

ความตกลงปารีส: โครงสร้างใหม่ทางกฎหมายในการจัดการ
กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

ธีรชัย เกื้อเกตุ

**ความตกลงปารีส: โครงสร้างใหม่ทางกฎหมายในการจัดการกับ
ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ***
Paris Agreement: The New Paradigm of Climate Change Law

ธีรชัย เกื้อเกตุ**
Teerachai Kuakate

บทคัดย่อ

ความตกลงปารีสเป็นส่วนขยายและเพิ่มเติมของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอันเกิดขึ้นจากมติที่ประชุมรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 21 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้หลังจากการสิ้นสุดลงของพิธีสารเกียวโตในปี ค.ศ. 2020 บทความนี้จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงกลไกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่ถูกวางไว้ภายใต้ความตกลงดังกล่าว บทความนี้มีข้อสรุปว่ากลไกภายใต้ความตกลงปารีสถือว่าเป็นการพลิกโฉมของเทคนิคที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เทคนิคดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปรัชญาสมัยใหม่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศซึ่งก็คือการดึงให้รัฐทุกรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันแก้ไขปัญหาขณะที่ต้องตระหนักว่ารัฐแต่ละรัฐมีพื้นฐานที่ไม่เหมือนกัน

* บางส่วนของบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการขับเคลื่อนและเสริมสร้างศักยภาพภายหลังข้อตกลงใหม่ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (สนับสนุนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ) ซึ่งผู้เขียนเป็นผู้ร่วมวิจัยในโครงการดังกล่าว

** นักวิจัยด้านกฎหมายเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ); น.บ. (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (บางเขน), น.บ.ท, LL.M in Energy and Environmental Law (with Commendation) University of Aberdeen, Scotland, UK.

Abstract

The Paris Agreement is a supplementary agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change (1992), which was adopted by the 21st Conference of Parties. The agreement will enter into force after the end of the Kyoto Protocol in 2020. This paper will critically analyze mechanisms that have been firmly put in place under the Paris Agreement. The paper concludes that the Paris Agreement demonstrates a new paradigm for climate change law and reflects the modern philosophical foundation of international environmental law, which is to bring every state on board while acknowledging the different national circumstances of each.

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ, ความตกลงปารีส

Keywords: Climate Change, Paris Agreement

1. บทนำ

ในปี ค.ศ.1992 (พ.ศ.2535) ได้มีการจัดประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development) หรือที่รู้จักกันดีในนาม “Earth Summit” หลังจากการประชุมในครั้งนั้นได้มีการกำเนิดเกิดขึ้นของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมหลายฉบับซึ่งหนึ่งในอนุสัญญาที่เป็นรากฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอันเป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมในครั้งนั้นคืออนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC)

ความตกลงปารีส (Paris Agreement) เป็นความตกลงที่เป็นส่วนขยายและเพิ่มเติม (supplementary agreement) ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอันเกิดขึ้นจากที่ประชุมรัฐภาคี (Conference of Parties) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 21 หรือที่เรียกกันว่า “COP.21” ในการที่จะหามาตรการและข้อตกลงร่วมกันในระดับนานาชาติเพื่อที่จะรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายหลังพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่กำลังจะสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) ทั้งนี้กลไกสำคัญของความตกลงปารีสประกอบไปด้วยเรื่องสำคัญได้แก่ การลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) การปรับตัว (Adaptation) โครงสร้างทางการเงิน (Climate Finance) กลไกการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และการทบทวนการดำเนินงานระดับโลก (Global Stocktake)

ในหัวข้อต่อไปจะได้มีการชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ในส่วนที่หัวข้อที่ 3 จะได้มีการวิเคราะห์ภาพรวมให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ในหัวข้อที่ 4 จะได้มีการพิจารณาข้อโต้แย้งทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของความตกลงปารีส ในหัวข้อที่ 5 จะได้มีการอธิบายและวิเคราะห์โครงสร้างโดยภาพรวมของความตกลงดังกล่าว และส่วนที่ 6 ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงระบบที่เรียกว่า “bottom-up” ซึ่งเป็นระบบที่เป็นรากฐานของความตกลงปารีสในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

2. วัตถุประสงค์ของความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

โดยทั่วไปวัตถุประสงค์สำคัญที่สุดของความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Agreement) คือการมุ่งเน้นไปที่เรื่องของการรักษาระดับ (stabilize) ของอุณหภูมิโลกโดยคณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The

Intergovernmental Panel on Climate Change หรือ “IPCC”) ซึ่งเป็นองค์กรทางวิทยาศาสตร์ได้มีการออกรายงานระบุว่าการรักษาระดับของอุณหภูมิโลก ที่จะไม่เป็นอันตรายคือต้องรักษาอุณหภูมิให้ต่ำกว่า 2 องศาเปรียบเทียบ¹ กับยุคก่อนอุตสาหกรรม (pre-industrial level) ในทางตรงกันข้ามหากอุณหภูมิของโลกสูงเกินไปกว่านั้นก็มีแนวโน้มว่าจะเกิดอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประชากรโลก เช่น การกลายสภาพเป็นทะเลทราย (desertification) หรือ การเพิ่มขึ้นของอัตราน้ำทะเลอันจะส่งผลกระทบต่อการใช้ที่อยู่ทางกายภาพของประเทศหมู่เกาะเล็ก ๆ (the physical existence of small island countries) เป็นต้น²

ความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศจึงมุ่งเน้นไปที่การลดก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas) ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) และ มีเทน (Methane) หลักการดังกล่าวได้ถูกสะท้อนไว้ในข้อบทที่ 2.1 (เอ) แห่งความตกลงปารีสที่กำหนดถึงวัตถุประสงค์ไว้ว่า “ควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม และมุ่งพยายามควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม...”³

3. ปัญหาและอุปสรรคของการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐอธิปไตย (sovereign states) มีสิทธิในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (exploration and exploitation of natural resources) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตนเองและเพื่อหนีให้พ้นจากความยากจน หนึ่งในสาเหตุหลักที่การจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นไปได้ยากก็เพราะเนื่องจากความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและความแตกต่างทางศักยภาพของรัฐในการจัดการปัญหาดังกล่าว กล่าวคือ ประเทศพัฒนาแล้ว (developed countries) มีแนวโน้มที่จะหันมาสนใจในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มของสหภาพยุโรปทั้งนี้เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมีความพร้อม

¹ การเปรียบเทียบในที่นี้หมายถึงการใช้ยุคก่อนอุตสาหกรรมเป็นฐาน (baseline) ในการชี้วัด

² Greenpeace, **The Threat of Climate Change** [Online], available URL: <http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/climate-change/about/>, 2016 (November 14).

³ Art.2.1 (a), Paris Agreement: “Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels...”.

ทั้งเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคมขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) ยังมีความพยายามอย่างหนักที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน (poverty alleviation) โดยเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่สำคัญรองลงมา⁴ มากไปกว่านั้นหากพิจารณาในเรื่องของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ประเทศส่วนมากในโลกล้วนแล้วแต่เป็นเศรษฐกิจแบบพึ่งพาคาร์บอน (carbon economy) ซึ่งการลดก๊าซเรือนกระจกย่อมส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันระหว่างประเทศ⁵

การแข่งขันกันระหว่างรัฐในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีอิทธิพลอย่างมากต่อรัฐบาลของแต่ละประเทศในการที่จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1997 วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้มีมติที่ระบุอย่างชัดเจนว่าสหรัฐอเมริกาจะไม่ยอมให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตด้วยเหตุผลเพราะว่าการเข้าร่วมในพิธีสารดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่อย่างจีนซึ่งถือว่าเป็นคู่แข่งที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้มีพันธกรณีภายใต้พิธีสารฉบับดังกล่าว⁶ เช่นเดียวกันกับกรณีของประเทศออสเตรเลียที่มีการโต้เถียงกันภายในประเทศระหว่างช่วงก่อนที่จะมีการเข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตเกี่ยวกับความกังวลที่จะมีผลกระทบทางเศรษฐกิจ⁷ ซึ่งในเวลานั้นออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการปล่อยแก๊สเรือนกระจกเป็นลำดับต้นๆของโลก⁸

นอกจากนั้นในทางกฎหมายอุปสรรคปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศก็คือรัฐอธิปไตยต้องให้ความยินยอม (consent) ที่จะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศซึ่งในทางทฤษฎีแล้วรัฐจะยินยอมหรือไม่ก็ได้ ดังนั้นก่อนรัฐจะตกลงยินยอมหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจดังที่กล่าวไปแล้วขณะที่โดยธรรมชาติของปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้วไม่สามารถถูกจำกัดอยู่ในบริเวณหนึ่งบริเวณใด หรือรัฐหนึ่งรัฐใดได้แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมมักจะมีผลกระทบในลักษณะข้ามแดน (transboundary impacts) หรือแม้กระทั่งผลกระทบในลักษณะร่วมกันทั่วโลก (global impacts)

⁴ Maria Lee, *EU Environmental Law Governance and Decision-making*, 2nd ed. (Oxford: Hart, 2014), pp. 58-62.

⁵ Gregory C. Unruh, "Understanding Carbon Lock-in," *Energy Policy* 28, 12 (October 2000): 817-830.

⁶ Bryd-Hagel Senate Resolution (1997).

⁷ Rosemary Lyster and Adrian Bradbrook, *Energy Law and the Environment* (New York: Cambridge University Press, 2006), p. 53.

⁸ Ibid, p. 54.

ดังเช่นที่ไบรอันและฮอกแมน (Bryant and Hockman) ได้ยกตัวอย่างว่าโครงการทางพลังงาน นอกจากจะมีผลกระทบต่อผู้คนใกล้เคียงในพื้นที่แล้ว (local impact) ผลกระทบนี้ยังสามารถรับรู้ได้ โดยคนที่อยู่อาศัยในส่วนอื่นของโลก (global impact) โดยเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพ ภูมิอากาศ⁹

ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่าหากจะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบไม่ใช่แต่เฉพาะรัฐหนึ่ง รัฐใด ประชาชนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่คือการที่จะต้องตอบคำถามให้ได้ว่าจะทำ อย่างไรให้รัฐทุกรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันแก้ไขปัญหาโดยต้องตระหนักว่ารัฐแต่ละรัฐมี พื้นฐานที่ไม่เหมือนกันอันจะเป็นอุปสรรคให้รัฐไม่ยอมร่วมมือในการแก้ปัญหาดังกล่าว

4. สถานะทางกฎหมายของความตกลงปารีส¹⁰

สถานะทางกฎหมายของความตกลงปารีสเป็นเรื่องที่เถียงกันมากในแวดวงกฎหมาย สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นับจากการตั้งคณะกรรมการเฉพาะ (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action)¹¹ เพื่อเจรจาร่างข้อตกลงปารีส โดยที่ได้ข้อสรุปคือ ข้อตกลงปารีสจะอยู่ในรูปแบบของ “พิธีสาร เครื่องมือทางกฎหมายอื่นๆ หรือ ผลลัพธ์ที่ตกลงร่วมกัน ที่มีผลทางกฎหมายภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ใช้ได้กับรัฐทุกรัฐ”¹² ซึ่งได้มีการตีความข้อความดังกล่าวออกไปเป็นสองแนวทาง

⁹B. Bryant and E. Hockman, “A Brief Comparison of the Civil rights Movement and Environmental Justice Movement,” in **Power, Justice, and the Environment: A Critical Appraisal of Environmental Justice Movement**, eds. David N. Pellow and Robert J. Brulle (Mass, London: MIT Press, 2005).

