressing and costs about 350-450 US dollars a ton. As Operational Entities charge quite high, we are concerned that such high cost of registration may affect the way CDM projects are initiated. In Malaysia, do you know how much it costs to accredit a company before doing business? It costs about 20,000-25,000 US dollars. This is very expensive.

So, why we are always concerned when people come and propose that they would like to do CDM projects in our countries? Are they aiming at promoting sustainable development or they are here just to buy low cost CDM projects? These are always the questions we are asking ourselves. Is it because Malaysia can offer very low price? This is one of our concerns as we do not think we would not get a more reasonable price compared with those normal market prices in developed countries. This is the end of my Part II.

ส่วนที่สอง “ทำที่และการเตรียมการของประเทศไทยต่อการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด”

โดย รศ.ดร.วุฒิ หวังวัชรกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ดร.อัญญาพร ไกรพานนท์ สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ระหว่างประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดำเนินรายการโดย คุณกิตติ สิงหาปัด

คุณกิตติ ภายได้พิธีสารเกียวโต คิดว่าหากมีสิ่งที่จะต้องได้มีประโยชน์ต่อประเทศไทยมากที่สุด คงเป็นเรื่อง CDM ซึ่งมีคนพูดถึงนี้ตั้งแต่เข้ามาใหม่ๆ ถึงแม้ว่าจะขาดหายไปช่วงหนึ่งแต่ก็มีความคืบหน้าโดยตลอด มีคนทำงานและติดตามโดยตลอด เพราะฉะนั้นวันนี้เป็นโอกาสดีที่ได้มีการสัมมนา มาฟังผู้เชี่ยวชาญ นอกจากฟังจาก Mr.Chow Kok Kee และมีคำถามมากมาย ผู้เชี่ยวชาญทั้งสองท่านได้ติดตามเรื่องนี้มานานพอสมควร เห็นช่วงโหว่ของ CDM ซึ่งเคยเชิญ ดร.วุฒิ ไปอภิปรายที่สมาคมนักข่าวฯ อาจารย์ได้กล่าวไว้ว่าเมื่อทำโครงการ CDM แล้วจะมีปัญหาในเชิงปฏิบัติมากมาย ทั้งเรื่องเทคนิค มีความซับซ้อน ซึ่งยังไม่ชัดเจน CDM เกิดขึ้นด้วยความรู้สึกอีกแบบหนึ่ง แต่คนก็มองไปอีกแบบหนึ่ง จึงอยากให้อาจารย์วุฒิช่วยสรุปคร่าวๆ ให้ฟังว่า CDM เกิดขึ้นมา และมีมุมมองอย่างไร

ดร.วุฒิ ประเด็นของ CDM ที่เกิดขึ้นมาภายใต้อนุสัญญาคืออะไร และเมื่อปฏิบัติแล้วเป็นอย่างไร รวมทั้งมุมมองผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นมุมมองส่วนตัว เพราะที่ผ่านมามีหลายเวที ก็มีความเข้าใจที่หลากหลาย และมีฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งความจริงควรที่จะอยู่ในฐานเดียวกัน

ปรัชญาในมาตรา 12 ซึ่งพูดชัดเจนว่า ช่วยในการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนานั้นคือประเด็นที่ Mr.Chow Kok Kee กล่าวไว้ว่าจะมาช่วยในการพัฒนา หรือจะมาซื้อสัญญาในราคาถูก จากนั้นจริงๆ คือ CER ต้องเกิดจากพื้นฐานของความสมัครใจในการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง เพราะฉะนั้นในการกักเก็บจากป่าเป็นอีกประเด็นที่ต้องพูดกัน และ additional ในกรณีที่ไม่มีการลดก๊าซเรือนกระจกแล้ว ก็เป็นหลักการของการทำโครงการ CDM การลดก๊าซเรือนกระจกต้องวัดได้ ไม่ใช่แค่ลดตรงนั้นแต่ปล่อยตรงนี้ เพราะต้องมีการพูดถึงการ leakage ออกมาอีก ต้องมีการลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากปกติ เพราะการทำ CDM ไม่ใช่โครงการปกติที่ทำกัน เป็นโครงการที่เกิดจากพันธกรณีของประเทศพัฒนาแล้ว ต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เพิ่มกว่าปกติ เพราะว่าประเทศกำลังพัฒนาต้องเร่งเพื่อเข้าสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อต้องต่อสู้กับภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดจากประเทศพัฒนาแล้ว เพราะฉะนั้นการลงทุน CDM ต้องช่วยในการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพิ่มกว่าปกติ นั่นคือ ปรัชญา ดังนั้นเงินต้องเพิ่มขึ้น มิฉะนั้นต้องไปเอาเงิน OD ต่างๆมา

แล้วบอกว่าเป็น CDM ที่เหลือก็ไม่ต้องทำ ก็คือการโยกย้ายถ่ายเงิน เพราะฉะนั้นอันนี้เป็นเงื่อนไขภายใต้ปรัชญาของ CDM

ตอนเริ่มต้นต้องมีเงื่อนไขการพัฒนาที่ยั่งยืน และต้องเกิดจากหลักการของประเทศเจ้าบ้าน ต้องให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ต้องเป็นการดำเนินร่วมกันระหว่างประเทศที่ลงทุนคือประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศเจ้าบ้าน นั่นคือสิ่งที่เขียนไว้ในมาตรา 12 ประเทศที่ลงนามคือประเทศที่ยอมรับเงื่อนไข จากนั้นมีการเจรจาและสรุปว่าให้มี CDM ไปไม่ได้ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ เพราะมีคำถามว่าเป็นการลดที่แท้จริงหรือไม่ เพราะการลดที่แท้จริง คือการลดการใช้น้ำมัน หรืออะไรที่เกิดจากซากพืชซากสัตว์อันนี้ถือเป็นการลดที่แท้จริง การเพิ่มขึ้น additionality ไม่มีชัดเจน การถ่ายทอดเทคโนโลยียังไม่ชัดเจน เงื่อนไขการพัฒนาที่ยั่งยืนยังอยู่ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมี public hearing, public participation กว้าง เขาก็บอกว่าเป็นการแสดงข้อคิดเห็น เป็น comment เป็นลายลักษณ์อักษร จากนั้นไม่มีความชัดเจนว่าเป็นกิจการเฉพาะร่วมดำเนินการระหว่างสองฝ่ายหรือทำฝ่ายเดียวก็ได้ ทั้งที่ใน article 16 พูดชัดเจนว่าต้องเป็นการทำงานร่วมกัน ฉะนั้นจากปรัชญาที่หลอมกลายเป็นแบบนี้ แต่ละส่วนของโลกมองไม่เหมือนกัน รัฐมีพันธกรณี ดังนั้นต้องมองถึงปรัชญามองถึงหลักการของอนุสัญญาให้ครบ

สำหรับในด้านทฤษฎีต้องพิจารณาเพราะบางทฤษฎีใช้ไม่ได้ เช่น เศรษฐศาสตร์ เพราะเศรษฐศาสตร์ไม่ได้พูดเรื่องการกระจายความเสมอภาค ยกเป็นภาระหน้าที่รัฐบาล หน้าที่สังคมไปรับผิดชอบ แต่ในอนุสัญญาเป็นเรื่องของความเสมอภาคเป็นเรื่องของการกระจายต่างๆ เพราะฉะนั้นเอาเศรษฐศาสตร์มาใช้ต้องระวังอย่างมาก นักกฎหมายสำคัญมากในการเจรจา บางครั้งนักกฎหมายพูดเสร็จแล้วเราไปตีความกลับไม่ใช่ที่เราคิด สำหรับผู้ปฏิบัติ รัฐบาลต้องการให้บรรลุพันธกรณี อย่างเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการให้ได้ต้นทุนต่ำ แต่ต้องมองภายใต้เงื่อนไขของหลักการต่างๆ ด้วย รัฐบาลที่รับก็ต้องหวังประโยชน์ของประเทศโดยรวม เตรียมการสำหรับอนาคต เราไม่รู้ว่าคนของเราต้องรับภาระเมื่อไร อันนี้เป็นสิ่งที่ต้องคิดกัน เอกชนกำไร ทีนี้เอกชนต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐ เพราะถ้าหากรัฐเองมองเป้าหมายไม่ชัดเจนจะทำให้เกิดความไม่ชัดเจน องค์การระหว่างประเทศมีอยู่หลากหลาย บางครั้งก็ชัดและไม่ชัด บางครั้งมี hidden agenda อยู่ ก็แล้วแต่ไม่ว่า World bank ไม่ว่า ADB เหมือนกันหมด ต้องดูอะไรหลายอย่าง อันนี้เข้าใจได้ NGOs ก็เหมือนกัน บาง NGOs รับจ้างไปเจรจาด้วยซ้ำ เพราะฉะนั้นแม้กระทั่งผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญประเทศกำลังพัฒนารับจ้างประเทศพัฒนาแล้วไปล็อบบี้ด้วยซ้ำไป คนไม่เห็นจะไม่รู้

ปัจจุบันจึงกลายเป็นว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่ผูกไว้ตามปรัชญาต้องมาให้ประเทศเจ้าบ้านตัดสินใจประเด็นในเรื่องของ additionality, unilateral, sustainable development criteria ตรงประเด็นสุดท้ายยอมรับได้ แต่สองประเด็นแรก เนื่องจากกระบวนการเจรจา และการตีความที่แตกต่างกันออกไป

พยายามใช้เล่นคำต่างๆ ถ้าคนไม่ติดตามจะไม่รู้ว่าทำไมต้องใส่ตัวนี้หรือตัวนั้น ผลสุดท้ายออกมาคือเทคโนโลยีเพิ่มเติมจากการดำเนินการภายใต้ article 4.5 ก็ไปดูกันเอง unilateral ก็เหมือนกันคือแล้วแต่จะตัดสินใจ ทำให้ต้องมานั่งคิดให้ดีกว่าเรายู่ตรงไหน เพราะประเทศไทยอยู่ตรงกลาง ประเทศที่แย่ๆ เช่น ประเทศแอฟริกา ประเทศ small Island state ไม่มีปัญหา เกาหลีไม่มีปัญหาเพราะเห็นภาพตนเองแล้ว แต่ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บราซิล จีน ต้องนึกถึงตนเองว่าอยู่ตรงไหน ต่อไปอีก 10 ปีจะเผชิญอะไร เรายู่ตรงไหนคิดให้เสร็จ แล้วถึงกำหนดแนวทางของเรา ที่นี้ที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศปล่อยให้เอกชนดำเนินโครงการ CDM เอง เอกชนไม่ได้มองถึงอนุสัญญานี้ เขามีหน้าที่ทำธุรกิจ เพราะหากรัฐบาลไม่ชี้แนะให้ดีจะเป็นการสร้างปัญหาไม่ได้ช่วย อย่างที่ Mr. Chow Kok Kee พูดว่ามีแค่ Prospector แต่ไม่มี Investor เพราะเวลาเอกชนเข้ามาจะไม่ทราบว่ามีขั้นตอนอะไรบ้าง ทำให้ต้องกลับไปคิด แต่ถ้าหากทุกคนเข้าใจปรัชญาและหาทางประสานร่วมกัน ได้ก็ดี

สุดท้ายที่ปัจจุบันต้องดูคือ ยังมีความไม่แน่นอน โดยรัสเซียเป็นตัวแปรสำคัญ และประการสุดท้ายคือประเทศไทยมองอย่างไร ในเมื่อเรา ratify อนุสัญญาเกียวโต เราต้องยึดหลักการของอนุสัญญา ต้องมีความมุ่งมั่น ต้องทราบว่าสถานการณ์ของเราเป็นอย่างไร emission เหลือเป็นอย่างไร อีก 5 หรือ 10 ปีจะเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นที่บอก unilateral มีคนตั้งคำถามว่าทำไมต้องทำ ในเมื่อคุณทำได้ก็ควรทำ ภายใต้ spirit ของ convention เราต้องช่วยลด ไม่ใช่รอเมื่อมีผลประโยชน์จึงช่วยลด ทุกประเทศต้องช่วยลดภายใต้สถานการณ์ของเราเอง ดังนั้นหากเรามีความจำเป็นในการลด ควรทำไปเลยไม่ต้องรอ หากเมื่อไรรอเพื่อต้องการผลประโยชน์อะไรบางอย่าง เขาจะนำประเด็นนี้ไปอ้างถึงเป็นการดิ้นรน ที่มองเห็นคือขั้นต่อไปคือเขาต้องการให้มี voluntary commitment หมายความว่าให้ลดเท่าไร แต่ไม่มีการบังคับ หลังจากนั้นอีกขั้นต่อไปถึงมีการบังคับ จะอยู่ภาพที่เราแสดงออกไป ต้องดูเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ ความจำเป็นด้านพลังงาน จะไปเรียกร้องทำ renewable ทำ solar energy ซึ่งมีต้นทุนสูงกว่า 4-5 เท่า มองว่าน่าจะลำบากในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจ มีต้นทุนทั้งนั้น และหากเราจะทำ CDM เราเห็นสถานการณ์ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ความจำเป็นด้านพลังงาน คิดว่าเราจะมีภาพที่ตรงกันชัดเจนขึ้น และจะพูดกันได้ว่าทำไมต้องทำตรงนี้หรือตรงนั้น ทุกอย่างจะมีเหตุผลอธิบายโดยเฉพาะเชิงวิชาการ เราจะมองเห็นว่าถ้าเราจะเอา solar เงื่อนไขอาจไม่ต้องมาก เพราะเราอยากจะได้ ถ้าเรามี biogas มีเทคโนโลยีอยู่แล้ว เงื่อนไขต้องมีมากขึ้นกว่านั้น เพราะฉะนั้นการเตรียมการต่างๆ ต้องดูภาพนี้ด้วย

คุณกิตติ เมื่อสักครู่นี้ Mr.Chow Kok Kee แล้วคิดว่ามีประสบการณ์มากพอสมควร อยากให้ดร.อัญญาพร ให้ภาพคร่าวๆ ในหัวข้อ “เท่าที่และการเตรียมการของประเทศไทย” สำหรับเมืองไทยทำอะไรไปบ้าง มีความคืบหน้าล่าสุดหลังการปฏิรูประบบการ ว่าทำอะไรบ้าง

ดร.อัญญาพร สถานภาพของประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา มีพันธกรณีที่จะร่วมมือในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโตแล้ว ทำให้ประเทศไทยสามารถที่จะเข้าร่วม CDM ได้ อันนี้เป็นพันธกรณีที่เราได้ fulfil ไปแล้ว

สำหรับเรื่อง CDM ที่เป็นโครงการที่เราได้เตรียมการแล้ว พบว่า CDM ไม่ได้เป็นกลไกหลักที่เราไม่ได้การลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มเติมมากมายนัก แต่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ผู้ลงทุนอยากมาลงทุน คงจะมีเงินเข้ามาบ้างแต่ไม่มากมายนัก และพบว่าภาคพลังงานเป็นภาคที่น่าทำ CDM มากที่สุดในประเทศไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่คุณกิตติอยากให้พูด คือตอนนี้มีภาพที่ชัดเจนแล้ว ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็น national focal point สำหรับพิธีสารเกียวโต และเป็น DNA สำหรับประเทศไทย สำหรับนโยบายหลักมีออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี 2 ครั้งด้วยกัน คือครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2545 ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ก็อยากให้เห็นส่วนราชการของรัฐทุกแห่งช่วยกันทำตามพันธกรณีที่เราได้ให้สัตยาบันไว้ต่อพิธีสารเกียวโต นอกจากนี้รัฐบาลยังเห็นว่าสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ในขาขึ้น และมีศักยภาพความพร้อมในด้านงบประมาณพอสมควร ก็ขอให้เริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยตนเองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามถ้าโครงการใดจะร่วมมือกับต่างประเทศในลักษณะที่ทำให้เกิดคาร์บอนเครดิต ก็ให้นำเสนอแก่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีไป ซึ่งอันนี้เป็นนโยบายหลัก ณ ปัจจุบัน นอกจากนั้นก็ยังมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบกับการปรับปรุงคณะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยที่มีท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน มีเลขานุการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเลขานุการ นอกจากนั้นมติครม.เดียวกัน ยังเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการดำเนินงานกลไกการพัฒนาที่สะอาด โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการองค์กร DNA CDM เป็นเลขานุการ อันนี้ภาพคงคล้ายกับของมาเลเซีย แต่ของไทยมีพิเศษกว่าคือขึ้นมาถึงระดับรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามมติรัฐมนตรีว่าวันที่ 10 กันยายนว่าโครงการใดก็ตามที่จะก่อให้เกิดคาร์บอนเครดิตต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นขั้นสุดท้าย ในการเสนอโครงการก็จะต้องเสนอเข้ามาที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทางกระทรวงฯ จะนำเข้าคณะทำงาน CDM โดยมีท่านปลัดกระทรวงฯเป็นประธานและเมื่อกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับเอกสารโครงการว่า PDD (Project Design Document) แล้วคงต้องพิจารณาว่าเป็นโครงการประเภทไหน ถ้าเป็นด้านพลังงาน อุตสาหกรรมก็คงส่งไปให้คณะทำงานเหมือนมาเลเซียที่มี technical committee ในส่วนพลังงานและอุตสาหกรรม ซึ่งตรงนี้กระทรวงพลังงานได้รับดูแลเรื่องนี้ ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะทำงานแล้ว มีท่านรองปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธานในชุดนี้ ส่วนเรื่องของป่าไม้และเกษตรกรรม ตอนนี้กำลังรอผลการประชุม COP 9 อยู่ เมื่อคณะทำงานทั้งสองชุดทางด้านเทคนิค พิจารณาเห็นชอบกับ PDD ก็จะเสนอกลับมาที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำเข้าที่คณะทำงาน CDM หากคณะทำงาน CDM เห็นชอบก็นำเสนอเข้าที่คณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่มีท่านรัฐมนตรีเป็นประธาน และเสนอต่อไปยังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเป็นขั้นตอนสุดท้าย

คุณกิตติ อยากให้ลงรายละเอียดคณะกรรมการ CDM ประกอบด้วยอะไรอย่างไร เพราะค่อนข้างสำคัญทั้งในแง่ตัวบุคคล กรรมการย่อย ภาคส่วนที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องจะอยู่ตรงไหน

ดร.อัษฎาพร คณะทำงาน CDM ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ในระดับกรมและกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในส่วนของการกระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรวมทั้งผู้แทนจากระดับกรมในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นยังมีผู้แทนจากภาคเอกชน ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมและสภาหอการค้าไทย รวมทั้งมีผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ที่เราให้ความสำคัญอันนี้อาจแตกต่างจากมาเลเซียเล็กน้อย เราได้มีผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน 2 หน่วยงาน ซึ่งจำได้ไม่แน่นอนว่าเป็นคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน กับมูลนิธิฟื้นฟู อยู่ในคณะทำงาน CDM ด้วย นอกจากนั้นยังมีผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับ CDM ในประเทศไทย 5 ท่าน โดย ดร. คุณหญิงสุทธาวาสย์ อยู่ในส่วนนี้ด้วย

อำนาจหน้าที่ของคณะทำงาน CDM จะใกล้เคียงกับของทางมาเลเซีย คือมีหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการที่เกี่ยวข้อง และมีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองข้อเสนอโครงการ PDD ก่อนที่จะเสนอตามขั้นตอนต่อไป ขั้นตอนอาจจะยาวเพราะต้องเสนอทางคณะรัฐมนตรี เนื่องจากทางคณะรัฐมนตรีเห็นว่าโครงการลักษณะนี้ก่อให้เกิดผลดี ผลเสียต่อผลประโยชน์ของประเทศจึงต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณา

กรอบนโยบายและแนวทางในการดำเนินงาน ณ ปัจจุบันมองว่าโครงการที่น่าจะดำเนินงานตามโครงการ CDM ของประเทศไทยได้ ซึ่งใกล้เคียงกับทางมาเลเซีย คือเราจะเน้นไปที่โครงการ renewable energy ซึ่งทางมาเลเซียจะเน้น energy efficiency ก่อน แต่ไทยเน้น renewable energy