¹⁰Sandrine Maljean-Dubois, Thomas Spencer and Matthieu Wemaere, “The Legal Form of the Paris Climate Agreement: A Comprehensive Assessment of Options,” **Carbon & Climate Law Review** 9, 1 (2015): 68-84; Daniel Bodansky, “The Legal Character of the Paris Agreement,” **Review of European, Comparative and International Environmental Law** 25, 2 (July 2016): 142-150.

¹¹UNFCCC, Decision 1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

¹²Ibid., at para 2.

แนวแรก อ้างว่าตัวความตกลงปารีสไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย เช่น แอนน์ แมรี สเลเตอร์ (Anne-Marie Slaughter) ผู้ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า ความตกลงระหว่างประเทศต้องประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับได้ (enforceable rules) และ บทลงโทษ (sanctions) เพื่อป้องกันปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ไม่ได้ปรากฏอยู่ในความตกลงปารีสเลย ดังนั้นในความเห็นของสเลเตอร์ ความตกลงปารีสจึงมีลักษณะเป็นข้อความที่แสดงให้เห็นเจตนาที่ดี (a statement of good intention) แต่ไม่ใช่กฎหมาย¹³ เช่นเดียวกัน ริชาร์ด โฟล์ค (Richard Falk) นักวิชาการทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวว่า ความตกลงปารีส เป็นเรื่องของ “ความสมัครใจ” (voluntary) มากกว่าจะเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตาม¹⁴ นอกจากนี้ยังมีการสังเกตว่ามีการเปลี่ยนคำจากคำว่า “พิธีสาร” (protocol) ไปเป็น “ความตกลง” (agreement) เพื่อหลีกเลี่ยงการมีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย

แนวทางที่สอง ซึ่ง “น่าจะ” เป็นแนวทางที่นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเห็นด้วย คือ ข้อตกลงปารีสเป็นกฎหมายแม้จะไม่รับการตั้งเรียกชื่อว่า “พิธีสาร” ศาสตราจารย์เดเนียล โบดีนสกี (Daniel Bodansky) อธิบายว่า แม้หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda) ตามที่ได้รับการยืนยันโดยอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาว่ารัฐจะต้องผูกพันกับสิ่งที่ตนได้ตกลงไว้¹⁵ แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าบทบัญญัติในอนุสัญญาจะต้องสร้างพันธกรณีทางกฎหมาย (legal obligations) เสมอไป อนุสัญญาอาจประกอบไปด้วยบทบัญญัติหลายๆ ประเภท เช่น หน้าที่ (obligations) ข้อแนะนำ (recommendations) ข้อความเห็นร่วมกันของคู่กรณี (statement of the parties' opinion) ลักษณะเฉพาะของคำบังคับของตัวบทบัญญัติมักว่าขึ้นอยู่กับการใช้คำกริยา (choice of verb) เช่น คำว่า ต้อง (shall) หรือ ควร (should) หรือ แม้แต่บทบัญญัติอาจไม่ได้ปรับใช้กับรัฐทุกรัฐที่จะต้องมีหน้าที่ เช่น กฎหมายอาจใช้คำว่า ทุกรัฐภาคี (all parties) แต่ละรัฐภาคี (each parties) หรือใช้วิธีการแบ่งจำพวกของรัฐ เช่น ประเทศพัฒนาแล้ว (developed countries) และประเทศกำลังพัฒนา (developing countries)¹⁶ เป็นต้น

¹³ Project-Syndicate, **The Paris Approach to Global Governance** [Online], available URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter,2016> (April, 26).

¹⁴ R. Falk, **Voluntary International Law and the Paris Agreement** [Online], available URL: <https://richardfalk.wordpress.com/2016/01/16/voluntary-international-law-and-the-paris-agreement>, 2016 (April, 26).

¹⁵ Art. 26, The Vienna Convention on the Law of Treaties (1969): “Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith”.

¹⁶ Daniel Bodansky, op.cit., pp. 142-150.

5. โครงสร้างของความตกลงปารีส

5.1 การลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation)

วัตถุประสงค์ในระยะยาว (long-term goal) ของความตกลงปารีสคือ การรักษาระดับ (stabilise) อุณหภูมิของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาในขณะที่มีความพยายามที่จะทำให้ต่ำกว่า 1.5 องศา (ข้อบทที่ 2.1 (เอ))¹⁷ โดยกลไกที่เป็นรากฐานของความตกลงปารีสคือ การให้รัฐภาคีไปประเมินศักยภาพของตนเองผ่านการจัดทำ แจ้ง และการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally Determined Communication: NDC) อย่างต่อเนื่อง (ข้อบทที่ 4.8)¹⁸

สำหรับการปฏิบัติตาม NDC ความตกลงปารีสไม่ได้บังคับ หรือบ่งบอกผลลัพธ์ของการไม่ปฏิบัติตาม NDC ที่ตนเองกำหนด รัฐภาคีเพียงแต่มีหน้าที่ต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมนั้น (ข้อบทที่ 4.2)¹⁹ สำหรับกรอบระยะเวลาร่วม (common time frame) ที่ประชุมรัฐภาคีความตกลงปารีสจะพิจารณาในการประชุมสมัยที่ 1 (ข้อบทที่ 4.10)²⁰

สำหรับแนวทางของ NDC นั้น สามารถตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าความตกลงปารีสวางแนวทางเอาไว้อย่างจำกัดมากกล่าวคือ ข้อตกลงปารีสข้อบทที่ 4.4 กล่าวว่า “รัฐภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วยังคงความเป็นผู้นำโดยการจัดทำเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จริงและครอบคลุมทุกภาคเศรษฐกิจ รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาควรยังคงยกระดับความพยายามในการลดก๊าซเรือนกระจกและได้รับการส่งเสริมเพื่อมุ่งสู่การจัดทำเป้าหมายการลดหรือจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ครอบคลุมทุกภาคเศรษฐกิจในอนาคตที่เป็นไปตามสถานการณ์ของประเทศที่

¹⁷ ดูเชิงอรรถที่ 3.