โดยที่เราดูตามแผนยุทธศาสตร์พลังงานด้วย ซึ่งแผนยุทธศาสตร์พลังงานมีแผนที่จะพัฒนาส่วนแบ่ง renewable energy ให้ได้ถึง 8 เปอร์เซ็นต์ ต่อมาในเรื่องของ energy efficiency ขอเรียนให้ทราบว่า เรื่องของ renewable energy และ renewable efficiency จะรวมเรื่องของ waste management ในเรื่อง methane capture ต่างๆ ด้วย process improvement เรื่อง transportation ซึ่งตรงนี้จะดูในเรื่องของ แผนยุทธศาสตร์พลังงานด้วย ตรงนี้เป็นประเด็นหนึ่งที่แตกต่างจากมาเลเซียเป็นผลที่ได้จากการศึกษา ที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลออสเตรเลียผ่านทางธนาคารโลกว่าโครงการ afforestation กับ reforestation ขึ้นที่รกร้างว่างเปล่า abandon land มีความเป็นไปได้ในการดำเนินงานในประเทศไทยแต่ทั้งนี้ต้องรอกฎเกณฑ์ระเบียบที่คาดว่าจะสามารถที่จะสรุปกันได้ ใน COP 9 ซึ่งได้คุยกับ อ.วุฒิ ว่าเป็นกฎกติกาที่มีความซับซ้อนยิ่งกว่า CDM ปกติหรือ CDM ทางด้านพลังงาน ตรงนี้ต้องดู กันอย่างมากว่าเราจะทำได้อย่างไร

ในการพิจารณากรอบโครงการว่าโครงการแบบใดสามารถจะเข้าโครงการ CDM ของ ประเทศไทยได้ก็คือ ประเด็นหลักต้องเข้าหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป็นหน้าที่ของ host country พิจารณาว่าโครงการนี้เป็นโครงการเข้าข่ายการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศ host country เจ้า หน้าที่คณะอนุกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ประชุมกันแล้ว ครั้งแรกวันที่ 10 สิงหาคม ได้เห็นชอบกับกรอบตรงที่ว่าควรมีการพัฒนาดัชนีในการประเมินการ พัฒนาที่ยั่งยืนจากโครงการ CDM ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ต้องดู นอกจากนั้นเราต้องดูผลกระทบสิ่งแวดล้อมจาก CDM ด้วย ซึ่งผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายกติกา CDM กำหนดให้เสนอใน PDD อยู่ แล้ว ซึ่งเราต้องดูว่าเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของประเทศเราหรือไม่ และมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร นอกจากนั้นจะดูในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประเด็นนี้ทางอ.เดชรัตน์เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในโครงการนี้ด้วย ได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนมาก ซึ่ง CDM เป็นเรื่องที่ยังรู้กันในแวดวงจำกัดและมีความซับซ้อนมาก ประเด็นต่อไปเป็นเรื่อง additionality ซึ่ง อ.วุฒิได้เรียนไว้ว่าทำไปทำไมจะกลับมาเป็นภาระของประเทศเจ้าบ้าน ในการดูว่าโครงการนี้มี additionality หรือไม่

เรื่องของการกำหนดปริมาณคาร์บอนเครดิต พบว่าประเทศที่มาลงทุนสามารถได้ปริมาณ คาร์บอนเครดิตไปทั้งหมด ซึ่งมีช่องว่างที่จะให้เจรจาในเรื่องของคาร์บอนเครดิตด้วย ยกตัวอย่าง บางประเทศสมมติได้คาร์บอนเครดิตมา 100 ให้เครดิตประเทศผู้ลงทุนไปเพียง 70 เท่านั้น ส่วนที่เหลือต้องคุยกันในรายละเอียด

ประเด็นสุดท้ายเป็นประเด็นที่อ.วุฒิได้พูดไปแล้วว่าการพิจารณาโครงการ CDM ของ

ประเทศไทย คงต้องดูความสัมพันธ์ของการดำเนินการโครงการ CDM กับกระแสเงินในเวทีโลกใน ส่วนของพันธกรณีในอนาคตว่าประเทศไทยจะเป็นอย่างไรหลังปี 2012 ไปแล้ว

คุณกิตติ ขอตกลงว่าเท่าที่คุณของไทยให้ความสำคัญอันดับแรกๆ เรื่องพลังงานเหมือนกัน แต่ถ้าจะจับกระแสที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ รู้สึกว่ามีเรื่องป่าไม้เข้ามาอยู่ในโครงการแรกๆ เพราะสมัย ก่อนกระทรวงเกษตรฯ พูดยถึงการเอาป่าไปแลกหนี้ ซึ่งจะเห็นเป็นรูปธรรมมากกว่าเรื่องพลังงาน ตอน นี้จริงๆ แล้วเป็นอย่างนั้นหรือไม่ มีแนวโน้มที่จะนำ sink เข้าไปรวมเร็วกว่าพลังงานหรือไม่

ดร.อัษฎพร ถ้าดูตามนโยบายของรัฐ คงไม่เร็วกว่าในเรื่องของโครงการด้าน sink ก็อรอนโยบาย กฎกติกาการขายจาก COP 9 ด้วยส่วนตัวยังกังวลว่าจะสามารถได้ข้อสรุปหรือไม่ใน COP 9 ซึ่งอ่านดูแล้วรู้สึกว่ายากมากยิ่งขึ้นกว่า CDM ปกติด้วยซ้ำ ซึ่ง CDM ปกติต้องใช้เวลาเจรจากัน อย่างนาน ณ ขณะนี้คงเป็นไปได้ที่จะนำโครงการ sink มาทำก่อน

คุณกิตติ เรียนถามอ.วุฒิ เรื่อง baseline อาจมีความเป็นไปได้ในการคำนวณ baseline เข้าผลประโยชน์ของตนเอง อาจารย์คิดว่าในประเทศของเรา ใครจะเป็นคนดูเรื่องนี้ โอกาสที่ประเทศจะ คำนวณ baseline เข้าประโยชน์ตนเองนั้นยากหรือง่ายอย่างไร

ดร.วุฒิ เป็นคำถามที่ยาก พูดยังประเทศไทยต้องมองที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบ อีกอันหนึ่ง สิ่งที่น่าคำนึงคือว่าคำนึงถึงแผนและนโยบายในการพัฒนาของประเทศด้วย หมายความว่าหากอะไร ที่คิดจะทำและมองจากแนวโน้มที่ทำได้ นั่นคือ baseline โดยเทคนิค แต่เชื่อว่ามีทางออก วิธีการต้อง เขียนให้ได้ว่าเราประสบปัญหาในการทำอย่างนั้น เรามีแผน แต่ในกลางปีแล้วทำไมไหว ยกตัวอย่าง เช่น บางอย่างรัฐบาลจะ subsidize อันนี้เป็นเงื่อนไขที่ต้องมานั่งคิด เวลาทำ CDM เพราะคำถามคือ ทำไมเราต้องจ่ายเอง ทำไมเอาเงินเขามาจ่าย ถามว่าถ้าเราทำพวกนี้แล้วผ่านหรือไม่ ต้องไปถาม Methodology panel (Meth panel) จะมีคณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ คอยดู ซึ่งตรงนี้เขาไม่ได้ทำหลังจาก เรา เพราะจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญอีกชุดหนึ่งที่เรียกว่า OE (Operation Entity) อันนี้เขาจะดูก่อนว่าที่ เราทำมีความเหมาะสมหรือไม่ ดังที่ Mr.Chow Kok Kee กล่าวไว้ บางทีก็รับจ้างไปทำเองเพราะ ฉะนั้นก็เอาใจเจ้าของโครงการ แต่ต้องผ่าน Meth panel พอผ่าน Meth panel วิธีคำนวณที่เป็นมาตรฐานจะบิดเบือนไม่ได้ ซึ่งตอบยากว่าโอกาสเป็นอย่างไร

คุณกิตติ เรียนถาม อ.อัมภาพร เมื่อช่วงเข้ามีการพูดคุยกันในแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย เห็นมีบริษัท AT Bio Power จากยะลา เสนอไปแล้ว อยากเรียนถามว่าเสนอได้อย่างไร มีใคร endorse จะมีการทำลักษณะนี้หลายโครงการหรือไม่ในประเทศไทย

อ.อัมภาพร ขอพุดรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัท AT Bio power ไซต์ที่เสนอไปไม่ใช่ที่ยะลา เป็นที่ จ.พิจิตร ที่ยะลาเป็นของ J Power ยังไม่ได้เสนอไป ในส่วนที่ บริษัท AT Bio power เสนอไปเป็นส่วน methodology ซึ่งเขามี Operational Entity คือบริษัท DNV ซึ่งตอนนี้ยังไม่เป็น OE เป็นแค่ AE (Applicant Entity) ซึ่งเป็นลักษณะของ New Methodology ไป ไม่ได้เสนอทั้งตัวโครงการ พอเขาได้รับ approved methodology ซึ่งเขาใช้

3 rounds คือ round แรก first of consideration นั้นตกมา อันนี้เพิ่งได้รับ approved methodology หลังจากได้รับ approved methodology เขาต้องกลับมาเสนอตามขั้นตอนภายในประเทศอีกครั้งหนึ่ง (ซึ่งไม่ใช่การลักไก่ เพราะที่เสนออย่างนั้นเป็น new methodology)

คุณกิตติ กระบวนการจะใช้เวลาในการพิจารณานานหรือไม่

อ.อัมภาพร ในส่วนรัฐบาล ตอนนี้ยังพิจารณาอยู่ ขึ้นกับว่าใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณารายละเอียดขนาดไหน ซึ่งหากดูหน้าที่ของ DNA หน้าที่ของ host country ตามที่กำหนดไว้จะดูอย่างเดียวคือการพัฒนาที่ยั่งยืน และจะดูอย่างไร จะกำหนด methodology ขึ้นมาหรือไม่ หรือจะดูอย่างที่มาเลเซียเขาเป็น national priority หรือไม่ตรงนี้ ขึ้นกับหลักเกณฑ์ที่เราจะกำหนดขึ้นมา แต่หากจะดูในหลายประเด็น ตามที่เรียนไว้ว่าคณะกรรมการต้องการดูหลายประเด็น เพราะเพื่อไม่ให้เกิดกรณีที่ให้แค่ endorse โครงการ ซึ่งจะเกิดอะไรขึ้นหากมีการ endorse โครงการ แล้วโครงการนั้นไม่ผ่านการพิจารณาของ EB ทั้งหมด จึงต้องขึ้นกับรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณา หากมีรายละเอียดมากก็จะพิจารณานาน แต่ก็ขึ้นอยู่กับว่าเรามีหลายละเอียดยมี frame ที่ชัดเจนขนาดไหน ถ้ามี frame แล้วการพิจารณาก็น่าจะเร็วยิ่งขึ้น

คุณกิตติ เมื่อฟังอาจารย์พุด เห็นว่าให้ priority กับ renewable energy มาเป็นที่หนึ่ง และถ้าดูนโยบายรัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงพลังงานเรื่อง SPP ตอนนี้ก็มีโครงการโรงไฟฟ้าขนาดเล็กจาก biomass จำนวนมากซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณา ผ่านไปแล้ว 3-4 แห่ง อาจจะมีบริษัทร่วมทุนจากต่างประเทศต้องการได้ CDM ด้วยส่วนหนึ่งนอกเหนือจากทุนอนุรักษ์พลังงาน หากเริ่มนับตั้งแต่หนึ่งจนสามารถผ่านได้เป็นโครงการ CDM ถ้าประเมินด้วยโครงการทุกอย่างจะใช้เวลาเท่าใด

อ.อัมภาพร คงต้องถามทาง Mr.Chow Kok Kee Executive board แต่สามารถตอบในเบื้องต้นคือได้คุยกับสมาชิกของ Executive Board หลายท่าน และได้คุยกับ secretariat เวลาค่อนข้างที่ยาวนาน โดย secretariat บอกว่าไม่คาดหวังที่จะมี CDM ที่ register แล้ว implement ได้ก่อนปลายปี 2004 ก็คงจะนานพอ สมควร

คุณกิตติ Is that correct?

Mr.Chow Kok Kee Well, that it's correct in the way. We have talked about methodology in the case of the rice husk. It is up to them to prepare PDD. There will submit to the government and that probably will take 2-3 months and then the government probably thinks another one-two months. Then what you are submitted to a Executive Board, the Executive Board has certain cut off time. Far certain cut off time, if you meet that probably the next round of consideration is a 2-3 months.

ดร.จ่านง อำนาจในการต่อรองของประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถใช้ได้อย่างเดิมในการต่อรอง คำถามมีอยู่ว่าสิ่งที่เราเข้า CDM แล้ว สิ่งนั้นจะถูกกลับมาเป็นเงื่อนไขให้เราในอีก 10 ปีข้างหน้าหรือไม่ในรูปแบบใด

เพราะประเทศเป็นของคนไทยทุกคน ประเด็นที่สอง คือว่าในเรื่องของคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งทุกคนทราบดีว่าคาร์บอนไดออกไซด์ไม่มีราคา market price ในหลักการถ้าไม่มีเกณฑ์ราคา คนซื้อก็อยากซื้อที่ถูกที่สุด คนขายก็อยากขายในราคาที่แพงสุด ถ้าไปดูราคาในอินเทอร์เน็ต ราคาที่เสนอในแต่ละประเทศ จะมีตั้งแต่ถูกไม่กี่เหรียญสหรัฐจนถึง 200-300 เหรียญสหรัฐ ถามว่าหลักการอยู่ที่ตรงไหน เพราะฉะนั้นขึ้นกับโมเดลทางเศรษฐศาสตร์ ถึงเราไม่ชอบวัดอย่างไรก็ตาม มีวิธีคิดไปหมดถ้าคิดแบบนักเศรษฐศาสตร์ก็จะรวมทุกอย่างรวมทั้งค่าเสียโอกาส หมายความว่าอัตราที่ปล่อยคาร์บอนฯ ไป 1 ตัน เราจะใช้พลังงานนั้นไปพัฒนาเศรษฐกิจ ตัวเลขของประเทศไทยอัตราของ GDP ต่อ 1 ตันคาร์บอนไดออกไซด์ (ถ้าจำไม่ผิด) ประมาณ 200-400 เหรียญ อันนี้เราจะ include หรือไม่ ถ้า include กับไม่ include วิธีที่เห็นมากการคำนวณตัวเลขทางวิชาการวิธีที่เสนอมานี้ แต่ค่าลงทุนของโครงการเท่านั้น ไม่รวม opportunity cost กับ externality cost จะไม่มีการรวม และนี่คือราคาของผู้ขายที่เสนอ อย่างเช่น ปลุกป่าจะคิดราคาแค่ค่าปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ เพราะฉะนั้นหลักการคิดในเชิงวิชาการคงขัดแย้งกันมาก ประเด็นต่อไปในเรื่องของเทคโนโลยี ต้นทุนเทคโนโลยีที่จะเลือก ต้นทุนเรามี

ทางเลือกอยู่ 2 วิธี energy sink กับ emission source emission source หมายความว่าเราใช้พลังงานที่ปลดปล่อยออกไป ถ้าเป็นตัว sink หมายถึงเราเอาตัวไปดูดกลับเข้ามา ต้นทุนทั้งสองเทคโนโลยีแตกต่างกันอย่างมากมาหลายทศวรรษ และในทาง emission source เองเน้นหนักในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพกับการใช้ renewable ก็โชคไม่ค่อยดี อะไรที่เป็น simple technology จะราคาถูก เช่น ติดเครื่องทำน้ำร้อนแสงอาทิตย์ต้นทุนจะถูก กับอีกอันที่ใช้ high technology เช่น solar cell ไปประดิษฐ์เป็นไฟฟ้า แล้วทำน้ำร้อนขึ้นมา ต้นทุนต่อหน่วยจะแพงมหาศาล นี่ก็ความโชคไม่ดี ถ้ามองว่าเทคโนโลยีที่ต่างกันมากขนาดนี้ ต้นทุนไม่เท่ากันเลยจะอย่างไร คนซื้อก็อยาก ซื้อถูก ถ้ามองว่าเราได้อะไรจาก technology transfer ถ้ามันง่ายมาก เพราะเราก็ทำเองเป็น ในฐานะนักเทคโนโลยี เห็นตัวอย่างที่มีการร่วมกัน อย่างไม่เป็นทางการ ฟังแล้วเจ็บปวด เพราะเมืองไทยก็ทำได้ทั้งหมด ผมคิดว่าตัวอย่างมาเลเซียเป็นเรื่องที่ดี ควรจะพูดถึง prioritization ของเทคโนโลยี และมาวิเคราะห์ จุดสุดท้ายขอให้ทุกคนคิดว่าจุดยืนของเราจะทำอะไรในอีก 10 ปีข้างหน้าว่าเราทำแล้วได้อะไร เราเสียอะไร ถ้าคิดว่าจุดยืนแบบนี้ match กับเราก็คงขาย หากไม่ match กับเราก็ไม่ควรขาย สำหรับความเห็นส่วนตัวคิดว่า CDM อย่าไปมองว่าดีเลิศมีเงินมหาศาลที่เข้าประเทศ แต่ก็อย่าไปมองว่าเป็นสิ่งเลวร้ายที่ที่ต้องปฏิเสธโดยสิ้นเชิง

คุณกิตติ เข้าใจว่าข้อห่วงใยความกังวลแรกๆ ที่คนได้ยื่น CDM โดยเฉพาะภาคเอกชนก็คือว่ากลัวเสียเปรียบถ้าไม่พร้อมจริงไม่ควรเร่งทำไม่ควรร่วมมือกับเขา เมื่อสักครู่นี้ก็ระดับหนึ่งที่มีขั้นตอนพิจารณาที่ยาวจนกระทั่งถึงคณะรัฐมนตรี เป็นคนอนุมัติ และมีกรรมการขึ้นมา แต่ขณะเดียวกันเวลามีเรื่องพวกนี้ก็จะมีความเสี่ยงหนึ่งบอกว่าถ้ายุ่งยากมากก็จะไม่มีคนทำ น่าจะรอบคอบ ซึ่งอาจเป็นที่มาว่าอาจไม่รอบคอบในบางเรื่อง แล้วท่านที่พูดมาเมื่อสักครู่นี้เป็นปัญหา ของเรามีกระบวนการอะไรที่รับรองได้ว่าเราไม่เสียเปรียบ ในระยะยาวได้แน่ใจว่าสิ่งที่เราไปผ่านการพิจารณา รอบคอบแล้วในแง่ของราชการ

อ.อัมพร อาจารย์จำนงค์พูดได้ตรงใจมาก พูดในฐานะส่วนตัว มอง CDM ว่าไม่ใช่สิ่งที่ดีเลิศ แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่เลวร้าย อย่างไรก็ตามเราได้ประโยชน์ ได้เทคโนโลยี ได้การพัฒนาที่ยั่งยืนกับ local community ของเรา แต่ทั้งนี้ก็ต้องเรียนให้ทราบว่าประเทศไทยอยู่ตรงกลางสำหรับพันธมิตร ในอนาคต เรายังไม่ทราบว่าเราจะเจรจากันอย่างไร ณ ปัจจุบันการกำหนดพันธมิตรดูจากปริมาณค่า total emission โดยรวม ประเทศไทยยังไม่สูงมากนัก ถ้าดูจากค่านี้ แต่อนาคตยังไม่ทราบว่า จะดูอย่างไร เขาพยายามผลักดันให้มีความมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ meaningful participation จากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมุ่งไปที่ประเทศจีนกับอินเดีย และบราซิล ซึ่งมี total emission ก่อนข้างสูง แต่เงินกับ

อินเดียคงพยายามที่จะดูว่าตนเองจะอย่างไร ได้มีการทำในเรื่องของ emission per capita , emission per GDP ,emission per area ,etc. ตรงนี้ประเทศไทยต้องมองว่าแนวโน้มการเจรจาในอนาคตจะมีการเจรจาอย่างไร ประเทศมีแนวโน้มที่จะเข้าไปหรือไม่ การทำCDM ในปัจจุบันสิ่งที่จะเสียเปรียบอย่างชัดเจนคงมองไม่เห็นเท่าไรนัก แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ เราอาจเอาทางเลือกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เราถืออยู่ไปทำ CDM ให้เกิด carbon credit กับประเทศพัฒนาแล้วไปจนหมด และเมื่อเรามีพันธกรณีในอนาคต ทางเลือกที่มีอยู่จะเป็นทางเลือกที่ขาดต้องลงทุนสูง ใช้เทคโนโลยีสูง และเราจะเป็นเหมือนญี่ปุ่นในปัจจุบัน แต่เราอาจไม่เหมือนญี่ปุ่นโดยทีเดียว เพราะว่าเราไม่รวยเหมือนประเทศญี่ปุ่น ในอนาคตถ้ามันเกิดขึ้น คือถ้าต่อไปต้องทำพันธะ CDM ในอนาคต เราไม่ต้องทำกับลาว, เขมร อย่างนั้นหรือ ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องในอนาคต เป็นสิ่งที่ต้องมอง

คุณกิตติ ประเด็นที่อาจารย์วุฒิ พุดนาสนใจ ส่วนตัวไม่ได้ศึกษาลึกลงไปถ้าเราทำ CDM กับประเทศใดประเทศหนึ่งแล้วในอนาคต เราก็ปล่อยก๊าซมากขึ้น และเราก็กลายเป็นประเทศที่ต้องถูกบังคับ คราวนี้ สถานะความยุ่งยากจะเป็นอย่างไร มีการคิดอย่างไรเมื่อสถานะประเทศเปลี่ยนแปลงไป เป็นปัญหากับประเทศมากหรือไม่

ดร.วุฒิ แล้วแต่จะมอง คือคำถามว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร ต้องมามองที่ตัวแปรก่อน คือตัวแปรแรก emission rate จะใช้เกณฑ์อะไร ตอนนี้ยังไม่ทราบจะใช้ per capita, per area แน่แน่นอนว่าประเทศที่มีประชากรน้อยไม่เอา per capita เราจะเอาอย่างไรยังไม่ทราบ เพราะต้องศึกษาว่าประเด็นไหนคืออย่างไร เรื่องที่สองคือ baseline ที่จะมาเจรจากันว่าอัตราตรงนั้นปีไหน 2000 หรือ 2010 หรืออย่างไร ต้องมานั่งคิดและดูแนวโน้มการเติบโตของเรา และสิ่งที่คิดคือที่จะทำวันนี้เพื่ออะไร ถ้าคิดว่าเป็นเตรียมสำหรับอนาคต สมมติในอีก 10 ปี เราต้องไปแข่งกับประเทศอื่น และมี commitment เราต้องคิดเราเป็นผู้มีเทคโนโลยีสามารถนำไปให้เขาได้ ถ้าปัจจุบันคิดแต่นำเงินมาลงทุน อันนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องคิดว่าเราจะได้อะไร แต่เพียงเงินลงทุน เราศึกษาเรื่องโอกาส CDM ได้เงินไม่เยอะ หากจำไม่ผิดคือ 1-2 เปอร์เซ็นต์ของเงินลงทุนทั้งหมดต่อปี เงินที่มาลงทุนไม่ใช่เงินประโยชน์จาก CDM เงินประโยชน์จาก CDM คือเงินส่วนต่างของเงินปกติที่เราได้ เช่น ราคาคาร์บอน ซึ่งผมไม่พูดเลยว่าการ set ราคาคาร์บอนคือเข้าระบบตลาด และจะถูกดึงเข้าไปจนได้ (นักเศรษฐศาสตร์ไม่พูดราคาคาร์บอนเป็นเรื่องแปลก) แต่พูดต้นทุน เพราะ 200-300 เหรียญต่อตันคือต้นทุน ญี่ปุ่น 200 กว่า อเมริกา 50-100 กว่า ถ้าถามว่าเขา save ตรงนั้นมา share อย่างเป็นเรื่องที่ต้องพูดกัน ที่นี้ในส่วนที่หวังเรื่องเงินลงทุน และส่วนต่างคือ 5 เหรียญต่อตัน ไม่เยอะ ปีหนึ่งไม่กี่ล้านเหรียญ

คุณกิตติ Mr.Chow Kok Kee พูดถึงข้อ concern ส่วนหนึ่งของมาเลเซียว่า คือ เมื่อมองเข้ามา มีแต่พวก prospector แต่ investor ไม่มี มีแต่พวกดูไปก่อน อาจารย์ เป็นนักเศรษฐศาสตร์ ดูตลาดเรื่องนี้เป็นจริงอย่างนั้นหรือไม่ ถ้าเกิดมี investor จริงจะมีกลุ่มไหนที่สนใจเข้ามาทำ

ดร.วุฒิ เท่าที่สัมผัสกับนักธุรกิจ มีแต่บอกว่าแพง เพราะ transaction cost จะสูงต้องมี monitor ต้องจ้าง OE ต้องมา make sure ว่า อีก 5-6 ปี โครงการยังอยู่ ยิงอยู่กับธรรมชาติมากยิ่งขึ้น อันนี้เป็นเรื่องปกติ ต้องยอมรับว่าเป็นข้อจำกัดของ CDM คำถามว่าที่ไม่ทำและที่ตกลงกันที่แรกคืออะไร รัฐบาลประเทศพัฒนาแล้วเขาน่าจะมา absorb ส่วนนี้ ช่วยเอกชนในประเทศเขา ซึ่งรัฐบาลเขาสั่งเหมือนกันว่า ปีนี้ต้องลดการปล่อยก๊าซ และไปหาเอาข้างนอก จากนั้นปล่อยให้ไปทำหน้าที่ตามระบบตลาด อันนี้ คิดว่าไม่ถูก เพราะนักธุรกิจส่วนใหญ่ต้องการเร็ว ง่าย ชัดเจน ซึ่ง 3 อันนี้ยังไม่ค่อยเห็นใน CDM ก็คิดว่าน่าลำบาก หากรัฐบาลไม่ play roll มากกว่านี้ prospector ก็ยังคงเป็น prospector

เอกสารถอดเทปการสัมมนาเรื่องการจับกระแสการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 9

หรือ COP9

จัดโดย สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547

กล่าวเปิด โดย : ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

การสัมมนาในครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมภายใต้โครงการวิจัยเรื่องการเพิ่มศักยภาพและยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย ซึ่งสถาบันธรรมรัฐฯ ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ดังที่ได้ทราบกันดีอยู่แล้วว่าประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์ในการร่วมแก้ปัญหาภาวะเรือนกระจกร่วมกับประชาคมโลก โดยมีการให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโตเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 พิธีสารเกียวโตมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการกำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศด้วยการให้ภาคีของอนุสัญญาในภาคผนวกที่ 1 หรือ Annex 1 ซึ่งได้แก่ประเทศพัฒนาแล้วรวมถึงภาคีที่อยู่ในกลุ่มเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านมีการลดปริมาณการปล่อยแก๊สเรือนกระจกตามเป้าหมายและกรอบระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้พิธีสารเกียวโตยังได้กำหนดกลไกขึ้นมา 3 กลไกเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ 1. การดำเนินการร่วม Joint Implementation (JI) 2. การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก Emission Trading (ET) และ 3. กลไกการพัฒนาที่สะอาด Clean Development Mechanism (CDM) โดยกลไกประเภทหลังนี้ อนุญาตให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินการร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการลงทุนของประเทศพัฒนาแล้วในประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อให้เกิดกิจกรรมที่มีส่วนร่วมในการปล่อยแก๊สเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนา

ขณะนี้ประเทศไทยเองก็อยู่ในข่ายที่ได้รับการสนใจจากประเทศพัฒนาแล้วในการที่จะเข้ามาดำเนินการโครงการ CDM ซึ่งในการดำเนินการโครงการ CDM นั้นจะมีความเกี่ยวข้องทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน รวมทั้งองค์การหรือหน่วยงานระหว่างประเทศต่างๆด้วย ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมียุทธศาสตร์และเตรียมพร้อมเพื่อให้การต่างๆก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและส่วนรวมอย่างแท้จริง

การสัมมนาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะสร้างกระบวนการเรียนรู้สู่สาธารณะ และเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่หลากหลายตลอดจนความคิดเห็นและมุมมองที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ในเชิงวิชาการและการปฏิบัติของทุกภาคส่วน โดยหัวข้อการสัมมนาในวันนี้จะเน้นที่ผลการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 9 หรือ COP 9 ที่ทาง UNFCCC ได้จัดขึ้นในระหว่างวันที่ 1-12 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ที่ผ่านมา ณ เมืองมิลาน สาธารณรัฐอิตาลี ทั้งนี้ผู้จัดได้รับเกียรติจากผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ท่าน คือ คุณวรรณ ชาญชัยวัฒนา ผู้จัดการโครงการการถ่ายทอดเทคโนโลยี สำนักเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และคุณมานพ เมฆประยูรทอง รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งท่านแรกเป็นผู้มีประสบการณ์มากมายทั้งภายในและต่างประเทศ ในฐานะที่ท่านเคยอยู่ในทีมเจรจาของไทยมาก่อนที่ท่านจะเดินทางไปประจำสำนักเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือ UNFCCC ทำให้ท่านสามารถให้มุมมองได้อย่างรอบด้าน ในขณะที่ท่านที่สองก็เป็นหนึ่งในผู้แทนของประเทศไทยที่ได้เข้าร่วมประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาหลายสมัย รวมถึงการประชุมครั้งล่าสุดคือสมัยที่ 9 ที่ผ่านมานี้ด้วย

ดิฉันในนามของผู้จัดขอขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างสูงในการที่ท่านได้มาให้ความรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่มีค่าจากการประชุมดังกล่าว และขอให้การสัมมนาครั้งนี้เป็นการจุดประกายที่จะนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติงานการดำเนินงานของโครงการ CDM ที่จะช่วยให้เกิดคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

การบรรยายพิเศษเรื่องอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเด็นสำคัญ
ผลกระทบต่อประเทศไทยและแนวโน้มในอนาคต

โดย คุณวรรณ ชาญชัยวัฒนา : ผู้จัดการโครงการการถ่ายทอดเทคโนโลยี

สำนักเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ดิฉันเคยรับราชการอยู่ที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมเป็นเวลา 16 ปี ก่อนที่จะตัดสินใจว่าจะอยู่หรือจะไปดี หลังจากทำงานด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอยู่หลายปีก็เข้าร่วมคณะผู้แทนไทยไปร่วมการประชุมการเจรจาระหว่างประเทศอยู่หลายอนุสัญญาซึ่งในยุคนั้นดูแลในเรื่องเกี่ยวกับ International Environmental

Agreements คือใน Convention ต่างๆ ก็จะเป็นผู้ไปร่วมประชุม ในยุคนั้นเมื่อตั้งแต่สมัย COP 1 เมื่อปี 1995 ที่กรุงเบอร์ลินไปกับท่านมานพ จนถึง COP9 ก็ร่วม Develop Position และไปทำงานด้านวิจัย ตั้งทีมตั้งอนุกรรมการหลังจากเขากลับมาจากการประชุม ANNEX เสรี มีการจัดฟอร์มคณะ

กรรมการสามชุดที่ดูแลเรื่อง Biodiversity, Agenda 21 และ Climate Change จนเป็นรูปเป็นร่าง ไปประชุมบ่อยๆทางนั้นก็เลยชวนให้มาทำงานด้วย เป็นโอกาสอันดีที่จะมีคนไทยสักคนหนึ่งเข้าไปนั่งในยูเอ็นและสามารถที่จะส่งข้อมูลinsideที่ผ่านเข้ามาทางผู้แทน บ่อยครั้งก็ได้รับอีเมลไปถามว่ามีอะไรบ้างที่จะguideกันได้ ในโอกาสนี้ก่อนที่จะไปประชุมที่จาร์กาตา ก็ได้รับเชิญมาประชุมที่ประเทศไทยจากทางคุณหญิงและท่านมานพ

ปัจจุบันนี้เรื่องClimate Changeก็ได้ขยายออกไปจากวงราชการ แต่ได้ทราบว่าตอนนี้มีนักวิชาการหลายๆท่านที่มีความตื่นตัวอยากจะรู้ความเป็นมาเป็นไปของอนุสัญญา แต่เนื่องจากมีหลายๆท่านที่อาจจะยังไม่ค่อยคุ้น ผู้แทนที่ไปประชุมก็มีอยู่สองสไลด์ บางคนก็รู้ตั้งแต่เบื้องหลังความเป็นมาว่าarticleนี้ร่างอย่างไร แต่บางคนมาแบบหน้าใหม่จริงๆ ไม่รู้ว่าการพูดแบบนี้จะไป against ใครบ้าง แต่ก่อนอื่นขอเชิญท่านรองมานพได้กล่าวก่อนที่จะทำความเข้าใจการประชุมที่มีลาน

คุณมานพ เมฆประยูรทอง

บางท่านอาจยังมีข้อมูลไม่นานเท่าไรว่ามีความเป็นมาอย่างไร ผมจะเริ่มตั้งแต่มีการประชุมครั้งแรกที่กรุงริโอ 1992 ช่วงนั้นก็มีการเอกสารสำคัญหลายฉบับ แต่เอกสารสำคัญสองฉบับซึ่งถือว่าเป็น Milestoneในการเจรจาเรื่องสิ่งแวดล้อมคือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็น Legal Binding ซึ่งทำความปวดหัวให้กับเรามาสิบปี หลังจากนั้นประเทศไทยก็เพิ่งจะเข้าเป็นภาคี และก็มีผลบังคับกับเราเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคมที่ผ่านมาและมีผลโดยสมบูรณ์ อนุสัญญาอีกตัวหนึ่งซึ่งอาจจะมีความได้เลี่ยนน้อยกว่าคืออนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เรารู้จักกัน UNFCCC ความจริงในกรอบอนุสัญญาใหญ่ก็ได้พูดถึงCommitmentของประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศที่เรียกว่าเอนกสุวรรณ ซึ่งรวมถึงประเทศทางยุโรปตะวันออกด้วยและก็ประเทศที่เคยรวมกับรัสเซีย ก็ได้พูดถึงคร่าวๆว่าประเทศเหล่านี้จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เท่าระดับค.ศ. 1990 ภายในปี ค.ศ. 2000 แล้วก็ในตัวอนุสัญญายังพูดถึงว่าหลังจากนั้นในการประชุม ภาคีก็ให้มีการทบทวนดูว่าสิ่งที่กำหนดไว้พอเพียงหรือไม่ในการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาโลกร้อน ซึ่งต่อมาได้มีการเจรจากันในปี 1997 ก็จึงได้จัดทำ Kyoto Protocol ขึ้นมา ในการเจรจาระหว่างประเทศการที่มีตัว Conventionใหญ่แล้วก็มีตัวProtocol หมายถึงว่าProtocol จะเป็นตัวที่ไปเสริมความตกลงครั้งใหญ่ โดยความตกลงที่เป็นลูกก็จะมีกำหนดเป้าหมายก่อนข้างจะชัดเจนกว่าตัวใหญ่ นี่ก็เป็นหลักทั่วไปของการจัดทำสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ

ผู้แทนไทยก็ได้ลงนามในอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตั้งแต่ 1992 จากนั้นก็ใช้เวลาที่จะ Ratify ก็เป็นกระบวนการปกติตั้งแต่เข้าเป็นภาคี จุดมุ่งหมายใหญ่ที่จะเข้าเป็นภาคี

อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพราะว่าเราต้องการที่จะมีส่วนร่วมกับประชาคมระหว่างประเทศในการที่จะแก้ไขปัญหาซึ่งมีความสำคัญยิ่งคือปัญหาโลกร้อนซึ่งจะเป็นปัญหาที่ท้าทายมนุษยชาติในศตวรรษที่ 21 นี้ ซึ่งจะเกิดปัญหาต่างๆมากมายไม่ว่าจะเป็นระดับน้ำที่สูงขึ้น โรคภัยไข้เจ็บต่างๆ ซึ่งขณะนี้ก็เริ่มจะเห็นว่ามันมีโรคภัยที่เกิดขึ้นมามากมาย เป็นวัตถุประสงค์สำคัญของเราในการที่จะเข้าไปร่วมแก้ไขกับประชาชนระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง มิใช่ประเทศเกาะที่จะรอวันจมน้ำแต่ก็ได้หมายความว่าเราจะไม่นำพาต่อปัญหาของคนอื่น โลกเราก็เป็นโลกใบเดียวกันเวลาเกิดอะไรขึ้นมาก็กระทบหมด เราไม่สามารถที่จะ survive อยู่ได้ในขณะที่คนอื่นมีปัญหา เพราะฉะนั้นภายใต้ Kyoto Protocol เราได้มีการเจรจากันมาหลายครั้ง ในครั้งสุดท้ายที่มิลาน COP9 ก็ได้เจรจาเงื่อนไขที่ยังคิดขัดกันอยู่จนเกือบจะเรียกว่าสมบูรณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Mechanism ที่เรียกว่า CDM หลักเกณฑ์ทางด้านเทคนิคถือว่าเราได้ตกลงกันแล้วซึ่งอาจจะมีบางเรื่องที่ไม่ใช่เทคนิคมากอาจจะต้องเจรจากันต่อไป แต่ว่าคงไม่ใช่อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ขัดขวางการดำเนินการใน Kyoto Protocol

วันนี้เราจะคุยกันว่าหลังจาก COP9 ไปแล้ว ที่มีการตกลงเรื่องรายละเอียดที่สำคัญอะไรบ้าง แนวโน้มทิศทางในอนาคตว่าจะเป็นอย่างไรต่อไป Kyoto Protocol จะมีผลไหม ถ้ามีผลแล้วเราจะทำอย่างไรในการแก้ไข

คุณวรรณ ธนัญชัยวัฒนา

ประเทศไทยได้เข้าเป็น Ratify CBD แล้วหลังจากที่รอประมาณสิบปีได้ เพราะการที่ประเทศไทยอยู่นอกรอบไม่ได้เป็น party ก็มีผลกระทบพอสมควร จะให้ข้อมูลกว้างๆเกี่ยวกับ Overview ของ UNFCCC Convention กับ Kyoto Protocol ว่ามีหลักการอะไรบ้าง แล้วมี Key Provisions มี Commitment หรือมีอะไรบ้างเพราะจะมุ่งประเด็นไปที่การประชุมที่ COP9 และการก้าวต่อไปหลังการประชุม COP9 แล้วมีอะไรต่อ

อย่างที่ทราบกันดีว่าอนุสัญญานี้เป็น Legal Instruments ที่ใช้สำหรับการ Control ถ้าจะเรือนกระจกที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พิธีสาร Montreal เรา adopt กันเมื่อปี ค.ศ. 1992 คือปีที่มีการประชุม UNCED กัน แล้วก็การประชุม inter to enforce เมื่อปี 1994 การประชุม COP1 เริ่มตั้งแต่ที่เบอร์ลินปี 1995 ปัจจุบันมีประเทศต่างๆ Ratify แล้ว 188 ประเทศ ก็ถือว่าเป็น convention ที่ใหญ่ที่สุดในโลกแทบจะทุกประเทศในโลกที่เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญานี้แล้วอนุสัญญานี้จริงๆแล้วค่อนข้าง hit agenda ที่สุดของโลกเลยในช่วงที่ผ่านมา ถ้าจะ Implement กันอย่างจริงจังแล้ว จะมีผลกระทบกันอย่างกว้างขวางต่อเศรษฐกิจในทุก sector จะกว้างกว่าอนุสัญญาบางตัวที่ค่อนข้างจะเจาะลงไป

บางเรื่อง แต่ถ้าเป็น Greenhouse Gas ถ้าเราจะ control มันจะเข้าไปในทุก Economic Sector อย่างเช่น Energy หรือ waste อะไรต่างๆจะกระทบไปหมด อนุสัญญานี้ประกอบด้วย 2 ANNEX ด้วยกัน Annex I party ถ้าเราจะประชุมบ่อยๆเราจะได้อินคนพูดถึงอยู่บ่อยๆ ประเทศเหล่านี้มี obligation ที่จะต้องลด Greenhouse Gas ก็จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วบวกกับประเทศ Economy Intransition พวกนี้จะเรียกว่า ANNEX I party ส่วน ANNEX II party คือประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น จะ minus ประเทศ Eastern European Country เก่าออกไป ก็จะมี Funding Obligation under article ต่างๆ จะมีข้อผูกพันทางด้านการช่วยเหลือทางด้านการเงินการถ่ายทอดเทคโนโลยีก็จะเป็นประเภท Annex 2 party

Instrument ตอนนี้นี้ก็มี Kyoto Protocol ซึ่งหลังจากการประชุมที่เบอร์ลินก็มีการreview commitment ภายใต้อrticles 4.2A&B แล้วก็บอกว่าภายใต้อ Provision ของ Convention ไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการลด Greenhouse Gas อย่างมีประสิทธิภาพได้ก็เลยตกลงกันที่จะมี Berlin Mandate ขึ้นมา แล้วก็ใช้เวลาในการร่างพิธีสารเกียวโตประมาณ2ปี ในการประชุมเมื่อปี 1997 ก็ไปadopt Kyoto Protocol