¹⁸ Art. 4.8, Paris Agreement: “In communicating their nationally determined contributions, all Parties shall provide the information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21...”.

¹⁹ Art.4.2, Paris Agreement: “Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions”

²⁰ Art. 4.10, Paris Agreement: “The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall consider common time frames for nationally determined contributions at its first session”.

แตกต่างกันออกไป”²¹ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความตกลงปารีสไม่ได้ให้รายละเอียดว่ารัฐภาคีจะต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อที่จะทำให้เรื่องดังกล่าวเกิดผลลัพธ์

เฉกเช่นเดียวกันกับเรื่องของแนวทางการจัดทำ NDC ความตกลงปารีสไม่ได้ระบุรายละเอียดเรื่องเนื้อหาของ NDC โดยความตกลงปารีสกล่าวแต่เพียงว่า “ในการจัดทำ NDC ทุกภาคีต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อความชัดเจน และความโปร่งใส และความเข้าใจ...” (ข้อบทที่ 4.8)²² อย่างไรก็ตามหน้าที่ในการจัดทำแนวทางซึ่งจะถูกใช้เป็นตัวกำหนดรายละเอียดของ NDC นั้นเป็นหน้าที่ของคณะทำงานเฉพาะตามความตกลงปารีส (Adhoc Working Group on the Paris Agreement: APA)

5.2 การปรับตัว (Adaptation)

การเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศถือเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักที่ถูกกล่าวไว้ในข้อบทที่ 2 แห่งความตกลงปารีส ซึ่งเรื่องการปรับตัวอาจจะถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของ NDC แม้ว่าตัวความตกลงปารีสจะไม่ได้ระบุเอาไว้อย่างชัดเจนก็ตามนอกจากนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อบทที่ 7.2 ของความตกลงปารีสกล่าวว่า “ความพยายามในการปรับตัวของประเทศกำลังพัฒนาต้องได้รับการตระหนักถึง...”²³ ซึ่งเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ มีการเน้นด้วยว่าการสนับสนุนทางการเงินให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) และการปรับตัว (Adaptation) (ข้อบทที่ 10.6)²⁴ ในแง่หนึ่งจึงกล่าวได้ว่าการปรับตัวนั้นมีความสำคัญไม่น้อย

²¹ Art. 4.4, Paris Agreement: “Developed country Parties should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets. Developing country Parties should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move over time towards economy-wide emission reduction or limitation targets in the light of different national circumstances”.

²² Art. 4.8, Paris Agreement: “In communicating their nationally determined contributions, all Parties shall provide the information necessary for clarity, transparency and understanding...”

²³ Art. 7.2, Paris Agreement: “...taking into account the urgent and immediate needs of those developing country Parties that...”.

²⁴ Art. 10.6, Paris Agreement: “Support, including financial support, shall be provided to developing country Parties for the implementation of this Article, including for strengthening cooperative action on technology development and transfer at different stages of the

ไปกว่าการลดก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบถ้อยคำที่ใช้ระหว่างเรื่องการลดลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัว จะพบว่าความตกลงปารีสกำหนดความเข้มข้นของพันธกรณีในเรื่องของการปรับตัวเอาไว้ต่ำกว่าเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจก เช่นการใช้คำว่า “ตามความเหมาะสม” (as appropriate) ในเรื่องของการจัดทำรายงานการปรับตัว (Adaptation Communication) เป็นต้น

ความตกลงปารีสกำหนดเรื่อง เป้าหมายการปรับตัวของโลก (Global Adaptation Goal) ถือเป็นความพยายามที่จะยกระดับความสามารถในการปรับตัว ส่งเสริมภูมิคุ้มกันและการฟื้นตัวและลดความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ นอกจากนั้นความตกลงปารีสยังเน้นย้ำอีกว่า “การลดก๊าซเรือนกระจกในระดับที่สูงขึ้นสามารถลดความจำเป็นในการปรับตัวที่เพิ่มขึ้น” (ข้อบทที่ 7.4)²⁵ นี่เป็นการแสดงให้เห็นว่าความพยายามในการปรับตัวจะมาน้อยเพียงใดจะต้องดูด้วยว่าความสามารถหรือศักยภาพในการลดก๊าซเรือนกระจกเป็นอย่างไร

5.3 โครงสร้างทางการเงิน (Climate Finance)

เป็นที่ยอมรับกันว่าการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับตัว การลดก๊าซเรือนกระจก หรือเรื่องอื่นๆ จำต้องพึ่งพาอาศัยแหล่งเงินทุน ความตกลงปารีสได้แสดงให้เห็นชัดซึ่งความสำคัญของแหล่งเงินทุนโดยถือว่าเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักตามที่ได้กำหนดไว้ใน ข้อบทที่ 2.1 (ซี) ว่า “ทำให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนที่มีความสอดคล้องกับแนวทางที่นำไปสู่การพัฒนาที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำและการพัฒนาให้มีภูมิคุ้มกันและความสามารถในการฟื้นตัวจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ”²⁶ นอกจากนั้นดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 5.2 ว่าการให้ทรัพยากรทางการเงินต้องเน้นไปที่การทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการปรับตัวและลดก๊าซเรือนกระจก โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ที่กำหนดโดยประเทศ และประเด็นสำคัญและความต้องการของภาคีประเทศกำลังพัฒนา (ข้อบทที่ 9.4)²⁷

technology cycle, with a view to achieving a balance between support for mitigation and adaptation.”