Objective ของ Convention วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาด้านนี้คือต้องการที่จะStabilize ระดับความเข้มข้นของ Greenhouse Gas ในบรรยากาศที่อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อ Climate Systems คำที่เป็น Key words จะอยู่ที่คำว่า Dangerous คือระดับไหนที่เป็นอันตรายระดับไหนที่ไม่เป็นอันตราย ซึ่งยังเป็นการศึกษาที่ยังได้เถียงกันอยู่ Kyoto Protocol มี Commitment คือ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องมี Quantified Target ที่จะ reduce Greenhouse Gas เพราะว่าในตัว Convention จะเป็นกว้างๆว่า Commitment อะไรบ้างที่จะ return ปริมาณการปล่อย Greenhouse Gas ให้กลับไปอยู่ในระดับปี 1990 ได้ภายในปี 2000 ถ้ามว่าสำเร็จไหมจาก Goal ตรงนั้น ถ้าดู trendจาก National Report ที่เค้าทำเรื่อง unilateral ก่อนข้างที่จะสำเร็จ แต่ถ้าถ้ามว่า Commitment ที่จะ beyond ปี 2000 แล้วก็จะไป address ใน Kyoto Protocol

ตอนนี้มี 113 ประเทศที่ได้ ratify เป็นภาคีอนุสัญญา เงื่อนไขการ enter into force ของ Kyoto Protocol ตอนนั้นที่เจรจากันก็คือว่าไม่ต้องการให้ enter into force ง่ายนัก จะต้องเป็น Global Consensus โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องให้มี 55 ประเทศ ratify เงื่อนไข 2 ตัวก็คือว่าใน55ประเทศจะต้องมีปริมาณการปล่อย Greenhouse Gas รวมกันแล้วได้ 55% ของปริมาณการปล่อย Greenhouse Gas ทั้งหมดเมื่อปี 1990 ณ ปัจจุบันเมื่อมี 113 parties เรามีแค่44.2% เลยทำให้ Kyoto Protocol ไม่สามารถ enter into forceได้ ประเทศหลักที่ประกาศจะไม่เข้าร่วมคือ สหรัฐอเมริกา การที่สหรัฐฯประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาลใหม่ที่จะไม่เข้าคือเขามองว่า Commitment ที่อยู่ใน Kyoto Protocol มากเกินไปและเขาไม่สามารถทำได้ ถ้าทำจะเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งก็ได้พยายามดึง

อเมริกาให้กลับมาในตัว Convention ใน Protocol ให้ได้ ตอนนี้ keyประเทศที่จะทำให้ Kyoto Protocol enter to force จึงไปอยู่ที่รัสเซีย เพราะรัสเซียมีปริมาณการปล่อยอยู่ที่ 17.4% ถ้ารัสเซีย ratify ก็นับว่าผ่าน ในช่วงปีที่ผ่านมาถนนทุกสายจะมุ่งไปที่รัสเซีย ทั้ง EUและอื่นๆก็พยายามไป lobby ท่านปูติน เมื่อปีที่แล้วก็จัด Moscow Conference การประชุม COP9 เพื่อจะแสดงท่าที จริงๆ แล้วการที่เขาจะเข้าหรือไม่อยู่ที่เงินตัวเดียว เมื่อใดที่เขาเคลียร์ว่าเข้าได้แล้วประโยชน์จึงจะเข้า แต่ตราใบที่ยังไม่แน่ใจก็เหมือนกับการเจรจาต่อรอง ตอนนี้ทุกอย่างก็เลยชะลอผลการเลือกตั้งเพราะที่รัสเซียเองก็จะเลือกตั้งด้วย อเมริกาเองก็จะมีเลือกตั้งด้วยเช่นกัน ฉะนั้นก็เลยเกิดกรณีสูญญากาศขึ้นในปัจจุบันว่าความร่วมมือระหว่างประเทศจะ move ไปทางไหน เพราะเหมือนกับเป็นโดมิโน มีโซ่อยู่ที่ตัว UNFCCC แต่มีทั้งในกรอบ WTO กรอบการเจรจาหลายกรอบที่รอผลการเลือกตั้งรอนาคว่าถ้าสมมติว่า Kyoto Protocol ไม่ entry to force แล้ว ประเทศยักษ์ใหญ่มีสิทธิ์ที่จะบอกว่าสิ่งใดที่ตัวเองอยากทำ จริงๆแล้วผลกระทบที่จะเกิดกับโลกมันคืออะไร ทั้งโลกนี้กำลังจะบีบประเทศกำลังพัฒนา

ภายใต้อนุสัญญามี constitute body หลักๆ เพื่อให้เข้าใจ basic ก่อนว่าการตัดสินใจนี้เกิดจากตัวไหนบ้าง เพื่อว่าถ้านักวิจัยทำเรื่อง policy ผลกระทบต่อ Convention ตอนนโยบายนี้จะได้ว่าขั้นตอนเป็นมาอย่างไรก่อนที่จะเราเข้าไปสู่ Technical ในการประชุมก็มี Conference of the Parties หรือการประชุมประเทศอนุสัญญาซึ่งจะเป็น Supreme body ของ Convention เลย การกำหนดแนวทางการ Implement ทุกอย่างจะออกมาที่ COP หก ประชุมปีละครั้งจะมีการ Review ทุก Agenda, Item แล้วกำหนดการทำงานในขั้นต่อไปในปีต่อไป ภายใต้ COP นี้ก็จะมี Subsidize Bodies หรือเป็น body อยู่ 2 ตัว 1). SBSTA หรือ Subsidiary for Scientific and Technological Advice จะให้ Technical เกี่ยวกับประเด็นที่เทคนิคทั้งหมดทางด้านเทคโนโลยีและที่เกี่ยวกับทาง Technical ของ Convention 2) Subsidize for Implementation จะดูเรื่อง Financial, GEF, Guidance ต่างๆ, Nation Communication , การทำ report ของประเทศที่พัฒนาแล้ว , การทำ report ของประเทศกำลังพัฒนา ก็จะมีการ review กัน เมื่อเวลาที่มีผู้แทนไปเข้าประชุมก็จะแบ่ง section กันว่าใครเข้า SBSTA หรือ SBI ใครจะเข้าไปเจรจาในเรื่องใดกลุ่มใด แล้วจะมี Relevant International Organization ถ้าเราไปประชุมแล้วจะได้ยินบ่อยๆคือ GEF (Global Environment Facilities) เป็น Operating Entity กองทุนสิ่งแวดล้อมโลกตั้งขึ้นมาเพื่อจะ Implement อนุสัญญา ตอนนี้คือ 3 ตัวทั้ง Climate Change , CBD และ CCD สำหรับ Climate Change จะมี Trust Fund หรือที่เรียกว่า Operational Area Trust Fund ซึ่งประเทศไทยก็เป็นสมาชิกอยู่ เราก็ eligible ที่จะเสนอ project เข้าไปที่ขอเงินจาก GEF ที่จะเอามา Implement project ต่างๆ จริงๆแล้วประเทศไทยก็เคยมี project เสนอเข้าไป ท่านรองมานพเองก็เคยอยู่ใน council ของ GEF ก็รู้วิธีการดีว่าเรามี Focal point แล้วเรามี project เราก็เสนอผ่าน Focal

point เข้าไป projectก่อนที่จะออกนี้ จำได้ว่าเสนอเข้าไปแล้วมี UNDP เข้ามา Congratulate ว่าให้เป็นของขวัญชิ้นสุดท้ายก่อนออก ได้มาประมาณ 8 ล้านยูเอสดอลลาร์ ที่จะทำโครงการทางภาคใต้

อีกbodyที่สำคัญคือ IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change) ก็จะเป็นตัว scientific body มีประมาณ 500 กว่านักวิทยาศาสตร์ทั่วโลกที่รวมกันจะมี 3 working groupsภายใต้ IPCC ที่จะทำทางด้าน Inventory Mitigation , Adaptation, Policy ต่างๆออกมา ซึ่งๆ ตอนนี้กำลังอยู่ในขั้นตอนของการข่าง Force Assessment Report ซึ่ง Third Assessment Report นี้listมาเมื่อปี 2000 ก็บอก trend บอกว่าในการที่จะให้การลด Greenhouse Gas จริงๆแล้วจะต้องทำ 60%ที่จะ reduction ถึงจะเกิดผล แต่ในปัจจุบันพูดกัน Kyoto Protocolแค่ 5% ยังตกลงกันไม่ได้

อีกbodyหนึ่งคือ National Focal Point ของประเทศต่างๆก็จะมีการ Designate ว่าใครเป็น National Focal Point ของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยเข้าใจว่าเป็นทางกระทรวงทรัพยากรฯ ตัวที่ขึ้นมาใหม่ที่เป็น Requirement ภายใต้ Kyoto Protocolคือ การตั้ง National Designated CDM Authorities ตามที่ได้คุยกับทาง UN ประเทศไทยค่อนข้างจะactive ทางbodyของเราค่อนข้างจะ advanceไปพอสมควร แต่เมื่อดูกันภายในประเทศก็รู้สึกว่ายังไม่ค่อยก้าวหน้า ภายใต้ Convention จากที่มีการ Dead Rock ,Break Down ไม่สามารถตกลงกันได้ ในCOP6 ต้อง Convince กันถึง2รอบ และไปตกลงกันได้ที่มาประชุมในการประชุม COP7 ประเทศพัฒนาบอกว่ากองทุน Trust Fund ที่อยู่ใน GEF ไม่เพียงพอที่จะimplement เขาเลยบอกว่าจะต้องตั้ง Special Climate Change Fund ที่เป็น Fundของพวกprojectต่างๆ ที่ relate กับ Capacity Building, Technology Transfer, Mitigation Activities, Economic Diversification แต่ว่าFundตัวนี้มีการpledgeกันในที่ประชุมว่ามีเงินอยู่ประมาณ 500 ล้านยูเอสดอลลาร์ ซึ่งFundตัวนี้จะmanageโดยGEFแต่อย่างไม่มีGuidanceออกมาclear การประชุมคราวที่แล้วที่ COP ก็มี Expectation จากประเทศกำลังพัฒนาว่าอยากให้ Fund เริ่ม Operated ปีนี้ให้ได้ แต่ก็ต้องมีการประชุมกันระหว่าง GEF กับ Donor Countries ที่จะไปraise Fund ตัวนี้ขึ้นมาเพื่อช่วยในการ implement

อีก Fund หนึ่งก็คือ LDCs Fund (Least Developed Countries Fund) เป็น fund สำหรับที่จะไปใช้ implement work program ของประเทศที่เป็น Least Developed Countries ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด มีgroupหนึ่งซึ่งเป็นspecialของกลุ่มเลย ตอนนี้ประเทศ LDCs กำลังทำprojectที่เรียกว่า NAPAS ประเทศไทยเข้าใจว่าไม่ได้เป็นLDCs ก็เลยไม่ได้ไปร่วมกับเขา มีการทำ National Action Plan on Adaptation ตอนนี้ก็มีการตั้งเป็นกลุ่ม LDCs Expert เพื่อทำ Adaptation Plan ขึ้นมา เมื่อทำเสร็จแล้วจะมีเงินขึ้นมาที่จะใช้ implement planตัวนี้ แต่ถ้าไทยไม่ได้เป็น LDCs คิดันจะบอกว่าเราคุยอะไรกันอยู่ตอนนี้ แล้วก็มี การต่อสู้กันอย่างเลือดคดขางออกที่มีลานเพื่อจะfightให้ได้Fundตัวนี้ที่จะมาsupport

อีกตัวหนึ่งคือ Adaptation Fund กองทุนตัวนี้เงินส่วนหนึ่งจะออกมาจากการ implement CDM มีการกำหนดมาเป็น percentageว่าในเงินที่อยู่กองทุน CDM จำนวนเท่าไรที่จะมาเข้าใน Adaptation Fundแล้วประเทศใดบ้างที่ eligible เข้าใจว่าไทยก็ยังสามารถ accessตัวนี้ได้

อีกตัวหนึ่งคือ GEF ที่ได้กล่าวไปแล้ว Financial Provision ของ Convention ตอนนี้ก็จะมีส่วนหลักๆเท่านี้ บางประเทศเก่งมากในการตามเรื่อง Fund รู้ว่าเงินอยู่ที่ไหนก็ตามไปทุกที่และได้ project แต่ประเทศไทยยังไม่มีใครที่วิ่งตามเท่าไร

Guiding Principle อนุสัญญาตัวนี้หลักๆมีอยู่ 2 อย่างในการเจรจาที่ประเทศกำลังพัฒนาได้หักคอประเทศพัฒนาแล้วมาตลอด 1. Precautionary Principle เราจะได้ยินในทุกการประชุมใน forumต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น Climate Change ก็ดี CHD หรืออะไรก็ดี ประเทศกำลังพัฒนาจะบอกว่าไม่ อยากทำ Climate Change โดยไม่แน่ใจว่าจะเกิดผลกระทบจริงหรือไม่ มันก็แค่เป็นการคาดคะเน มีโมเดลต่างๆออกมาเยอะแยะ ไม่เห็นจะต้องทำและเสียเงินมากมาย แต่จริงๆแล้ว Precautionary Principle บอกว่าการที่ไม่มี Full Scientific ไม่ควรจะเป็นข้ออ้างที่จะ postpone action เราจะต้องมี Precautionary Action ว่าการที่ Scientist พูดว่าอนาคตจะเกิด impact อย่างนั้นอย่างนี้ ถ้าเราละเลยไม่ทำอะไรเลยเมื่อรอถึงวันนั้น generation ข้างหน้าจะอยู่กันได้อย่างไร อีก principle หนึ่งที่ G77 ใช้บ่อยมากคือ Common but Differentiated Responsibility คือเรามีความรับผิดชอบร่วมกันแต่ไม่เท่ากัน เพราะเขามองว่า Greenhouse Gas เป็นเรื่องของ Historical Accumulation คือผลกระทบที่เกิดขึ้นในวันนี้มันได้เกิดขึ้น ณ ปัจจุบันนี้ มีการพูดกันว่าประเทศกำลังพัฒนาที่พัฒนาเศรษฐกิจกันมากมาย ปล่อย Greenhouse Gas เยอะแยะจนต้องมาช่วยกันลด แต่ประเทศกำลังพัฒนาบอกว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่สะสมมาตั้งแต่ในอดีต ตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ได้เผาผลาญพลังงานไปมากมายจนส่งผลถึงปัจจุบัน ฉะนั้นคนที่จะเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาต้องเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วก่อนต้อง take the lead แล้วประเทศกำลังพัฒนาจะ follow ถ้าประเทศพัฒนาแล้วไม่ demonstrate ว่า take the lead แล้ว ประเทศกำลังพัฒนาที่จะไม่ follow นี่เป็น position ที่ hold อยู่อย่างแน่นมากของประเทศที่พัฒนาแล้ว

Convention Target ของ UNFCCC ก็คือว่าประเทศ Annex1 commit ที่จะ adopt policy and measure ที่จะ return Greenhouse emission ให้อยู่ในระดับปี 1990 ให้ได้ภายในปี 2000 emission target ที่ว่าต้องทำเท่าไร อย่างไรไม่มีในชุด Convention เป็นเพียงกรอบกว้างๆเท่านั้นเอง แต่ถ้าอยู่ในแวดวงเจรจาอนุสัญญาระหว่างประเทศจะรู้ว่าอะไรที่เป็นรายละเอียดว่าต้องทำอะไรอย่างไร จะลงไปอยู่ชั้นลึกของ Protocol ก็จะมีการเจรจกันรอบใหม่ ประเทศต่างๆก็ต้องมาตกลงร่วมกันว่า Target ที่จะทำร่วมกันนั้นประเทศต่างๆเห็นชอบไหม ถ้ายังไม่เห็นด้วยก็ยังไม่ ratify แต่โดยมารยาทแล้วควรจะ ratify เพราะเขาอยู่ในแวดวงเจรจาด้วย ทั้งในวันสุดท้ายที่มีการเจรจกันมากมายที่เกี่ยวข้อง

โตนั้นก็ตกลง อะไรที่เป็น post 2000 period นั้นจะอยู่ในรายละเอียด Kyoto Protocol ซึ่งเป็น Legally Binding ที่มี target สำหรับประเทศ Annex1 parties เฉลี่ยว่า average แล้วจะต้อง at least 5% จากปี 1990 จะต้องลดให้ได้ ตัว 5% เป็นตัวที่เป็นปัญหาของหลายๆประเทศในตอนนี้ว่าทำอย่างไร เพราะว่า Trend ในอนาคตแทนที่จะลดลง 5% มันกลับจะเพิ่มขึ้นถึง 10-20% ด้วยซ้ำไป ถ้าจะลดลงมาให้ได้ จะต้องบีบการใช้พลังงานอย่างสูงในทุก sector และจะกระทบไปหมดทำให้ค่าใช้จ่ายอะไรต่างๆ มากขึ้นแต่ IPCC อย่างที่ได้กล่าวคือ Assessment Report ที่ออกมาล่าสุดบอกว่ามันทำได้ อย่าง Conservative ด้วย ถ้าจะทำจริงๆก็ทำได้ แต่จะมี Political View ที่จะทำหรือไม่ ถ้ามีก็ต้องทำกันทั่วโลก ถ้าเฉพาะ Developed Country แล้วจะไม่สามารถ Stabilize ให้อยู่ในระดับนั้นได้ ฉะนั้น ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องเข้ามาทำด้วย แต่เงื่อนไขของประเทศกำลังพัฒนานั้นบอกว่าเขาจะทำได้ อย่างไม่เมื่อประเทศพัฒนาแล้วยังไม่ทำเลย ส่วนประเทศพัฒนาแล้วก็บอกว่าจะไม่ทำจนกว่า ประเทศกำลังพัฒนาจะเข้าร่วมด้วย ก็เลยยังเป็น chicken and egg dead lock อยู่ตรงนี้ ทำอย่างไร จึงจะสามารถ break through it ตรงนี้ไปให้ได้ ก็สร้างปรากฏการณ์ใหม่ให้เกิด Global Cooperation ตรงนี้ขึ้นมาโดยที่ไม่มีการ South-North Divided อย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน

ใน Kyoto Protocol จะมี First Commitment Period ก็คือสิ่งที่จะต้องทำภายใน 5% นี้จะต้องทำให้ได้ภายในปี 2008-2012 แล้วจะต้องมีการทำ report ทางด้าน Demonstrate Stable Progress ภายในปี 2005 ถามว่าในปี 2005 จะทำ Demonstrate Stable Progress ได้หรือไม่ ตอบว่าไม่ได้ ซ้ำไป เพราะว่า Protocol ยังไม่ entry into force แล้วยังไม่มีการทำเลย การที่อยู่ในตัวเจรจาที่จะต้องมาเช็ค progress ในปี 2005 แล้วเมื่อทุกอย่าง delay ไปแล้ว โลกจะเป็นอย่างไรในปี 2005 นี่ก็ยังเป็นเรื่อง serious ในวงการเจรจาระหว่างประเทศมาก มีการประชุมกรอบของ EU หลายรอบมากทีเดียวว่า จะทำอย่างไร ตอนนี้เขาก็พยายามจะ take the lead ถ้าไม่มี US ใน world order แล้วใครที่จะเข้ามาเป็นตัว leader ของโลก ที่จะมา show ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโลก

Mechanism ภายใต้อาณัติ Kyoto Protocol ซึ่ง Kyoto Protocol ก่อนข้างจะดียวหนึ่งก็คือก่อนข้าง เป็น Milestone เป็นครั้งแรกที่มี Flexible Mechanism เกิดขึ้นมาที่สามารถทำให้การ implement พันธกรณีต่างๆ สามารถ offshore implementation คือไม่ต้องทำในประเทศของตัวเองอย่างการทำ CDM ก็เป็นการ combine ระหว่าง Sustainable Development กับ Mitigation Projects คือประเทศที่พัฒนาแล้วมาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา ทำ project อะไรสักอย่างหนึ่ง ที่สามารถมี measurable การทำ report ที่ตอนนี้มีการตกลงกันทำ methodology มี Baseline control ได้ แล้วก็ credit ที่ได้จากการทำ Mitigation ตรงนี้ ลดได้เท่าไรแล้วก็สามารถขายให้กับประเทศพัฒนาแล้วเพื่อที่เขาจะเอาไปใช้เป็นตัวที่จะให้ meet target under Kyoto Protocol คือเขาไม่ต้องทำเอง แต่บางคนก็บอกว่าเป็น Domestic Action ทำไม่จริงจะต้องทำแทน แต่ในหลายๆประเทศในช่วงการเจรจา ประเทศที่จนๆ ก็