²⁵ Art.7.4, Paris Agreement: “Parties recognize that the current need for adaptation is significant and that greater levels of mitigation can reduce the need for additional adaptation efforts, and that greater adaptation needs can involve greater adaptation costs”.

²⁶ Art.2.1 (c), Paris Agreement: “Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development”.

²⁷ Art. 9.4, Paris Agreement: “The provision of scaled-up financial resources should aim to achieve a balance between adaptation and mitigation, taking into account country-driven strategies, and the priorities and needs of developing country Parties, especially those that are

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาข้อบทในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเงินจะสังเกตได้ว่าไม่มีการระบุมูลค่าของการระดมทุนต่อปี รวมทั้งแนวทางที่จะบรรลุเป้าหมาย นอกจากนั้นในทางกฎหมายยังมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของทรัพยากรทางการเงิน โดยข้อบทที่ 9.3 ระบุให้ภาคีประเทศพัฒนาแล้วควรเป็นผู้นำในการระดมเงินทุนเพื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate finance) จากแหล่งทุน เครื่องมือ และช่องทางที่หลากหลาย (a wide variety of sources) เช่นเดียวกัน COP.21 ย่อหน้าที่ 55 ระบุว่า “encouraging the coordination of support from, inter alia, public and private, bilateral and multilateral sources” (สนับสนุนการประสานงานในการสนับสนุนเงินทุน อาทิจากแหล่งที่มาทั้งจากเอกชน ภาครัฐ แหล่งทวิภาคีและพหุภาคี) การใช้ถ้อยคำแบบนี้ก่อให้เกิดความกังวลว่าแหล่งทรัพยากรทางการเงินพวกนี้สร้างความไม่แน่นอนในทางกฎหมาย²⁸ เนื่องจากการใช้ถ้อยคำในลักษณะที่เรียกว่าเป็น “การหวานแหว่”

5.4 กลไกการสร้างความโปร่งใส (Transparency)

หากพิจารณารายละเอียดของความตกลงปารีสแล้วจะพบว่าพันธกรณีของรัฐภาคีค่อนข้างจะเป็นไปในแง่ของพันธกรณีเชิงกระบวนการ (procedural obligations) ในทางตรงกันข้ามพันธกรณีเชิงเนื้อหา (substantive obligations) ดูเหมือนจะขาดหายไป กล่าวคือ บทบังคับ หรือ รายละเอียดเช่นวิธีการที่จะใช้ลดก๊าซเรือนกระจก หรือปีฐาน (Baseline) ที่จะใช้คำนวณการลดก๊าซเรือนกระจก ล้วนแล้วแต่เป็นดุลยพินิจของรัฐภาคีที่จะเลือกตามความเหมาะสม ระบบแบบนี้จึงถูกเรียกว่า “bottom-up” ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ต่างจากระบบที่ถูกวางไว้ในพิธีสารเกียวโตโดยสิ้นเชิง

ในเชิงแนวคิดกลไกการสร้างความโปร่งใสน่าจะพอแก้ไขปัญหาในกรณีที่รัฐบางรัฐเอาเปรียบรัฐอื่นๆที่มีความตั้งใจจริงกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ หรือที่ในทางทฤษฎีเรียกว่า “free rider” ซึ่งเป็นผลจากการขาดบทบังคับ หรือการขาดผลลัพธ์ของการไม่ปฏิบัติตามได้ ซึ่งกลไกดังกล่าวประกอบด้วย

- การจัดทำ แจ้ง และปรับปรุง การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (nationally determined communication: NDC)²⁹

particularly vulnerable to the adverse effects of climate change and have significant capacity constraints, such as the least developed countries and small island developing States, considering the need for public and grant-based resources for adaptation.”

²⁸Euro Capacity, **Pocket Guide to the Paris Agreement** [Online], available URL: <http://www.eurocapacity.org/downloads/PocketGuide-Digital.pdf>, 2016 (April, 26).

²⁹ดูเชิงอรรถที่ 19.

- การจัดทำรายงานตามที่ระบุไว้ในข้อบทที่ 13 ได้แก่ รายงานแห่งชาติ (national communication) รายงานรายสองปี (biennial report) ซึ่งเป็นหน้าที่และรายงานความก้าวหน้ารายสองปี (biennial update report)³⁰ ซึ่งตาม COP.21 ย่อหน้าที่ 91 กำหนดว่าหน้าที่ในการจัดทำรายงานเป็นหน้าที่ของทุกประเทศ เว้นแต่จะเป็นที่ประเทศกลุ่มหมู่เกาะกำลังพัฒนา (small island developing States) และ ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (the least developed country Parties)³¹

- การวิเคราะห์และการหารือระดับนานาชาติ (international consultation and analysis)³²

กลไกต่างๆ เหล่านี้จะมีผลโดยตรงต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการดำเนินงานในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิก รวมทั้งประเทศไทย เนื่องจากจะต้องปฏิบัติตามกฎกติกาที่กำหนด ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานตาม NDC (ข้อบทที่ 13.7)³³ และต้องมีการทบทวนของผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค (ข้อบทที่ 13.11)³⁴ ซึ่งการทบทวนนี้เองจะ

³⁰Art.13.4, Paris Agreement: “The transparency arrangements under the Convention, including national communications, biennial reports and biennial update reports international assessment and review and international consultation and analysis”.