บอกว่าไม่สนใจ ประเทศอื่นพูดได้เพราะว่ารวยกว่า แต่เขาไม่สนใจหรอกว่าจะซื้อ Emission ไปหมด แต่ถ้าจะทำให้ประเทศเขามีอาหารกินมีไฟฟ้าใช้ เขาจะทำทุกอย่างไม่ว่ามันจะคือ Commitment ฉะนั้นระดับของประเทศในการเจรจามันไม่เท่ากัน จึงทำให้การเจรจาเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากที่จะ accommodate concern ของทุกๆประเทศ ฉะนั้น CDM จึงเหมือนเป็น Compromise Approach ที่ว่า win-win situation คือได้ด้วยกันทั้งคู่ เขาก็ meet Commitment เรายังก็ได้ความช่วยเหลือทางการเงินและเทคโนโลยี

อีกตัวหนึ่งเรียกว่า Joint Implementation คือเป็น article 6 เป็น project ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน ซึ่งมี surplus ของ Emission ตั้งแต่สมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมช่วงแรกที่เขายังปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากแล้วเพิ่งมาลดกันช่วงหลังๆ ตรงนี้เขาทำ banking แล้วก็ขายกันเอง Emission Trading นี่ก็เป็นตอนที่เจรจาเรียกว่า hot air คือไม่ต้องทำอะไร ขายอย่างเดียวแต่จะ involve ประเทศกำลังพัฒนาหรือไม่ก็อีกเรื่องหนึ่ง เป็น project ที่ contribute sustainable development แล้ว Emission Reduction ที่ได้ก็สามารถที่จะเอาไป meet target under Kyoto Protocols ส่วน promising area สำหรับผู้ที่ทำวิจัย ปัจจุบันนี้สำหรับหลายๆประเทศสนใจ project ทางด้านไหนที่เขาทำกัน เขาก็จะมีการทำทางด้าน Land Field, Gas Capture, Landfill แล้วก็ Incineration, Hydrofluorocarbon, Waste Steam และ Bio Power พวกนี้เป็น area ที่หลายๆประเทศสนใจที่จะทำ CDM กัน

Emission Trading จะเริ่มต่อเมื่อ Kyoto Protocol entry into force เท่านั้น ตอนนั้น EU ได้พัฒนา Internal Trading Scheme ระหว่าง EU ด้วยกันที่คงจะ operate ในปีนี้ แล้วถ้าบรรลุหรือตกลงกันได้ ตัวนี้จะเป็น Key drivers สำหรับการ trading ทั่วโลก เขาก็กำลังเจรจากันอยู่ว่าตัวนี้จะใช้เป็นตัว trade กัน แล้วทาง Secretariat ก็ยังทำเป็นแนวทางสำหรับที่จะ monitoring เรื่อง trading system ตอนนี้ทาง World Bank สนใจ Emission Trading มาก เขาตั้ง project Prototype Carbon Fund ที่วอชิงตัน ถ้าประเทศใดสนใจก็สามารถไปทำ Prototype Carbon Fund ได้ คือทำ project ไปแต่ยังไม่ได้เลือกที่จะให้ประเทศไหนพอได้ credit เราก็ banking ไว้ แล้วจะมี broker ที่ดูว่าจะไปขายให้ประเทศไหนอีกที II เป็นตัวหลักที่จะทำให้รัสเซียตัดสินใจว่าจะเข้าร่วม Protocol หรือไม่ เพราะเขามี surplus อยู่มากที่จะขายได้

ทีนี้มาดูกันที่ COP 9 Where do we stand? เราอยู่ที่ไหนในการประชุม COP 9 จริงๆแล้วเวลาเราคุยกันเราไม่ได้คุยกันในแต่ละ COP จริงๆแล้ว COP เป็นการประชุมเพื่อทำให้ process running ไปเรื่อยๆ ก็จะมี agenda แต่ละ agenda แล้วก็ไปคุยกันในรายละเอียด แต่จริงๆแล้วเราก็คุยกันในภาพรวมมากกว่าว่าตอนนี้ถ้า Kyoto Protocol ไม่ entry into force แล้วอะไรคือ alternative แต่เรายังไม่อยากพูดถึงถึงตอนนั้น เราจะพูดถึงประเด็นของที่มีมานานก่อน มิลานใน SBSTA จะมีเรื่อง

หลักๆอยู่หลายเรื่องด้วยกัน แต่เรื่องที่มีการจะพยายาม highlight มากในที่ประชุมคือเรื่อง TAR คือ Third Assessment Report ของ IPCC เอกสารตัวนี้ออกมาในปี 2000 เป็นเอกสารที่ไม่ค่อยใหม่ แต่ก็พยายามใช้ข้อมูลจากreportเพื่อเป็นการยืนยันว่าเราจะต้องทำอะไรร่วมกัน จะต้องมีการactionเกิดขึ้น ในที่ประชุมก็เลยตกลงกันได้ในระดับหนึ่งว่าหลังจากที่เรื่องadaptationพูดแล้วพูดอีกว่าเรื่องผลกระทบ Greenhouse Gasในประเทศกำลังพัฒนา จริงๆแล้วfocusเราไม่ใช่ mitigation หรือ เราต้อง adaptเพราะว่า เรามีผลทางด้าน Agriculture Waste อะไรต่างๆมากมาย ทำอย่างไรถึงจะadaptได้ ฉะนั้นเรื่องadaptation flow ไปทุกagenda item แต่ไม่มีhostที่จะมารวมกลุ่มพูดให้เป็นเรื่องเป็นราว ก็มีการproposeว่าควรจะต้องagenda item เรื่องadaptation แต่ประเทศพัฒนาแล้วบอกว่าต้องมี mitigation ด้วย เพื่อเป็นการ trade off กัน ก็เลยออกมาเป็น agenda

เรื่อง mitigation อีกอันหนึ่งก็จะเป็นadaptation way forward จะทำอะไรก็agreeว่าระหว่างการประชุม SBSTA20 ที่จะมีการในเดือนมิถุนายนที่บอนน์ก็จะมีการประชุมสองวัน เป็นworkshop วันหนึ่งจะเป็น mitigation อีกวันจะเป็น Adaptation ตอนนั้นก็มีการ Brainstorm กันว่าจะจัดอย่างไร workshop จะเชิญใครไปพูด ทำอย่างไรเพื่อที่จะให้เกิด process ที่จะ launch การคุยในเรื่อง Technical กันได้ ในเรื่องTechnology Transfer Contact Group ซึ่งได้รับผิดชอบเรื่องนี้ก็มีการ form Contact Group ในการประชุมที่ Marrakech Accord เมื่อ COP7 2001 ก็มีการ adopt Technology transfer framework ใน framework มี Area ที่ทำอยู่ 5 area ด้วยกันมี Technology Need Assessment ตอนนีประเทศพัฒนาต่างๆก็ทำprojectกันซึ่งได้เงินจาก GEF under Top of Technology หลายๆประเทศก็ได้ 100,000 Us dollars ซึ่งประเทศไทยก็ได้แล้วเช่นกัน แต่อยู่ในprocessของการทำอยู่ ซึ่งกระทรวงทรัพยากรน่าจะเป็น Focal Point ในเรื่องนี้ มีการคุยเรื่อง Methodology แล้วก็identifyออกมาว่าหลังจากที่มีการ careful study และ Consultation ในประเทศว่าเรามี Prioritize Technology Needs อะไรบ้างที่จะสามารถconvertเป็นprojectได้ ตอนนี้มีประมาณมากกว่า 80 ประเทศที่กำลังทำอยู่โดยผ่านช่องทาง UNDP และ GEF

อีกอันหนึ่งก็คือเรื่อง Technology Information มีการพูดเรื่อง Clearing House , National Center , International Information Center ซึ่งทาง Secretariat ทางprogramที่ดูแลอยู่ก็มีการ develop Database เรียกว่า TT Clear หรือ Technology Clearing House ของ UN ขึ้นมา ถ้าเข้าเว็บไซต์ของทาง UN คลิกเข้าไปจะเห็น TT Clear เป็น big database ถ้าเข้าไปแล้วจะสามารถรู้ข้อมูล เป็นประโยชน์ต่อนักวิจัย เช่น ถ้าอยากทำเรื่อง Solar Energy แล้วอยากได้ความช่วยเหลือหรืออยากจะดูว่าประเทศอื่นเขาทำอะไรกัน ซึ่งเราสามารถเข้าไปหาคนที่ทำprojectนี้ในประเทศนั้นๆได้เพื่อจะมี exchange information หรือ experience ได้ ตอนนีเรากำลังทำ Survey TT Clear อยู่ที่ว่าทางประเทศอนุสัญญาภาคีตอนนี้กำลังประชุมบอกว่าประเทศกำลังพัฒนากำลังเรียกร้องกันเหลือเกินว่าอยากได้

information center ตอนนี้เรามี center system ตัวนี้อยู่ แต่มันก็วิจัยใช้กันจริงๆหรือไม่ หรือว่าอยาก
จะให้พัฒนาอยากให้มีข้อมูลตรงส่วนไหนเพิ่มขึ้น ถ้ามี Response , Questionnaire เข้ามาเยอะๆ ก็
เหมือนกับเป็น Majority คร่าวๆ เขาก็จะพิจารณาว่านี่คือ need แล้วจะให้เงินมาเพิ่มเติม แต่ถ้าไม่มีใคร
สนใจตอบข้อมูลอะไรเลย เขาก็เฉยๆ คือเราคงไม่ได้อยากได้ ตอนนี้ TT Clear ของเรามีซีรอม
Software ที่จะสามารถ develop your own national information system database ขึ้นมาได้แล้วใน
ซีรอมก็มี system ของ TT Clear อยู่ในนั้นด้วย ตอนนี้ทางเรากำลังมอง trend การเจรจาอยู่ว่าจะ
pick up อยากจะช่วยให้แต่ละประเทศทำ Information system ทางด้าน Technology ขึ้นมาเองโดยที่
เราจะมีการ trading โดยให้ software ไปซึ่งก็กำลังมองหาประเทศอยู่

อีก area หนึ่งทางด้าน Technology transfer ก็มีเรื่อง Enabling Environment ซึ่งมีการทำ
Technical Paper ออกมาเกี่ยวกับเรื่อง Policy and Measure อะไรที่ออกมาแล้วทำให้เกิด Create and
Better Environment ที่จะสามารถทำให้เกิด Tech Transfer ได้ symbol ของมันเป็น unfccc/tp/tp1
ออกมาเมื่อ session ที่แล้ว จะมีเรื่อง 10 Dimension ของการที่จะ implement Technology Transfer

อีกตัวหนึ่งที่สำคัญสำหรับการประชุมที่ Marrakech Accord ก็คือการจัดตั้งเป็นครั้งแรกของ
Expert Group on Technology Transfer หรือ EGTT ซึ่งมีผู้แทนซึ่ง nominate เป็น expert จากประเทศ
ต่างๆ 17 ประเทศ ได้แก่ ประเทศพัฒนาแล้ว 10 ประเทศ ประเทศเอเชีย 3 ประเทศที่มีประเทศไทยที่
เสนอเข้าไปตอนนี้มีอาจารย์วุฒิ ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นผู้แทน เกาหลีและปากีสถาน เขาก็
มีการ rotate กัน ถ้าหมดตามวาระก็มีประเทศอื่น nominate เข้ามาแล้วก็มี Afarica GANA South
Africa Nigeria ในตัว EGTT ตอนนี้จะมี work โปรแกรมที่เสนอเข้าไปให้ COP adopt ทุกปี ในปีนี้มุ่ง
ที่จะ prepare technical paper เกี่ยวกับเรื่อง adaptation technologies ส่วน leader ของการเขียนจะอยู่
ที่ white chair ของ EGTT ซึ่งอยู่ที่ Trinidad and Tobago เราก็กำลังมองหา consultant ที่จะมาช่วย
ช่วง second half ของปีก็จะมีการจัด workshop เรื่อง Innovative Finance for Technology Transfer
ถ้าจะมองหาความช่วยเหลือทางการเงินจะมีทางไหนบ้างที่เราจะสามารถ อันนี้ก็เป็น activity
area ทางด้าน Technology ที่ดูแลอยู่

ที่สำคัญของการเจรจาเรียกว่า Landuse, Landuse Change and Forestry หรือ LULUCF เป็น
ส่วนหนึ่งของการเจรจาทางด้านป่าไม้ การประชุมคราวที่แล้วตกลงกันประมาณ 2-3 เรื่อง มีการขอ
ให้ประเทศพัฒนาแล้ว Annex 1 parties ให้ใช้ good practice guidance ของ IPCC ในการที่จะ report
LULUCF Inventory under the convention แล้วก็ adopt รับรอง common reporting format สำหรับทำ
LULUCF ก็ให้ parties นี้ provide submission เกี่ยวกับ experience ของการทำ report โดยใช้ good
practice guidance แต่ตัวนี้ก็จะป็นสำหรับประเทศพัฒนาแล้วที่จะต้องทำ ในการประชุมสมัยหน้า
เดือนมิถุนายนที่จะถึงนี้ทาง SBSTA ก็จะพิจารณา common reporting format แล้วก็การใช้ good

practice guidance ในประเด็นที่เกี่ยวกับKyoto Protocol แล้ว secretariat เองก็จะdraft versionที่เกี่ยวกับเรื่องนี้มาให้ที่ประชุมพิจารณา ที่ประชุมก็ suppose ที่จะร่างเป็น a draft COP decision สำหรับการประชุม COP 10 ที่จะมีที่กรุง Buenos Aires , Argentina แต่ตอนนี้ประเทศไทยยังไม่ค่อยเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานของการเจรจาในเรื่องนี้นัก นอกจาก LULUCF แล้วก็มีการเจรจาเกี่ยวกับการใช้ป่าไม้ทางด้าน CDM Registry ที่เขาคงตกลงไปแล้ว

Financial Mechanism การประชุมคราวที่แล้วที่ COP เรื่องtechnicalของSBSTAค่อนข้างจะไม่มีปัญหาเท่าไร แต่เรื่องที่ทำให้คิดมากไม่สามารถตกลงกันได้จนแทบจะวินาทีสุดท้ายส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการเงิน การเงินก็เหมือนกับเป็นเรื่องที่blockการเจรจาอยู่ในปัจจุบัน ทุกforumเลย ถ้าเรามีอะไรที่mentionเรื่องเงิน ประเทศพัฒนาแล้วเดี๋ยวนี้trendเปลี่ยน เมื่อก่อนดูช่องทางจะกว้างขวางมีการให้ความช่วยเหลือ แต่เดี๋ยวนี้ถ้าพูดถึงเรื่องอะไรที่มีเงินจะblockเลย ขอdeleteขอใส่black listตลอด คราวที่แล้วที่นักหนาสาหัสก็คือทุกปีเขาจะมีการให้additional guidance to the GEF คือเขาจะมี GEF Trust fund ที่ทุกปีทาง COP จะบอก GEFว่า อยากให้fundเรื่องนั้นเรื่องนี้ ให้ไปทำguidelineมาว่าจะทำอะไร เขาจะพยายามlockไม่ให้มีguidanceอะไรเพิ่มเติม แต่คราวที่แล้วต้องชมเชยประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่เข้าไปลุยจนได้ข้อตกลงมาว่า ต้องการให้GEF continueที่จะfundการทำ Technology Need Assessment under Top of Technology เพราะว่าจริงๆแล้ว Top of Technology บอกว่าเงินหมดแล้ว ก็มีแค่ 80 ประเทศเองที่ได้เงินไปทำ แล้วยังมีอีกหลายประเทศที่ยังไม่ได้ทำ จะทำอะไร ประเทศพวกนี้ไม่ยอม จึงไปประชุมกันจนกระทั่ง GEF ยอมรับว่าจะให้เงินทำต่อ แต่เงินที่เอานั่นแสนเหรียญก็ไม่มาก แล้วทำในหลายๆarea ไม่ใช่ need assessment อย่างเดียว ก็มีผู้เชี่ยวชาญบางท่านบอกว่าเราน่าจะเข้าไปโวยวายแล้วบอกว่าต้องเอา Scheme ขึ้นมาใหม่แล้วให้เงินมาใหม่เพื่อที่จะมาทำ Technology Need Assessment อย่างเป็นทางการเป็นราว ก็เป็นอีกเรื่องที่เราจะต้องเข้าไปช่วยกันในการเจรจา เพราะมันไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ ถ้าประเทศไทยเองสนใจจริงๆว่า Technology ตัวไหน flexible สำหรับประเทศเรา match นโยบายเรา แล้ว in the market แล้วลอง run แล้วมันใช้ได้ก็ต้องผ่านการคุยกันเป็นเรื่องเป็นราวในหลายๆหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่ทำทางด้านพลังงาน และ UNCC ก็ตาม

Special Climate Change Fund อย่างที่บอกแล้วว่าเป็นกองทุนใหม่ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อจะมา fund activity คราวที่แล้วก็น่าประหลาดใจมากคือ หลายๆประเทศเจรจาไปก็บ่นกันไปและสู้กันไปจนเขาคงลงมาให้ GEF คือให้กองทุน มาsupport Technology Transfer Activities โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นผลมาจากการทำ TNA (Technical Need Assessment) ทุกคนบอกว่า identify need มาแล้วแต่จะเอาเงินที่ไหนจะimplementอย่างไร ถ้าเราบอกไปว่าเราอยากได้อยากทำprojectนี้แล้วใครจะให้เงิน ฉะนั้นจึงเป็นการทำ activity ภายใต้ convention จึงจะต้องมีกองทุนขึ้นมา เขาเลยตกลงกันว่า

Special Climate Change Fund จะต้อง fund result จาก Need Assessment แต่ไม่ใช่ว่าทุกประเทศที่ทำออกมาแล้วจะได้หมด ฉะนั้นการทำของเราจะต้องเป็น project ที่น่าสนใจพอสมควรผ่านกระบวนการกรอง

การประชุมเรื่องที่ไม่เคลื่อนไหวไม่ขยับเลย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ article 4.5, 4.8 and 4.9 ซึ่ง 4.8 เป็นเรื่องเกี่ยวกับ Response Measure คือบอกว่าถ้าจะลด Greenhouse Gas แล้วจะมีผลกระทบอะไรบ้าง แล้วมีมาตรการอะไรที่จะเข้ามารองรับมาช่วยเหลือตรงนี้ ฉะนั้นการเจรจาจึงเป็นไปด้วยความยากลำบากมาก แต่หลังๆประเทศอื่นก็supportกลุ่มโอเปคไปด้วยทำให้การเจรจาค่อนข้างยากลำบาก คือต้องsupportว่าถ้ามีผลกระทบอะไรที่เกิดขึ้น ประเทศที่ได้ผลกระทบจากการที่เราไปใช้นโยบายอื่นๆจะอย่างไร การประชุมคราวที่แล้วมีออกมาบรรทัดเดียวเองว่า เราตกลงกันว่าเราไม่ตกลงกัน 'We agreed that we do not agree and we agreed that we'll continue to discuss this issue at the next session' โดยจะเป็นอย่างนี้อยู่หลาย Agenda itemที่เราตกลงกันว่าเราไม่ตกลงหรือมีDescent ออกมาว่าเราตกลงว่าเราจะคุยกันต่อไป

เมื่อก่อนเรื่อง Policy & Measure ก็ดูออกมาดีแต่เดี๋ยวนี้ก็ชักจะเนือๆ เพราะประชุมมาก กลายเป็นประชุม policy and measure ของประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเดียว ว่าเขาทำนโยบายอะไรไป แล้วบ้างที่จะimplementในเรื่องต่างๆมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แต่ก็ชักจะexhaustedคราวที่แล้วจึงไม่มีมติอะไรออกมาที่เป็นเรื่องเป็นราว ก็เหมือนกันคือตกลงว่าจะคุยกันต่อ

Cleaner Technology เป็นagendaของแคนาดา ทำออกมาเป็นpackageว่าถ้าไม่pushเรื่องนี้ แล้วเขา ratify Kyoto Protocol ไม่ได้ จึงพยายามจัดworkshopจัดสัมมนาที่โคโคบล็อกไปตามระเบียบของโอเปคที่ไม่ยอมให้มีการคุยเรื่อง Cleaner Technology ก็ใส่ลงไปในagendaแต่ว่าไม่มีการเจรจา โอเปคบอกว่าทุกเรื่องจะต้องmoveไปในdegreeที่เท่ากัน ไม่อย่างนั้นCDMก็ไปได้ไกลคุยตกลงกันมี technicalมีreportออกมามากมาย มีการช่วยให้ Annex I implement ได้ แล้วก็smoothมีการให้เงินมาเจรจา CDM มีเงินมากมายทั้งญี่ปุ่นและทั้งประเทศอื่นให้ ในการประชุมหลายครั้งหลายรอบที่จะทำ technicalออกมาให้ได้ แต่พอเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับimplementของประเทศกำลังพัฒนามันช้า ประชุมทีก็ไม่มีเงิน ถ้าเมื่อไรที่เรายังไม่สามารถ break through ได้ว่าทำอะไรถึงจะ respond Need ของโอเปคหรือว่าการที่จะทำให้ implement article 4.8 move ไปได้ ก็อย่าหวังเลยว่าเรื่องอื่นจะ move