³¹Cop.21 Para.91: “Also decides that all Parties, except for the least developed country Parties and small island developing States, shall submit the information referred to in Article 13, paragraphs 7, 8, 9 and 10, as appropriate, no less frequently than on a biennial basis, and that the least developed country Parties and small island developing States may submit this information at their discretion”.

³²ดูเชิงอรรถที่ 30.

³³Art. 13.7, Paris Agreement: “Each Party shall regularly provide the following information:

(a) A national inventory report of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases, prepared using good practice methodologies accepted by the Intergovernmental Panel on Climate Change and agreed upon by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement;

(b) Information necessary to track progress made in implementing and achieving its nationally determined contribution under Article 4.”

³⁴Art. 13.11, Paris Agreement: “Information submitted by each Party under paragraphs 7 and 9 of this Article shall undergo a technical expert review, in accordance with decision 1/CP.21. For those developing country Parties that need it in the light of their capacities, the

ช่วยให้รู้ว่าประเทศไหนมีอะไรบ้างที่จำเป็นต้องปรับปรุง³⁵ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบ “bottom-up” จะเน้นย้ำไปที่การให้การช่วยเหลือ สนับสนุนให้ทุกรัฐเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าการที่จะไปเน้นการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม (ข้อบทที่ 13.3)³⁶

5.5 การทบทวนการดำเนินงานระดับโลก (Global Stocktake)

สำหรับกลไกการทำงานของ การทบทวนการดำเนินงานระดับโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะประเมินความก้าวหน้าร่วมกัน (collective progress) ของรัฐภาคี ในการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายตามที่ระบุไว้ใน ข้อบทที่ 2 แห่งความตกลงปารีส กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเอาผลของความพยายามของแต่ละประเทศมารวมกันแล้ววิเคราะห์ดูว่าเพียงพอหรือไม่ที่จะรักษาระดับของอุณหภูมิโลก ซึ่งผลลัพธ์ของการทบทวนสถานการณ์และการดำเนินงานระดับโลกจะทำให้ทราบว่ารัฐภาคีจะต้องปรับปรุง พัฒนาอะไรเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในความตกลงปารีส ข้อบทที่ 2 นอกจากนั้นความตกลงปารีสข้อบทที่ 13.5 และ 13.6 ได้สร้างความเชื่อมโยงระหว่างความโปร่งใส และการทบทวนสถานการณ์และการดำเนินงานระดับโลก ดังนั้นกรอบของความโปร่งใสจึงเป็นส่วนหนึ่งของการทบทวนสถานการณ์และการดำเนินงานระดับโลก³⁷

อย่างไรก็ตามนี่ถือเป็นมิติใหม่ในเรื่องการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศดังนั้นก็จะเป็นการเร็วไปที่จะบอกถึงประสิทธิภาพของกลไกนี้³⁸ นอกจากนั้นหากพิจารณาจากข้อมูลในทางวิทยาศาสตร์ทั้งของเลขาธิการแห่งคณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพ

review process shall include assistance in identifying capacity-building needs. In addition, each Party shall participate in a facilitative, multilateral consideration of progress with respect to efforts under Article 9, and its respective implementation and achievement of its nationally determined contribution.”

³⁵ Ibid.

³⁶ Art. 13.3, Paris Agreement: “The transparency framework shall build on and enhance the transparency arrangements under the Convention, recognizing the special circumstances of the least developed countries and small island developing States, and be implemented in a facilitative, non-intrusive, non-punitive manner, respectful of national sovereignty, and avoid placing undue burden on Parties.”

³⁷ The Indian Express, **What is Global Stocktake?** [Online], available URL: <http://indianexpress.com/article/explained/what-is-global-stocktake/>, 2016 (July, 27).

³⁸ Annalisa Savaseri, “The Paris Agreement: A New Beginning?,” **Journal of Energy & Natural Resources Law** 34, 1 (January 2016): 16-26.

ภูมิอากาศ (UNFCCC Secretariat)³⁹ องค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency: IEA)⁴⁰ และขององค์การสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (United Nation Environmental Programme) NDC ที่มีการยื่นไปไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในตัวข้อตกลงปารีสได้ (ตัวเลขอยู่ราวๆ 2.7-3.0 องศา ซึ่งจะสำเร็จในปี 2100 แต่เป้าหมาย 2 องศาของความตกลงปารีสครอบคลุมระยะเวลาประมาณปี 2020 ถึง 2030 ซึ่งมองจากตัวเลขแน่นอนว่า NDC จะทำให้บรรลุผลที่ตั้งไว้ไม่ได้)

5.6 กลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5.6.1 การกักเก็บและดูดซับก๊าซเรือนกระจก (Carbon Sink)

ความตกลงปารีสให้ความสำคัญกับภาคป่าไม้ โดยเน้นไปที่การอนุรักษ์ การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน (ข้อบทที่ 5) แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้ละเลยความสำคัญของภาคส่วนอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อบทที่ 4.1 (ด) แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) อย่างไรก็ตามมีข้อพิพาทสังเกตว่าข้อบทที่ 5.2 ของความตกลงปารีสใช้คำว่า “ภาคีได้รับการส่งเสริมให้” (Parties are encouraged to...) การใช้ถ้อยคำในลักษณะนี้เป็นเพียงการกระตุ้นหรือเชิญชวนให้ทำ ไม่ได้ก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

5.6.2 กลไกการสร้างความร่วมมือ (Cooperative Approach)

ความตกลงปารีสสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของกลไกการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือแบบทวิภาคหรือแบบพหุภาคีทั้งในรูปแบบของกลไกทางตลาด (market based approach) และมีใช้กลไกทางตลาด (non-market approaches) ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำให้มั่นใจว่ามีความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม สร้างความโปร่งใส ใช้การจัดทำบัญชีที่เข้มข้น โดยต้องหลีกเลี่ยงการนับซ้ำ อย่างไรก็ตามกลไกการสร้างความร่วมมือเป็นเพียงกลไกที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ ดังนั้นจึงไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อรัฐภาคี⁴¹

³⁹United Nations, **Synthesis Report on the Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions** [Online], available URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>, 2016(July, 29).