ในปัจจุบันนี้มีการประชุมกัน next step ว่าจะมีอะไรต่อหลังจาก COP9 แล้ว และทำอะไรที่จะให้ convention move ไปได้ ถ้าKyoto Protocolไม่ entry into force แล้วจะทำอย่างไร แต่อาจจะเร็วไปถ้ามาพูดกันตอนนี้เรื่อง alternative to Kyoto โดยในสถานะSecretariatก็ไม่สามารถพูดได้ เราก็ยังซบซึ้งด้วยความหวังของKyoto Protocolอยู่เพราะถ้าเราทำให้implementแล้วก็จะทำให้เกิดการ cooperate ระหว่างประเทศได้

ได้ยืนยันว่าทาง Moscow จะจัด Conference อีกครั้งหนึ่งเร็วๆ นี้ หลังจากที่เคยพยายามมาแล้วก่อนการประชุมที่มิลาน ท่านประธานาธิบดีก็ไม่ได้พูดอะไรว่าจะratifyในตอนนั้น แล้วก็เห็นบอกว่าจะจัดอีกเร็วๆ นี้อีกครั้งหนึ่งที่มอสโก ส่วนทางเยอรมนีก็พยายามhighlightว่า ถ้าอย่างนั้นลองมาเล่นประเด็นในบางsectorดู ตอนนี้มีคนเริ่มพูดถึง Technology Protocol Assement Approach ว่าอาจจะเป็นทางหนึ่งที่จะดึงอเมริกาคลับมา บางกลุ่มก็บอกว่าไม่น่าจะเป็นแค่การพูดเรื่อง Technology Protocol อาจจะเป็น Carbon Intensification อีกประเด็นหนึ่งที่มุ่งเฉพาะเรื่อง Carbon อย่างเดียว จะมีการจัดประชุมที่เยอรมนี Bonn Conference on Renewable Energy เดือนมิถุนายน ก่อนการประชุม SBSTA ประเทศไทยก็น่าจะได้รับเชิญด้วย เป็นการประชุมใหญ่ระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีexhibitionเกี่ยวกับ Renewable ทั้งหมด ตอนนี้เขากำลังจัดพวก Regional ทางประเทศต่างๆ เพื่อจะform positionเรื่องนี้ หลังจากการประชุมนี้เขาหวังว่าจะมีอะไรที่เป็นinitiateออกมาได้ทำให้ทั่วโลกมาร่วมกัน เขามีการพูดถึงว่าอาจจะมี another agreements หรือ scheme ขึ้นมาอาจจะเป็น Energy Protocol หรือ Energy Convention พลังงานกำลังมาแรงในช่วงนี้เพราะพลังงานคือ sector ใหญ่ที่เป็นอนาคต Sessionหน้าของ SBSTA หรือ SBI ก็จะอยู่วันที่ 14-25 มิถุนายนที่บอนน์ ต่อไปก็เป็น Buenos Aires อาร์เจนตินา

การบรรยายพิเศษเรื่อง “อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ :

ผลกระทบต่อประเทศไทย”

โดย คุณมานพ เมฆประยูรทอง : รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

การเจรจา COP9 ก็จบลงด้วยความโล่งใจของหลายๆฝ่ายว่าอย่างน้อยที่สุดทั่วโลก CDM ซึ่งเราให้ความสำคัญนั้นจบ เงื่อนไขในการเจรจาต่างๆก็ดี เรื่องเทคนิคนั้นจบไปแล้วต่อไปนี้ก็ต้องรอว่าจะมีผลบังคับใช้เมื่อไร หลายประเทศก็เตรียมที่จะเข้าร่วม ถ้าถามว่า COP9 เรามองว่าเกิดความสำเร็จด้านไหน ผมให้ข้อสังเกตว่าอาจจะตั้งชื่อย่อเป็น Forestry CDM เพราะสามารถที่จะ break through เรื่องที่ยังค้างอยู่ ช่วงการประชุมก็รู้สึกว่าจะไม่มั่นใจ บรรยากาศการประชุมก็เรื่อยๆ ทุกคนก็ไม่ว่าจะมีผลบังคับใช้หรือไม่เพราะว่ารัสเซียไม่ยอมมีท่าทีที่ชัดเจนเสียที แล้วยิ่งทำให้สับสนมากขึ้นเพราะว่าไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัสเซียออกมาให้ข่าวกันว่าไม่ratify บางคนก็บอกว่ารัสเซียต้องratifyตามกำหนด แต่ที่ปรึกษาท่านปูดินบอกว่าจะไม่ratify ขาวที่ออกมาทำกับท่าทีที่เราได้ทราบนั้นไม่ตรงกัน เราจะเห็นว่าถ้ารัสเซียratifyก็จะทำให้เพิ่มจาก 44 % ที่มีอยู่ของ Annex1 ก็จะให้มีผล ส่วนทางผู้แทนEUบอกว่าเห็นใจรัสเซียว่าจะต้องต่อรองให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุด เป็นเรื่องธรรมดาที่รัสเซียพยายามให้ท่าทีของตัวเองได้รับการเอาใจใส่หรือสามารถที่จะเรียกร้องผล

ประโยชน์ต่างๆตามที่รัสเซียต้องการ แต่ว่าในส่วนลึกก็มีแนวความคิดอีกอย่างหนึ่ง เขาบอกว่าความจริงแล้วที่รัสเซียลังเลใจก็เพราะรัสเซียเองยังไม่แน่ใจว่าตัวเองจะมี hot air ขายได้หรือไม่ ถ้าเราดูการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัสเซียตั้งแต่ 1999 รัสเซียก็เป็นดาวรุ่งดวงหนึ่ง อัตราเติบโต 7-9% หากว่าถึงปี 2008 การเพิ่มขึ้นของ CO₂ Emission ของรัสเซียอาจจะเพิ่มถึง 6 % หมายความว่าในช่วงนั้นรัสเซียอาจจะไม่มีอะไรขายเลย ซึ่งตรงนี้เป็นความหวังวิศกกว่าถ้าการคาดการณ์นี้เป็นจริงขึ้นมา ก็หมายความว่ารัสเซียอาจจะไม่ ratify เพราะว่ามันอาจจะไม่ได้ประโยชน์อย่างที่ตนคิดไว้แล้ว ตัวเองก็ยังถูกขู่จำกัดเหมือนกันเมื่อถึงเวลาที่เรียกว่า First Commitment Period ผ่านไป ซึ่งเป็นความกังวลเล็กๆอยู่

ท่าทีของอเมริกาก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง เขายังบอกว่าไม่มีการทบทวนทั้งสิ้น(คือตราบเท่าที่รัฐบาลชุดปัจจุบันยังคงมีอำนาจ) อเมริกาก็ใช้คำถามเดิมว่าเขาได้ทำอะไรหลายอย่างมากในด้านที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแก้ปัญหาโลกร้อน เขาก็ยกว่ามีโครงการหลายโครงการเช่น โครงการในเรื่องของไฮโดรเจนคือเขาจะพัฒนาการใช้พลังงานตัวนี้ ซึ่งในอนาคตอาจจะมาแทน Fossil Fuel ถ้าเราติดตามเรื่องการพัฒนาของไฮโดรเจนก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะไม่เชื่อเสียทีเดียวเพราะถ้าอ่านบทความในตอนหลังๆ ข้อเสนอนี้ก็ค่อนข้างจะเป็นจริงเป็นจังขึ้นมา แล้วก็หลายๆประเทศที่อเมริกาพยายามรวมกลุ่มกันในการที่จะให้ความสำคัญเรื่องไฮโดรเจน Economy นี่ก็เป็น propaganda อันหนึ่งซึ่งคิดว่าอเมริกาคงจะใช้ไปเรื่อยๆ

ถ้ามาดูท่าทีของ EU ก็จะเห็นว่าเป็นกลุ่มเดียวที่ยังมีความเข้มแข็งกระดือรือร้นที่จะผลักดันให้ Kyoto Protocol มีผลสืบหน้าไป เอกสาร Directive ของ EU วันที่ 13 ตุลาคม 2003 ซึ่งมีข้อกำหนดในการส่งเสริมให้มี Emission Trading ในกลุ่มของ EU ซึ่งจะเริ่มมีผลใน 2005 จริงๆแล้วตลาดของ EU จะมีผลกระทบกับเรามากน้อยแค่ไหน แล้ว EU จะขยายจำนวนสมาชิกอีก 10 ประเทศในช่วงเมษายน-พฤษภาคม ซึ่งประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกใหม่เป็นประเทศที่เรียกว่า Economy Intransition คือ ประเทศที่เป็นยุโรปตะวันออกหรือประเทศที่เขยวกับสหภาพโซเวียต เมื่อประเทศกลุ่มนี้เข้ามาใน EU ก็หมายความว่า ET ใน EU ก็จะทำให้ง่ายขึ้น เมื่อทำได้ง่ายขึ้นเขาก็อาจจะ demand ที่จะทำการ CO₂ ให้ได้ 60% ภายใน 50 ปีข้างหน้า เยอรมันก็มีการเคลื่อนไหวที่จะจัดประชุมระหว่างประเทศที่บอสน์เรื่อง Renewable Energy แล้วก็มีการประชุมเตรียมการในภูมิภาคที่เวียนนา จุดประสงค์ของการประชุมที่เยอรมันจัดขึ้นคือเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประชุม World Summit ที่ Johannesburg ช่วงนั้นมีการเจรจากันโดยทาง EU ผลักดันที่จะให้มีการยอมรับเอาเป้าหมาย Renewable Energy การเพิ่มการใช้พลังงานหมุนเวียนให้ได้ประมาณ 30% แต่อเมริกาก็ไม่เอาด้วย เมื่อไม่สำเร็จ EU ก็เลยมาผลักดันนอกกรอบของสหประชาชาติคือจัดประชุมเสีย

เอง ขณะนี้มีกลุ่มประเทศที่ร่วมกับเยอรมัน 80 ประเทศแล้ว เขาจึงสามารถที่จะผลักดันการใช้ Renewable Energy ต่อไป

หลังจาก Kyoto Protocol แล้ว หลังจากช่วง First Commitment Period 2008-2012 จบไปแล้ว ทิศทางจะเป็นอย่างไร ซึ่งหลายๆประเทศก็บอกว่ายังเร็วเกินไปที่จะมาคุยกันตอนนี้เพราะประเทศ Annex1 ก็ยังไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ให้ไว้ ไม่ว่าจะเป็นตั้งแต่สมัยการจัดทำ UNFCCC จนถึง Kyoto Protocol ยังไม่มีท่าทีที่ชัดเจน ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาก็ควรจะมียุทธศาสตร์ที่ใช้หลักยอมรับกันในเรื่องของ Common Differentiated Responsibility คือถ้าหากว่าประเทศที่พัฒนาแล้วยังไม่ยอมที่จะทำตามพันธกรณี ประเทศกำลังพัฒนาก็จะต้องยืนยันให้เขาทำก่อน เขาจะต้องมีความรับผิดชอบในการจัดสรรการเงินและเทคโนโลยีให้ประเทศกำลังพัฒนา อันนี้เป็นท่าทีเบื้องต้นซึ่งประเทศกำลังพัฒนาอาจจะยืนยัน ถามว่าถ้า Kyoto Protocol มีผลบังคับใช้แล้วก็มีปฏิบัติตามพันธกรณี จนกระทั่งมองเห็นชัดเจนว่ามีความคืบหน้า ต่อไปทิศทางจะเป็นอย่างไร ซึ่งถ้าเรามองท่าทีของประเทศใหญ่ๆ ญี่ปุ่นบอกชัดเจนว่าถ้าประเทศพัฒนาแล้วปฏิบัติตามพันธกรณีต่อไป Second Round จะดึงประเทศที่กำลังพัฒนาเข้ามาด้วย เพราะเขาบอกว่ามันไม่ practical ถ้าจะให้ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งปล่อย Emission เยอะๆ อยู่นอกกรอบโดยที่ไม่มีพันธกรณีใดๆ ในขณะที่ทาง EU พูดมา 2-3 ครั้งแล้วว่า EU จะไม่ยืนยันให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีพันธกรณีภายใต้ Second Commitment Period

หลัง Post Kyoto ก็มีข้อเสนออีกว่าแทนที่เราจะมากำหนดกันถึงจำนวนปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรืออย่างอื่น เราใช้ตัวองศา การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกเป็นตัวกำหนดได้ไหม ซึ่งก็พูดกันถึง 2 องศาเซลเซียส แล้วก็เอาตัวนี้เป็นตัวตั้งมาคำนวณดูว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาแล้วจะถูกจำกัดอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นไอเดียที่วิทยาศาสตร์มาก ไม่แน่ใจว่าจะ practical ไหม อีกไอเดียหนึ่งเขาบอกว่าหลัง Post Kyoto แทนที่เราจะมากำหนดกันแต่จะลดกันแต่เชื้อเพลิงฟอสซิลถามว่ามีเป้าหมายอื่นใหม่ที่ทำควบคู่กันไปด้วย เช่น เป้าหมายของการเพิ่ม Renewable Energy ลดด้วยแล้วก็เพิ่มไปด้วยแล้วเอามาประกอบกัน คือถ้ามีแรงจูงใจอย่างนี้หลายๆประเทศก็อยากจะร่วมเพราะเขาจะไม่เสียอย่างเดียว ประเทศกำลังพัฒนาก็ได้เทคโนโลยีได้อะไรด้วย อันนี้เป็นแนวความคิดซึ่งคงต้องฟังในฐานะที่เข้าร่วมประชุม แล้วก็ฟังว่ามีอะไรใหม่ๆ หรือมีแนวโน้มทิศทางเป็นอย่างไร

เป็นที่น่าสนใจหลังจากที่เราประชุม World Summit 1992 แล้วก็ Kyoto Protocol UNFCCC ความกระตือรือร้นของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นลดลง เกิดความเฉื่อยชาขึ้นทั้งในแง่ของ Commitment การเงิน ตอนหลังๆ ความช่วยเหลือทางการเงินก็ลดลงด้วย แล้วก็ Issue อื่นเข้ามาแทนที่ซึ่งจะทำให้การเจรจาในรอบ Kyoto Protocol ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากถูกบดบังโดย Issue อื่น ถ้าเราอยู่ภายนอกไม่ค่อยทราบเรื่องคงไม่เป็นไร แต่วันหนึ่งเราก็อาจจะ

ไม่รู้ว่โลกร้อนขึ้นเท่าไร แต่ถ้าวู่ในวงในการรับรู้ข้อมูลเยอะๆทำให้วิตกเหมือนกันว่าอีก 50 ปีข้างหน้าจะเป็นอย่างไร ซึ่งมันก็มี scenario หลายอย่างบางทีก็ว่าจนน่ากลัว บางทีก็บอกว่ายังไม่เป็นไร scenario อย่างหนึ่งที่เขาทำให้เราจะสบายใจขึ้นได้ เขาบอกว่าไม่เป็นไรอีกหน่อยก็แก้ไขได้ในตัวมันเอง น้ำมันจะหมดภายใน 40 ปีข้างหน้า แก๊สจะหมดภายใน 60 ปีข้างหน้า ถ่านหิน 200 กว่าปี เพราะฉะนั้นถึงเวลานั้นก็ไม่เป็นไร ใช้อย่างเดียว การแก้ไขปัญหาก็จะจบสิ้นลง

เอกสารถอดเทปการบรรยาย

“Prospects for CDM in Thailand : The International Cooperation”

จัดโดย สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับ

กระทรวงการต่างประเทศ

25 มีนาคม พ.ศ.2547

ณ ห้องวิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ

.....
Report by Khunying Dr. Suthawan Sathirathai, President of GSEI

H.E. Mr. Vidhya Rayananonda, Advisor to the Minister of Foreign Affairs,
Distinguished Participants, Ladies and Gentlemen,

On behalf of Good Governance for Social Development and the Environment Institute, or GSEI, it is a great pleasure to co-organize this seminar with the Ministry of Foreign Affairs, entitled “Prospects for CDM in Thailand: the International Cooperation”. This seminar is one of a series of research on “Developing a strategy on and strengthening capacity for Clean Development Mechanism or CDM in Thailand”. GSEI has received support from the Thailand Research Fund (TRF) in conducting this research.

As is generally recognised, Thailand has expressed her commitment to join the international community in addressing the problem arising from the phenomenon known as the “greenhouse effect”. Upon Thailand’s ratification of the Kyoto Protocol on 28 August 2002, we have received interest from developed countries to undertake CDM. The implementation of CDM in Thailand involves the participation of government agencies, the private sector and civil society in conjunction with international organizations. It is therefore necessary for Thailand to prepare itself to obtain the greatest possible benefits from the potential projects, for the nation as a whole.

The purpose of this seminar is to launch the process of learning and exchanging the wide range of experiences that exist between us. The constructive views and perceptions expressed at this seminar will yield benefits for both the academics and the practitioners of all concerned.

We are honoured by the participation of three distinguished panelists, namely

- Mr. Rainer Hinrichs Rahlwes, Director-General, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety,
- Mr. Bernhard Sander, Vice President of KFW Carbon Fund, Germany, and
- Mr. Karsten Gasseholm, Counsellor for Development and Environmental Affairs Section, Royal Danish Embassy in Bangkok.

They will share their knowledge and experiences with us in the implementation of Annex I of CDM. For the second part of the seminar, after the break, my colleagues and I will present a report on the outcome of the preliminary research regarding the possible guidelines for CDM in Thailand, which is a study undertaken by GSEI with the support from the TRF. We look forward to receiving the comments of the participants.

On behalf of the organizers, I wish to express our appreciation to H.E. Mr. Vidhya Rayananonda, Advisor to the Minister of Foreign Affairs, as well as to the three distinguished panelists. I am also grateful to the seminar participants for their attendance. This seminar serves as an impetus to establishing guidelines for the study of CDM for our mutual benefit. With this remark, I wish to invite H.E. Mr. Vidhya Rayananonda to deliver his opening address.

Opening Remarks by H.E. Mr. Vidhya Rayananonda, Advisor to the Ministry of Foreign Affairs

Excellency Khunying Dr. Suthawan Sathirathai, President of the Good Governance for Social Development and the Environment Institute Foundation, ladies and gentleman, it is a pleasure for me to be here today. On behalf of the Ministry of Foreign Affairs, I would like to welcome all the distinguished participants to this seminar on the prospect for Clean Development Mechanism in Thailand: the International Co-operation, which is organized by the Good Governance for Social Development and the Environment Institute Foundation or GSEI, in collaboration with the Ministry of Foreign Affairs.

It is generally recognized that climate change represents a grave common concern of mankind. In order to tackle this problem, cooperation from all states and stakeholders is essential, based primarily on the framework of the Climate Change Convention and the Kyoto Protocol. Although the Kyoto Protocol has yet to be enforced, it is to my understanding that Clean Development Mechanism or CDM introduced in Article 12 has been widely discussed in international forums, as it is the only mechanism created to promote cooperation between developed and developing countries. It aims to assist the Annex I countries in achieving the commitment to a quantified target of green house gas reduction and to assist the non-Annex I countries in achieving their sustainable development objectives. Thailand and other Non-Annex I countries are now in preparatory stage to formulate guidelines for CDM. As always, implementing a new policy required study and elaboration. It has to take into account the special needs and requirements of the parties concerned. The Ministry of Foreign Affairs is therefore highly appreciative that Khunying Dr. Suthawan Sathirathai, President of GSEI, and her team, have undertaken a study which could facilitate the ongoing efforts to formulate possible practical guidelines for CDM projects in Thailand. With this expertise and committed interest in environmental issues, I am certain that the outcome of her research team would be beneficial to CDM undertakings both within Thailand and beyond.

For this session, the Ministry of Foreign Affairs of Thailand wishes to sincerely thank the three distinguished keynote speakers, Mr. Gasselholm, Mr. Rainer Rahwes and Mr. Bernard Sandler. I am confident that they would provide us with some important aspects and views of developed countries in this regard. I would like to convey our appreciation to the Royal Danish Embassy, the Embassy of the Federal Republic of Germany, the Thailand Research Fund, and all the distinguished participants in making this seminar possible. Lastly it is my wish that this seminar would be a success and my hope that the deliberation would be productive and contribute to the formulation of practical guidelines on conducting CDM in Thailand. I would like to take this opportunity to declare the opening of this seminar. Thank you.

Presentation on “Danish Perspective on CDM Co-operation with Thailand”

by Mr. Karsten Gasseholm

Excellencies, ladies and gentlemen, it gives me great pleasure to be here and to give the Danish perspective on CDM cooperation in Thailand. I will give you some background information, the status on the current cooperation and also some views on the future. The outline of my presentation is the general background on Thai-Danish cooperation, the Kyoto Protocol, the Danish Energy Strategy, CDM Identification Mission, Danish-Malaysian Cooperation on CDM as an example of the kind of cooperation. There are a few words on project development with one CDM project in Thailand.

Well, we celebrated our four hundred-year anniversary of the Thai-Danish relationship in 2001. DANIDA has been working here for some years. Maybe some of you know the Thai-Danish Dairy, the Phuket Marine Biology Center. DANIDA has been working here with Thai counterparts on environmental co-operation. Also, commercial cooperation has taken place. So, we see this CDM cooperation and the cooperation on energy especially as a natural continuation of the long-standing relationship between our two countries. I will give you a brief overview of the cooperation within the energy field, since energy is the most obvious field for CDM cooperation. I would just like to highlight some of the activities that have been going on in the cooperation between Thailand and Denmark and I will quickly browse through.

These include the implementation of the Energy Conservation Act, National Policy for Renewable Energy, the NEPO, Promoting Cleaner Technology, Energy Audits, Adjustment to the Building Energy Code, Energy Efficiency for Industries and Buildings, Promotion of Renewable Energy Technologies and the NGO project on provincial energy planning, the Technical Service for Biomass, Green Taxation. Maybe I should not highlight anything with tax. We have been talking about cooperation. But this is not to highlight any particular energy project, just to emphasize that we see the CDM cooperation as a natural continuation of our present cooperation on sustainable energy, sustainable development. Of course, the reason why I focus on the energy project is that when we look at the emission of CO₂ or green house gases in Thailand. We see that

the biggest potential for change comes from the energy sector, that is to say 51% of the national green house gas emission. I would give a few facts on the Kyoto Protocol from Denmark experience. Denmark ratified it together with the other EU countries in May 2002, and Thailand ratified it in August in connection with the Johannesburg Summit. The standing cooperation on energy in Thailand is also part of the Danish Energy Strategy.

The column at the left is the expected annual emissions from 2008-2012 and then Kyoto obligation which is actually reducing from 80 million tons equivalent per year down to 25 million tons, 21% in the burden sharing agreement. The strategy is that, if you somehow see this figure as the increasing cost of reducing green house gas emissions, from domestic sources it is actually a gain for the first 2 million tons reduction for instance, and after a very high cost, increasing gradually from 5 million tons domestic implementation up to 25 million tons of domestic implementation. The horizontal line is a representation of the price credit at the world market, and as long as the price of reducing emissions domestically is below the line. Of course, the domestic implementation is most favorable. When the price of domestic implementation comes above the horizontal line. Then, it will be more cost efficient, cost effective to the use of other mechanisms, typically the flexible mechanisms under the Kyoto Protocol. Of course everyone knows that the level of price, the horizontal line, will vary and go up and down and basically answer the questions posed by market forces. Also, other considerations to take into the picture are not just the price but also of course the moral obligation of having domestic implementation. Basically, the view of the Danish Government is that the world climate does not care about where the reduction is made, whether it is made here, there or somewhere else. From the global point of view, since we have limited resources, it is very important to undertake the reduction paying attention to the global climate in the most cost efficient way.

We have based our cooperation in Thailand on launching the identification mission that in May 2003. It came up with some key recommendations, which relate somewhat to the cooperation between Thailand and Denmark, along with other recommendations relating to internal matters. So to speak of Thailand, an institutional framework is needed. One of the findings of the mission is that a national CDM action plan should be prepared. An MOU between

Thailand and Denmark being signed was the 3rd recommendation. The fourth recommendation was that it should follow a 2-pronged approach, capacity building and awareness raising, and another one the support for project development. Most of you will know the status of the progress of this recommendation; the institutional framework is in progress in Thailand. The National CDM Action Plan is not finalized. The MOU between Thailand and Denmark on cooperation on this is pending. Consequently, some elements of recommended cooperation (namely the capacity building and raising awareness) are pending.

Nevertheless, the text of the draft MOU states that Thailand should set up the institutional framework, and the cooperation should be designed in a way that fits the plug provided by Thailand. The two legs of the cooperation, the capacity building and project development, fit nicely into that picture. The possible project activities would be under the project development objective of enabling Thailand to pursue sustainable development, a provision of the Kyoto Protocol of course and the cooperation between Thailand and Denmark in general. Some of the outputs that were suggested, technical assistance to the National Authority support for drafting the CDM strategy, undertaking certain information/knowledge sharing in raising awareness and setting up a project development facility. As I mentioned, the project is still pending the signing of the MOU between Thailand and Denmark but in the meantime, we are still doing something. We had invited what we call a focus group for a workshop on criteria setting; a brainstorming session on how the national process could be further enhanced. We had invited a Malaysian guest speaker on the topic of setting up a DNA. Dr. Nadzri was here and sharing valuable information on that. And then we have also invited a focus group for project screening and selection and other events related to project development. And then we are now planning, together with the Biomass one stop clearing house of the joint JEF-DANIDA project, to have a training session on training local consultants in being capable of drafting the necessary documents under the Kyoto Protocol.

Just to give you an example or an idea of what capacity building means, I have brought a few slides from our Malaysian program. This is actually the concluding workshop on the 15th of January, and as such are not my slides; I just brought them for you to see what kind of ideas

would be comprised by capacity building. So, the objective would be to build up the institutional capacity of the CDM secretariat, to support the structures, strategies and systems and also to develop human resources. There, you have the view of the activities and administrative manual on the division of responsibilities, evaluation procedures, transparency of procedure, training of the staff and registry for energy projects.

Other elements of the input-output that went into that project were the criteria for the small scale, drafting a strategy paper, the exchange of experience with stakeholders in China to discuss the common issues, the assessment of potentials, the establishment of baselines and outlook for the secretariat, outreach, homepage use, handbook, conferences, colloquia and the final workshop. History illustrates that one of the interesting outputs of the Malaysian project was a forecast on the annual generation of certificates within different sectors and overtime. I think that is the kind of tools that are very useful in the strategic planning for our country on how and why to embark on CDM. Some other output here represent some of the chief opportunities for reaping CER's in Malaysia, and some of the higher costs and more interesting conclusions on the CDM in Malaysia. Both good and bad news for the CDM in Malaysia, and some very important findings I think on how the Malaysian government can tackle the issue of CDM in Malaysia.

As I mentioned, there was a 2-pronged approach in Thailand recommended by our consultants, and the other prong was the project development. We have been pursuing that to some extent and I'll show one slide. We showed for our second call for projects, which was early this month, and to fill the participants in on the Danish strategy for cooperation in Thailand. We still aim for capacity development with the relevant national authorities, and are waiting still for the next stage, namely project development. Our first batch will comprise five projects, approximately 500 thousand tons and the second batch, approximately 1-2 millions tons. We offer something for project development, we offer to cover some of the transaction costs, for the pin up to up 70 thousand Baht, and then also the external consultants for Project Design up to 3 million Baht. The selection criteria for those who have signed up appear here. Of course we want somebody who is credible, that we expect to deliver the credits and also to be able to maintain the project for the necessary time. Naturally, we look at the additionality, the expected criteria for

sustainable development. One last issue is the level of public participation of the process that must also take place.

A biomass power plant at Wangkanai utilizes a combination of ethanol production, residues from sugar production and palm oil, and biogas from palm oil. I just showed four slides, actually of one of the projects of Siam Cement, a biomass gasifier with waste heat recovery. This is basically what is going on. Wood waste and waste heat is going into a gasifier and from that heat and gas would be available for production. Actually it is roasting calcium carbonate which is going into the cement. As for the technical aspects, interesting for the general public I guess, this is what they expect to be a raw material, rubber tree, rubber wood, wood waste and saw dust from the industry. This means that locally, this kind of project will have an impact on income generation for people in the area and also it will utilize a resource that would otherwise be wasted. If you concentrate on the lower part of the table here, then you will see some of the economic figures illustrating the difference the CDM makes to this kind of project. So if you look at some key figures like the generated return; without CER's it is negative. The payback period of this particular project would be 21 years, which I think it is beyond anybody's acceptable expectation.

At a price of \$5/tons, this incinerated return would increase to 13% and the payback period would be reduced to 5 years. Siam Cement has certain internal criteria which are not met but I think that will be a case for discussions with Siam Cement, as to whether each and every case would need this kind of criteria to be met. But I think it is a very good illustration of the difference between projects with the possibility of selling of the CER's afterwards and those without. With regards to financing the project, it is certainly not a gold mine. It is, however, making a small difference and in many cases, at least for the projects that we have in the pipeline, it will make the difference when deciding whether or not to follow through with the project. We have distributed for you some more information on the Danish program and the Danish cooperation with Thailand on CDM, which, I think, is on the tables now. We have a homepage that is updated everyday on the latest issues of the development of the cooperation. We have distributed CD-Roms with some of the most strategic papers from the Danish sites and also our application form that we hand out to potential project proposals. You are most welcome to take

your copy away and most welcome to contact us if you would need further information. Thank you.

Presentation on “Introduction to CDM Co-operation in Germany”

By Rainer Hinrichs-Rahlwes

Thank you for the invitation to speak here at your meeting. Let me say first of all that, although I perhaps have a long title and my Ministry has a long title, I am here in my capacity as being responsible for climate change and renewable energies. Secondly, I am not sure who told you I have a background in law. I studied two semesters of law but I think that hardly represents a background. I am more of a specialist in the general, trying to address everything, for political coordination, sociology and economy, but not the law. So, nevertheless, I hope you will find elements to your benefit in my presentation. I give you the title CDM: An opportunity for Germany and Thailand, and I hope I can give you some ideas as to why we think and why you could think that it would be a good idea to work together in CDM. Very briefly at the beginning, because I think most of it is very well known to most of the people here in the room, the background. It's one of the three flexible mechanisms from the Kyoto Protocol, concerning cooperation with the developing country.

Market mechanisms I think are quite important. It is not some kind of regulation. It is a market mechanism to reach the Kyoto emissions reduction target in a less cost effective manner. And, of course, there will be a possibility of Banking of Certificate for the first commitment period. All this should be to the benefit of Germany and Thailand, for developing and developed countries. To give you an idea why Germany has an interest in cooperation on CDM, I have briefly pointed to Germany's aims in its climate protection policy. You know that the European Union as a whole has the obligation to reduce climate gases, six 'Kyoto gases' by 8% until the year of 2012 within the burden sharing of the European Union. Germany has reduced said emissions by 21% as our contribution. Germany is also discussing a long term target for green house gas reduction. It is a target of reduction of 40% by the year of 2020. It is quite important that this is on the condition that the European Union as a whole will reduce green house gases by

30%. We think it is important to begin the discussion within Europe about reaching further reduction targets. We also think that to reach these climate reduction targets, to reach this energy target, it is important to have some means of doing so within an energy policy.

On the one hand, regarding the improvement in energy productivity, we have fixed considerable improvement of energy productivity in our national sustainability strategy. We have the target of doubling the share of renewable energies to primary energy consumption by 2010 from 2.5% to 5% and in electricity generation to 10%. This will soon be fixed in a law. We will try to reach a share of 20% of electricity production in 2020. What are the instruments for these? We have an Ecological Tax Reform, which means those people who use energy must pay taxes. Those who use more energy have to pay more and those who use less will have to pay less. And we have a Renewable Energy Act that guarantees a certain price for each form of renewable energy, a minimum price for everybody who fits or uses this electricity in their houses or plants. And we have diverse regulations for housing and building to reduce energy need. We are on the road to compliance with our Kyoto target; I have pointed out the 21% target, we are at 19% but as always, the first steps are quite easy. The last steps on the road are quite difficult, so we really feel it is quite an achievement to reach 19%.

On the other hand, we are quite happy to have reached our desired decrease of emissions in transport, the first time since 1990. We have later begun to decrease emissions in transport, we have decreased emissions in housing but industry has only managed the house rate of decrease to date. We have a slight idea that in industry and energy sectors the levels may in fact be rising again. And if this proves to be the case, it might be quite difficult to fulfill our Kyoto target of 21%. So you see, at this point, Germany too could well have an interest in the flexible mechanism of the Kyoto Protocol. So what's our interest in CDM? I have already stated that we have almost achieved our commitments, but there are still demands. We try to implement several forms of emissions reduction. On the one hand, there are the measures. I have mentioned in renewable energy, in energy efficiency; then we try to introduce the EU emissions trading scheme to reduce climate gases. This is a chance for our industry and others at the same time. Actually, we are setting up the National Allocation Plan as foretold, meaning we have to decide what quantity of

CO₂ emissions are allowed for different enterprises. I am sure you can imagine that this is an interesting discussion because industry want more than they can get if they have to reduce CO₂ emissions.

So, as has already been said, despite the good performance up to now, we have a certain need to find other ways to reduce green house gases. What are the potential solutions? In Germany as everywhere, industry can either invest by new machines to reduce CO₂; they can buy allowances, if there are allowances to buy; and they can develop and implement clean development mechanisms and join the implementation of projects so they can internationalize green house gas reduction. These numbers are interesting, but I think I should not explain all of them; I have a graph, maybe this would be more visible. This serves to point out why some countries in the European Union have a greater interest in Clean Development Mechanisms and other flexible devices than others. In the middle is the Kyoto target, and all the red on the left represents the percentage missing in compliance with the target and the green shows areas of over-compliance.

Luxembourg is a very small country in Europe. There, one steel reduction plant closed down, so they easily exceeded their Kyoto target by far. In other countries, it is a little bit more complicated and so it could be interesting for the European countries to engage in flexible mechanisms. We are just introducing an EU-wide Emission Trading Scheme and, later on, I will discuss a little bit about how this can work together with a flexible mechanism of the Kyoto Protocol. The idea of an emission trading scheme is to cap and trade, which means those different elements, can be traded when certain caps are reached. Under this approach, all installations possessed of more than 20 megawatts of thermal power of furnace are affected in Annex I countries. This emission trading scheme is aimed in principle at all the 6 Kyoto gases but for the first period up to 2012 only CO₂ to start with, to perfect the successful utilization of the mechanism.

Importantly, there must be absolute caps, meaning starting the emissions trading scheme, in every country, wherein every installation knows how much CO₂ they may emit. And if they feel they have to emit more, they must buy the allowance to do so from somewhere. There will be

an initial a launch phase until 2007, followed by the Kyoto phase through to 2012. The allocation plan is for all sectors that are affected by drawing up our plan; we have to decide how we meet our reduction target, not only in energy and industry but also in housing, in heating, pooling traffic; all sectors must fit together. For the EU-wide emission-trading scheme in the first years, we will have a method of 'grandfathering'. That means that, for each installation, we will have to find out how much CO₂ they will have to emit and then give them certificates with this necessity taken into consideration. That is what we call 'grandfathering'. Maybe later on there will be auctioning; this would be more simply accomplished but politically problematic.

We could talk about allocation rules; I think that I will avoid addressing this at the moment. What is important is that the emission-trading scheme of the European Union would cover about 46% of the estimated CO₂ emissions of the European Union by 2012. We in Europe are actually discussing, in the European Union, linking directives. This is the question of linking the European emission-trading scheme with the effects of mechanisms. It should be adopted in June 2004 and will account for an estimated volume of 400-500 billions tons of CO₂ equivalent. A credit allocation to CDM is possible as of the 1st of January 2005. What we are actually discussing is whether the linking directive and thus the use of CDM should be tied in, linked to the entry into force of the Kyoto Protocol.

All of you may know that there are some countries, especially one, who are notably hesitant in ratifying the protocol. There is another country that says they won't ratify the protocol but the Thai government and the German government has ratified the protocol, so we together can push to get it into force. When thinking of the project types to incorporate into this linking directive, we think most of the energy efficiency and renewable energy projects. We want to exclude nuclear power, because we think it is not sustainable. We would not accept in these the use of sinks and we would not accept in this context large scale hydro power. So who would be partners in Germany if you decided to discuss and decide on CDM? There is the BMU, the abbreviation for Federal Ministry of the Environment Nature Conservation and Nuclear Safety. We are politically responsible within the government for the implementation of climate change policy and so are tasked to work with the flexible mechanisms. Then there is JIKO –Joint

Implementation Coordination, part of the German Ministry of the Environment that acts as the designated national authority. Then, of course, there's the Foreign Office, the foreign ministry with the network of contacts visa embassies and so on. There is also the BMZ which means Federal Ministry for Economic Development together with the GTZ, which seems to me is the most known part of Germany all over the world. Not to forget the KFW from which Mr. Sandler comes. He will speak about the work of the KFW in the CDM process so I will mention it; I will not take it away from Mr. Sandler.

Activities, what good will come of them? What should we do? First of all, the German joint implementation coordination set up some guidelines for CDM and JI to attain transparency and usability in the host countries. There is a guideline that can be downloaded from the Internet so that everybody can have it. We have set up a database, information on German projects and examples, and we also have an information policy as we call it. There is a quarterly email newsletter that can be subscribed to. There's an internet portal scheduled. Now I come to more concrete things. To begin CDM cooperation, what is it necessary to think of? I think that Germany and Thailand could cooperate. It would be a good idea to talk about the Memorandum of Understanding, which would be an intergovernmental agreement on how to work together. This is no substitute for a concrete project agreement but it should be an acknowledgement of concrete benefits, the burdens and who has more benefits. It is a framework platform for our objective procedures.

One of the most important instruments for us from our point of view is the KFW fund, about which Mr. Sandler will go into details. With project development, we try to see it from the host country's perspective and not only from our perspective. In the host country, the potential for emissions reduction is known of course but mostly they are not developed. We hear of large potentials but we know it is not always so cheap to achieve. The host country must think about the benefits for the host country, not only for us the benefit on climate protection, which is quite important but is not all. There are benefits to be considered in the economy, in job creation, everything. So growth, technology transfer, and employment are other benefits of CDM.

We think it is quite important to have coordination. The host country is usually approached by a company interested in the project and by the Federal Government; but the government will only interfere in major investments. I think smaller projects will be discussed directly with the host country authorities. It is important to have a clear framework with the host country as to whether for this concrete project allowances could be emitted; we would create something like the letter of endorsement, if we decided to do so. If there is no Memorandum of Understanding, of course, we would have to negotiate and then we can introduce the CDM procedures.

Now my colleagues listed three options of how a host country could react; I will leave the first one because it is merely theoretical, meaning that you just wait and see what comes. The second one would be when you started with high risk without a liquid market, without a good concept. The third one is where we would recommend you to develop an offer based on a project portfolio that means the host country sets what they need, sets priorities for projects and suitable conditions for investment. Under CDM, early cooperation with the investor country is important and of course, there must be MOU for the CDM. This is what we call a pro-active approach. This is what we think could work in discussion between the host country and CDM country.

As the first steps proposed for joint German-Thai activities, I think it would be a good idea to discuss whether we should have a Memorandum of Understanding. It might be a good idea to have, as the first step, a working group between all the concerned Ministries in Thailand and in Germany discuss what we want, what we can do. We could then develop a project portfolio for companies participating in the European emission trading scheme. I think, from our perspective, it is always important at least to know how it fits into the European emission-trading scheme so that our companies have a real interest in these. So coordination and assistance for project presentation is important and is all that I think should be discussed within this working group. So thank you for your attention, thank you for your patience.

Moderator

Thank you very much Mr. Rainer Rahlwes. Please accept my apology for the misinformation on your CV but I will get the right version of your power point on the screen. He touched about a lot of points that are very interesting. He started by talking about the energy target and also the UE related directives and the role of GTC and the KFW in the CDM projects. He concluded with the proposal or suggestions to have a proactive approach and the possible ways to cooperate Germany. And the next speaker, the third one, we have the honor of receiving Mr. Bernard Zandler to speak to us about the KFW fund. I hope I have the right information otherwise I have a good reason to have a bilateral meeting with Mr. Michael from the German Embassy. He is an economist, am I right? He has been working with the KFW, which is the government bank, for about 20 years. He has been involved with financial cooperation with a number of developing countries in Asia and Easter Europe. Together with the in-house working group, we had developed the concept of KFW carbon fund and become the head of the carbon fund project. I'm sure that we will learn more about this fund from his presentation, ladies and gentlemen, Mr. Bernard Zandler.