⁴⁰International Energy Agency, **Energy Climate and Change** [Online], available URL:http://www.iea.org/media/news/WEO_INDC_Paper_Final_WEB.PDF, 2016(July, 29).

⁴¹Bodansky, op.cit., p. 10.

5.6.3 การหลีกเลี่ยง บรรเทาและจัดการกับการสูญเสียและความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Loss and Damage)

ในเชิงแนวคิดการบรรจุเรื่องการสูญเสียและความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแยกออกมาเป็นอีกข้อหนึ่ง (ข้อบทที่ 8) ต่างหากจากข้ออื่นๆ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับ “Climate Justice” เช่น กรณีผู้ต้องสูญเสียที่อยู่อันเป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ หรือที่เรียกกันว่า “climate refugees”

อย่างไรก็ตามด้วยความวิตกกังวล โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกาว่าบทบัญญัติในเรื่องนี้อาจนำมาซึ่งความรับผิดชอบของรัฐในการที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยเยียวยาในความเสียหาย COP.21 ย่อหน้าที่ 52 จึงระบุเอาไว้ชัดเจนว่า “ข้อบทที่ 8 นี้ไม่ก่อให้เกิดหลักการสำหรับการรับผิดชอบ และการชดเชยเยียวยา”⁴²

ในขณะที่นักกฎหมายระหว่างประเทศกำลังตั้งข้อสงสัยว่าความตกลงปารีสนั้นมีลักษณะเป็น กฎหมายเฉพาะ (lexspecialis) หรือไม่ เพราะถ้าเป็นอาจมีผลกระทบต่อเรื่องความรับผิดชอบของรัฐว่าด้วยพันธกรณีของรัฐในการทำให้แน่ใจว่ากิจกรรมใดๆ ภายใต้อาณาเขตของตนจะไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นๆ ซึ่งเป็นหลักทั่วไป (เช่น ICJ Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons 1996)

5.6.4 การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Technology Development and Transfer)

ความตกลงปารีสกำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันในเรื่องการพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (ข้อบทที่ 10.2)⁴³ นอกจากนั้นความตกลงปารีสยังกำหนดให้จัดตั้งกรอบความตกลงเพื่อเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกลไกด้านเทคโนโลยี (ข้อบทที่ 10.4)⁴⁴ กรอบเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี

⁴²Cop. 21 Para. 52: “Agrees that Article 8 of the Agreement does not involve or provide a basis for any liability or compensation”.

⁴³Art. 10.2, Paris Agreement: “Parties, noting the importance of technology for the implementation of mitigation and adaptation actions under this Agreement and recognizing existing technology deployment and dissemination efforts, shall strengthen cooperative action on technology development and transfer.”

⁴⁴Art. 10.4, Paris Agreement: “A technology framework is hereby established to provide overarching guidance to the work of the Technology Mechanism in promoting and facilitating enhanced action on technology development and transfer in order to support the

ดังกล่าว จะส่งเสริมความร่วมมือด้านการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างประเทศสมาชิก ประเมินความต้องการด้านเทคโนโลยี ศักยภาพ และปัญหาอุปสรรคที่กีดขวางมิให้บรรลุใน วัตถุประสงค์ดังกล่าว ข้อความในความตกลงกำหนดกรอบกว้างๆ โดยมิได้ระบุรายละเอียดในเรื่องนี้ เอาไว้ว่าจะดำเนินการกันอย่างไร ประเทศสมาชิกมีกำหนดที่จะประชุมกันในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 เพื่อเจรจาประเด็นเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี และกำหนดกรอบเวลาที่จะทำการ ประเมินความก้าวหน้าและความต้องการของประเทศสมาชิกเป็นระยะๆ ไป

5.6.5 การเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity Building)

ความตกลงปารีสเน้นย้ำถึงความสำคัญของการเสริมสร้างศักยภาพ เพื่อให้ ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของโลกได้ (ข้อบทที่ 11.1)⁴⁵ การเสริมสร้างศักยภาพให้กับประเทศสมาชิกถือเป็นความพยายามร่วมกันของ ประเทศสมาชิกทั้งหมด โดยไม่จำกัดอยู่เพียงการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปยัง ประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น

ความตกลงได้กำหนดว่า ประเทศกำลังพัฒนาควรช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้กับ ประเทศกำลังพัฒนา วิธีการหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้กับประเทศกำลังพัฒนาคือการ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถาบัน ซึ่งที่ประชุมของประเทศสมาชิกจะพิจารณาและมีมติเกี่ยวกับการ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถาบันเพื่อเสริมสร้างศักยภาพต่อไป (ข้อบทที่ 11.5)⁴⁶ นอกจากนี้ ที่ประชุมยัง

implementation of this Agreement, in pursuit of the long-term vision referred to in paragraph 1 of this Article.”

⁴⁵Art. 11.1, Paris Agreement: “Capacity-building under this Agreement should enhance the capacity and ability of developing country Parties, in particular countries with the least capacity, such as the least developed countries, and those that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, such as small island developing States, to take effective climate change action, including, inter alia, to implement adaptation and mitigation actions, and should facilitate technology development, dissemination and deployment, access to climate finance, relevant aspects of education, training and public awareness, and the transparent, timely and accurate communication of information.”