Presentation on KFW Carbon fund by Mr. Bernhard Zander, Vice President, KfW Carbon Fund

Thank you very much. Actually I have nothing to add to this perfect introduction and personally I would like of course in the first place like to thank the organizer for the opportunity to be able to present our initiative here in this seminar. Just perhaps a few words from KFW, it has been mentioned that KFW is a government owned bank so we are not immediately or directly a government institution. But of course what we do is always in the context of the economic or environmental policy of the German government. We have a broad range of financial cooperation. We call it the investment part of German ODA, and also in commercial export and project finance. In all our activities, environmental protection and financing for climate protection has been playing an important role. This is also why we have been taking up this new initiative in the framework of the Kyoto process to draw on our experiences and to promote this instrument in Germany primarily for the benefit of the German industry. So I think the previous speakers have

very well prepared the field so I can be quite short about the Kyoto itself. Just to briefly summarize, let us set the background of the work of our fund.

There are three main framework conditions in which we work. The first one is of course that related to the Kyoto Protocol. We are dealing with project-based mechanism. So emission trading is not our subject but only the so-called project basis mechanism, with special interest here in CDM. Then, of course, the second element, the European Emission Trading Systems, which was discussed earlier. We do of course look with interest to the present discussion on the linking directive; for us and for the operation of our fund, it would be crucial how CDM will be incorporated to that trading system. On the national level, well, we have the green house gas emission trading law, which is quite complicated. It is the national implementation, which compliment the relevant European Directive. The national allocation plan has also been mentioned, and the meaning of that. Based on these plans, the effects of company in Europe and Germany in particular will have to develop certain strategies. They have to get along with the caps they will receive and they have certain options. They can implement the reduction measures. They can engage in emission trading or they can procure credits from abroad from JICDM countries.

What we want to do is to provide a tool for them, a service for those enterprises in order to make the best use of this flexible mechanism. So, the objective of the fund is very much the cost effective purchase of emission reduction credits for European enterprises. It is very much private sector oriented with the view at gaining commercial profits. All that is of course to be done within the overall framework of the Kyoto Protocol. The overall goal is the promotion of investment in climate protection, transfer of technology. And as far as CDM is concerned contribution to sustainable development in the industry is important as well. Targets of the fund are primarily big enterprises, those who expect reduction obligations on the European Trading System. We are looking for cost effective alternatives to our own measures of course, and we also want to approach those who want to gain some out of the Kyoto mechanism. I think primarily that our target groups are those who do not have interest to possess the capacities to do their own project.

With regards to the separate matter of procuring credits for the government account for that instance, the Dutch do, and I believe the Australian government does. I think I can say there is a strong support from the government's side for the development of this fund, to make a contribution to market development in that field. There is of course government interest in promoting investment in climate protection. It has been mentioned previously that BMZ has of course an interest in that field. It is a framework of development policy and of course we recognize it as a good chance to build on that instrument. Also, it serves to promote the export of German climate protection technology where German industry has a good position. So, about the fund concept, basically like many other funds which have been developed, if you think for instance about the World Bank initiative, or the PSC, the prototype carbon funds or various government initiatives. All those funds are basically pro human programs. Our fund will be a pro human program also.

What are we intending to do is to organize a so called bias pool, which German industry or European industry-basically KfW-would act as a trustee for the account of the participating companies and would buy on their behalf, on the project side, which maybe more interesting in this context. What we expect to do is the conclusion of long term off take agreements, with fixed amounts and fixed prices. There is already an expression for that. They are usually called emissions reduction purchase agreements, for those who are involved in the power sector. It is not by chance that it is quite similar to the expression for a power purchase agreement, as we may know from power projects. It should be a long term off take contract, which should give the same effects with the calculation basis for the projects.

From the project's side, it means the project received an additional cash flow from this contract and consequently should be more attractive both for the equity providers and to lenders. What is important is that our fund does not have a direct financing function but of course these contracts maybe included into a financing concept. If you have a good contract and a reliable off taker, I think you will also be able to find a bank to lend on that basis. This slide shows that the fund is basically on the side of the off takers. If you take it as a good example of a combined heating and power plant, usually the power off taker, the heat off taker, so you have now an

addition, an off taker of carbon credits and additional cash. This is very much a commercial undertaking, we would procure competitive prices. We would have to pay a market price, we would usually purchase until the end of the first Kyoto period because beyond that there is no safe basis so far.

The principle would be payment on delivery, projects, payment would receive the funds under that program as they deliver their credits in certain cases. We could talk about financing that but this could be a lending one as I mentioned previously which could be done by our colleagues and the fund itself. There is always discussion about who is carrying the Kyoto risk and if the Kyoto Protocol is not ratified or the projects or the executive board does not accept credits. The tricky aspect for commercially oriented funds is that we would have to push that on participating companies, and they might be reluctant to accept this risk. So the government may find it easier to accept that but we are discussing insurance solutions for certain types of risk.

Briefly, we expect to achieve 50 million Euro. We hope for the active participation of German industry in that 10 million or about 20% of the total volume will engage KfW itself, so we will share the risk of the companies who are going to participate. The German government has already provided a budget line of 8 million that can be used in the context of that fund. With the explicit aim of promoting renewable energy technology from Germany, I think in that field it should not be too difficult to combine these elements. We think we will talk a lot about renewable energy in any case. Regarding the timing, we are now preparing the first tender or a call for project proposal that we hope to publish by the middle of this year and as long as everything works fine, we hope to be able to select the project on that basis by the end of this year. Along with that process, we are approaching German potential participants in the fund. So, now just a few more remarks about how we are going to select the projects. I mentioned the framework conditions beforehand. We would of course rely on the prescription of the CDM policies. We have to look on the European trading system or the linking directive.

With regards to project additionality, we would of course closely coordinate with the German government to take into consideration any requirements which come from the German

government, and of course the project needs to be environmentally sound. All that with the aim to procure credit which can be exchanged into the right for emissions within the European system. Otherwise, project selection would be done quite commercially with considerations of the risk and price. We aim to create a project portfolio with a proper mix of country risks and project risks. The main criteria would of course be the delivery risk of the project, prices, and we would also have to have a close look at the transaction costs in order to keep that under control. There might be a certain minimum size of project for it to be eligible for that fund. Perhaps I can skip that and leave that for discussion; this is our listing of our usual risk considerations.

In funds like that, counter party risk is like project finance and we have some additional risks to take into considerations. These are baselines of gases emission allowance, specific transfer risks from the host country to the industrialized country. It is quite a unique process and brings a new dimension to project finance in the end also. We should talk about CDM and financing - not just project finance in the traditional sense. In the procurement programs, we also have to provide a service program to assist the host country. We would assist in the design of the project preparation of project design documents. We would also be able to assist in the selection of accredited validators and certifiers. We would draw on our experience and some other activities in countries abroad and foreign countries in coordinating with government authorities and international organizations.

Now to conclude with what are the chances for project developers and investors in the host countries, I think that such a fund can offer a number of possibilities with a long term contract. This might include an improved cash flow; we as KFW would bring in our triple A rating. I think it should be an argument for the bankers of the investors to include that in the financing structure. Another advantage of course is the service package we are going to provide. I think we bring in a great deal of experience in selecting a project in managing a fund like that. And I think a fund can also contribute to reducing transaction costs, we would have standardized procedures. We look forward to cooperate with intermediaries in the host countries. We have a long standing relation with development bank for instance which are already active in many countries. And I think that we would be able to develop a concept which is cost efficient in that

way. So this makes an introduction to our contribution to the CDM and I look forward to our discussion on that. Thank you.

Presentation on “CDM Possible Guidelines for Thailand”

Khunying Dr.Suthawan Sathirathai

Good afternoon ladies and gentlemen. My presentation will be quite brief. I will describe to you the objectives of our study and make a few observations regarding the CDM and its implementation in Thailand. And then my colleague Dr. Parina on the right hand side of me and Dr. Suparat will present the preliminary outcomes of our study with respect to the possible CDM guidelines in Thailand.

First, as a good member of the international community, Thailand would like to demonstrate its commitment in addressing the problems of the green house effect by ratifying the Kyoto Protocol of the 28th of August 2002. So it is very important for the country to prepare itself for involvement in CDM projects in such a way that benefits not only the country but also sees to it that the objective of the greenhouse gas emission reduction are successfully achieved.

GSEI has received support from the Thailand Research Fund, (TRF) to conduct a research project entitled: Developing a Strategy on and Strengthening the Capacity for CDM in Thailand. Its objectives of the study are to analyze the existing situation and prepare a strategy including guideline for CDM in Thailand; to strengthen capacity of those involve in the CDM decision making process which include the government agency; the private sector and civil society; and to identify future research agenda. The seminar is one of a series of activities of the mentioned project. The purpose of the seminar is to launch the process of learning and exchanging experiences including that of our foreign partners. This is the 2nd objective of the mentioned project, namely: to strengthen capacity of those involved in the CDM decision-making process.

After the preliminary research, I have some observations to make regarding CDM. The mechanism is supposed to provide incentives by creating a lower cost for Annex I countries in achieving the reduction of green house gas. CDM is based on the environmental economic principle which suggests that by setting a target for emission reduction, like CAP, potential gain can be made from trade between the two parties that have different marginal cost of emission reduction. The target will be more efficiently achieved when the party with the higher marginal cost of emission reduction like Annex I country pays the other party with low marginal cost, non-Annex I country for reducing the emission. If we look at this picture, it is simpler, the shaded area represents gain from trade and of course the price of the credit should lie between the two different marginal costs. This kind of idea is very good in that it shows that there are incentives for trade and the benefits for both parties. However, I have some observations, that in practice, there seem to be incentives for non-Annex I countries to reduce green house gas emission. Even though it is cheaper for the Annex I countries to reduce green house gas themselves, they will undertake the emission reduction only with Annex I countries under CDM. By reducing emission themselves, maybe undertaking a unilateral project for example, it might imply that they are ready to be considered as Annex I and they will be subjected to certain commitments in the near future.

For this reasons, non-Annex I countries will undertake green house gas emission reduction only through trade. So, it is only the trade scheme which will encourage this kind of reduction of reduction of emission in the non-Annex I country. Moreover, they may not want to join too many CDM projects since they have to keep some potential projects as options for their future commitments. However, if we think that these countries are also granted an access to a global fund of some kind, which can support their reduction of green house gas emission, that certainly would help bring down the amount of green house gas at lower cost. Of course they still can undertake the reduction through CDM projects, but they are not confined to CDM projects and nothing besides them. They will have more incentive to do something, to help reduce green house gas.

Essentially, what I am saying is that it is good that we use trade with benefits for both parties. But when we think in terms of the environment as a whole, non-Annex I countries may

not have incentives or even disincentives to try to do more. We tend to wait for certain CDM projects but we do not want to do more because we are afraid that this shows that we are not ready to have commitment. At the same time, we have to think about our future options, we are not going to want to do so many CDM projects. So in a way, it is almost as if there were an actual disincentive for the non-Annex I country to do something more. I am not sure if it would be better to think not just in terms of trade. If there is a global fund or something that a non-Annex I country can have access to, it might be another help in bringing down the level of green house gas. This is just an observation I would like to make.

We know that the decision for Annex I countries to join CDM is on a strictly voluntary basis. In the case of Thailand, if we have to consider our own possible commitment in the future. We should select a project that is hard for us to conduct on our own and keep the easier ones for our future commitment. For example, carbon sinks, such as reforestation, we should keep at a low priority, whereas a project, which has a potential for technology transfer requiring a large amount of investment will be, considered a high priority. So, the areas of high priority include consuming energy in the industrial and transportation sectors, applying renewable energy in the electricity generation sectors, using waste and gas in the waste management sector, for example. My colleagues will later discuss the preliminary guidelines for CDM in Thailand, which includes the institutional arrangement and criteria for decision making. However I would like to make clear that these preliminary findings are based on academic research and the real implementation will involve political considerations beyond the scope of our study. Thank you.

Dr.Pareena Srivanit

Good afternoon. On my part I will present to you a proposed model of CDM project cycle in Thailand. I would like to start with the institutional arrangement.

First, we have the UNFCCC committee at the supervisory authority to adapt and monitor our national policies on climate change. That is a CDM committee. The CDM committee will be responsible for following our international rules governing CDM, adopting and making amendments and monitor any compliance, any rules or guidelines related to CDM. The

committee will also make a recommendation to the Designated National Authority or the DNA CDM of Thailand, of which project is or is not to be granted approval as an eligible CDM in Thailand. The chairperson of the CDM committee is to be a DNA CDM of Thailand. The CDM committee must consist of all concerned authorities that include but are not limited to those from the Ministry of Energy, Ministry of Natural Resources and Environment, Ministry of Industry, Ministry of Finance, Ministry of Foreign Affairs. However, since the composition of the CDM committee is predominantly of high-ranking officials, they have to have some help. Therefore, the CDM office would be established to work as the secretariat for CDM committee.

Besides ensuring the compliance of CDM regulation, another main responsibility of the CDM office is to screen project proposals and to decide if the design is feasible or if it falls within the criteria. The CDM office will work closely and within the CDM committee. However, due to the fact that this task requires technical knowledge, a technical committee would be composed of those experts on related disciplines particularly on high priority sectors. They will independently review and then make comments and recommendations to the CDM office regarding each CDM project proposal. I would like to talk about the procedural arrangement. The proposed procedure is based on three main concepts; standardization, transparency and accountability. All the CDM project proposals must be first submitted to the CDM office for screening. This is because we do not want to see each government authority setting up their own criteria. Therefore, all applications regarding CDM projects must be submitted to one authority, that is the CDM office. The screening process is to ensure that the proposed CDM project is within the scope of our priorities and criteria.

To submit the project to the CDM office, the project participant must fill out an application form consisting of the details of the project that I will discuss with you in detail in a few minutes. The CDM office will conduct preliminary screening and refer the application for the review of the appropriate and relevant technical committee. The particular technical committee will review the applications, make comments and evaluate if screening criteria under the CDM guidelines are met. If so, the technical committee will make a recommendation to the CDM office. The CDM office will conduct the final screening and endorse the proposed CDM project

as an eligible CDM project. From then on the project participant may proceed on to the next step under the supervision of the CDM office. No CDM project can be in operation without endorsement by the Thai government.

The next step is the constructional and operational process of the CDM project. Like other businesses and industries, the eligible CDM project, although endorsed, is still required to follow and comply with the laws, rules and regulations and other legal requirements related to the industries. At this stage, the CDM project will separately contact and deal with different authorities. For example, if the CDM project is related to energy, it needs to comply with the energy law under the Ministry of Energy and other laws like investment, factory law, employment law or even other municipal laws. In other words, a CDM project still needs to follow the law that other businesses are required to do. However, during this stage the CDM office will also monitor the operation of the project, to make certain that all proposed plans under the application of that particular CDM project are followed.

If the CDM office is of the view that the project met all of the Kyoto requirements, Thai laws and that the factory operates and performs, the CDM office will submit the matter as well as its opinion to the CDM committee. If the CDM committee agrees, the CDM project will get approval from the CDM DNA under the recommendation of the CDM committee.

And now I would like to briefly look at the application form for screening. The project participant needs to fill out this form which includes the project description, type and location schedule, technical summary of the project. Who are the project participants including their entity category and the country of origin, who are the project sponsors, where is the project location, the project type which includes the GHT's target activities and estimated gas abated, then expected schedule.

Then the project participant is required to give relevant information about the finance, the total project cost, sources of finance, the expected price of CER and then to fill out the expected climate change benefits, environmental and health impact, sustainable development, stakeholder

participants. The project participant needs to fill out in detail these criteria and after that the assigned officer and assigned technician are required to review the form and make substantive comments on the last columns on each issue before making recommendations as to whether or not to endorse the project. This is to ensure transparency and accountability. But what criteria are important to us for the screening purpose of what project to be granted or endorse, Dr Suparat will now discuss.

Asst.Prof.Dr.Soparatana Jarusombat

Good afternoon ladies and gentlemen, I will present only the subjective guidelines for screening criteria. From an economic perspective, some of the criteria that we would like to propose are based on our own ideas. In these suggestive criteria, we hope that it sometimes can be supported to pass to the government decision. Since our team is not a technical one, some of the guidelines are just providing us with a general framework for that. As we all know, Thailand already ratified the protocol so to fulfill the responsibility under the CDM, Thailand has to determine the national criteria for CDM project approval and the criteria must confirm that project activities assist the country in achieving sustainable development. Our team attempts to develop possible guidelines to approve the CDM activities and this happens as follows.

The first thing that we propose is that we have to prioritize the important criteria that we have to consider. As Khunying Suthawan already mentioned, the criteria, which are important to us, is that in sectors of renewable energy and waste utilization. We think that this should be our priority when screening the project in our country. But in a sink project, in terms of economic we propose that this should not be set at a lower priority because this field or this sector will not provide us so much, or would not contribute to the country in terms of sustainable development. The second thing that we think is very important for us as the host country to deal with, or implement the CDM project in Thailand, is the analysis of the environmental and health impact is that most important thing. So we propose that a CDM project needs to analyze the environmental or health impact, both of which may be employed before enacting the project. Environmental or health impact assessment procedures should be operated according to the national legal standards

and be recognized as variable by national stakeholders and that enable mitigation options to emerge.

In terms of emissions additionality under the Kyoto protocol, we think the project should add to real, immeasurable and long-term green house gas mitigation. Additional GHG reductions are to be calculated with reference to the baselines basis. In terms of financial additionality, the funding for CDM project activities should be separated and additional to regular funding and also to bilateral funding. In terms of implementing the CDM project in Thailand, this project should give us something in terms of sustainable development. We did not want to link this project with the funding we receive from the ODA and also the bilateral agreement. In terms of technological additionalities, the CDM project activities should lead to the transfer of environmentally safe and sound technologies and know-how. As for the criteria that we have to develop regarding the concrete indicators for sustainable development, I think that it needs to be conducted in greater detail.

At this time, we propose that in order to achieve sustainable development, participants have to conduct a social cost benefit analysis in the first place because in terms of benefits that Thailand will get from CDM project, the social and benefit will have to be identified. So, for the CDM project, it must be in line with sustainable development indicators. It has to provide social well being, economic well being, environmental well being and technological well being. Thailand is very concerned about public participation in any given project. We think that all CDM projects must get some ideas and also comments from the public. We suggest that for the CDM project to be proposed in our country, the proposed companies or entities should conduct a public hearing or to get public participated in their projects.

The public participation should have two stages. The project participant conducts one with regard to Thai laws, with some requirement from the project proponents to conduct a public participation such as EIA, or the Land Use Planning Law. This is only the requirement by the law; we also think that in terms of CDM project, this procedure is very important for us. And the second stage, we suggest that not just the project participant to conduct the public participation, or

to get the comments from the stakeholders. It is also important to have third parties conduct public participation, that we get some more information from the other parties or stakeholders. In terms of technology transfer, we have already mentioned this. That concerns benefits that we get from CDM project, technology transfer. They should not only provide us hardware that we get from that implementation but also knowledge or know-how that we should get from the technology transfer. It is important for the project proposal to identify the foreign elements, the type of technology to be employed, the level of technology to be transferred. As for technology transfer, we have two levels; the user level from technology, and the assembling level. It is knowledge in assembling some of the material or the product. The most important level is the process of design. We think that it is very important for us or for developing countries to get some knowledge or know-how to use this.

Further to this goal, we suggest that it be a priority that Thailand set up screening or approval of CDM project, which will get a lower priority for the user level but will get a high priority at the design level. Also, it should be identified how the technology is to be transferred. It means that we would like to encourage the use of technology that we already have in our country. If the project proponents could not provide a use of new technology for us, it is not necessary to call that a CDM project. So in terms of the benefit that we will get from the technology transfer, the usage of local content may be useful for us. The screening criteria that we have to evaluate the capacity of the project participants would help us selecting the most suitable project participants. We would be informed of their capability concerning their financial, management skills or management system and technical experience.

In addition, such participants need to be self-financed. We propose that 5% of the total project cost will be paid for the administrative fee. This fee will not include the cost for EIA; the company or the participant has already paid the permits and other charges required by other law so we think that this fee will be used to operate or to run the organization for conducting the CDM project proposal. These are the criteria that we think should be or might be used in the future. But these are just some suggestions; we cannot state whether they will work, neither can we afford them governmental sanction, as this is beyond our purview. So, thank you very much.