⁴⁶Art. 11.5, Paris Agreement: “Capacity-building activities shall be enhanced through appropriate institutional arrangements to support the implementation of this Agreement, including the appropriate institutional arrangements established under the Convention that serve this Agreement. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the

ได้มีมติจัดให้มี คณะกรรมการปารีสว่าด้วยการสร้างศักยภาพ (Paris Committee on Capacity-Building) ทำหน้าที่ศึกษาช่องว่างและความต้องการของประเทศสมาชิก ทั้งที่เป็นความต้องการในปัจจุบัน และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในเรื่องเกี่ยวกับการสร้างศักยภาพให้กับประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา⁴⁷

ในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี ความตกลงปารีสกำหนดให้จัดตั้งกรอบความตกลงเพื่อเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกลไกด้านเทคโนโลยี (ข้อบทที่ 10.4)⁴⁸ กรอบเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าว จะส่งเสริมความร่วมมือด้านการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างประเทศสมาชิก ประเมินความต้องการด้านเทคโนโลยี ศักยภาพ และปัญหาอุปสรรคที่กีดขวางมิให้บรรลุในวัตถุประสงค์ดังกล่าว ข้อความในความตกลงกำหนดกรอบกว้างๆ โดยมีได้ระบุรายละเอียดในเรื่องนี้เอาไว้ว่าจะดำเนินการกันอย่างไร ประเทศสมาชิกมีกำหนดที่จะประชุมกันในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 เพื่อเจรจาประเด็นเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี และกำหนดกรอบเวลาที่จะทำการประเมินความก้าวหน้าและความต้องการของประเทศสมาชิกเป็นระยะๆ ไป

5.6.6 การสร้างจิตสำนึกและการศึกษา (Awareness and Education)

ข้อบทที่ 12 ของความตกลงปารีสได้เน้นย้ำความสำคัญของการสร้างจิตสำนึกและการศึกษา ดังที่กล่าวไปแล้วว่าปรัชญาในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่คือการตอบคำถามให้ได้ว่าจะทำอย่างไรให้รัฐทุกรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องตระหนักว่ารัฐแต่ละรัฐมีพื้นฐานที่ไม่เหมือนกัน สำหรับในบริบทภายในประเทศก็เช่นเดียวกันการนำประชาชนทุกคนลงเรือลำเดียวกันในการแก้ไขปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญ

Paris Agreement shall, at its first session, consider and adopt a decision on the initial institutional arrangements for capacity-building.”

⁴⁷Cop. 21 Para. 72: “Decides to establish the Paris Committee on Capacity-building whose aim will be to address gaps and needs, both current and emerging, in implementing capacity-building in developing country Parties and further enhancing capacity-building efforts, including with regard to coherence and coordination in capacity-building activities under the Convention”.

⁴⁸ดูเชิงอรรถที่ 44.

6. บทวิเคราะห์ความตกลงปารีส

จากพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) สู่ความตกลงปารีส (Paris Agreement) จะเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (paradigm shift) ของเทคนิคกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตัวเทคนิคที่ใช้ในพิธีสารเกียวโตเป็นระบบที่เรียกว่า “top-down” คือการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission reduction targets) ภายใต้กรอบกำหนดเวลา (time frames) ที่กำหนด ซึ่งสนับสนุนด้วยบทบัญญัติว่าด้วยการไม่ปฏิบัติตาม (non-compliance provision) ในทางตรงกันข้ามข้อตกลงปารีสเป็นระบบแบบ “bottom-up” ซึ่งก็คือการปล่อยให้อำนาจแก่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติตามเป้าหมายที่ตัวเองตั้งเองโดยกำหนดให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของแต่ละรัฐ ผ่านการจัดทำสิ่งที่เรียกว่า “การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด” (Nationally Determined Contributions: NDC)

การเปลี่ยนผ่านจากการกำหนดเป้าหมาย (target) และตารางเวลา (timescale) ที่ถูกกำหนดไว้มาเป็นให้รัฐกำหนดเองตามความเหมาะสมโดย ถือว่าเป็นการให้อำนาจดุลยพินิจแก่รัฐภาคีอย่างกว้างขวางในการจัดการกับปัญหาโลกร้อน ข้อบทที่ 4 แห่งความตกลงปารีสกล่าวว่า “เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายอุณหภูมิระยะยาวที่ได้กำหนดไว้ในข้อบทที่ 2 ภาคีตั้งเป้าที่จะมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสูงที่สุด (Peaking of Greenhouse gas) ของโลกโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” ดังนั้นรัฐสามารถเลือก วิธีการ หรือแม้กระทั่งปีฐาน (baseline) ในการที่จะทำให้ถึงเป้าหมายแบบไหนก็ได้

นอกจากนั้นควรตั้งข้อสังเกตว่าเทคนิคทางกฎหมายที่ใช้ในความตกลงปารีส ยังคงมีการกล่าวอ้างถึงแนวคิดความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities) แต่ไม่ปรากฏโมเดลแบบจำแนกชัดซึ่งจะบังคับแต่เฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว (ตามที่ปรากฏในพิธีสารเกียวโต) ในทางกลับกันข้อบทที่ 2.2 และ 4.3 ของความตกลงปารีสกล่าวว่า การรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันให้คำนึงถึง สถานการณ์ของรัฐ (National Circumstances) โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นรัฐที่พัฒนาแล้ว หรือ รัฐกำลังพัฒนา

หากพิจารณาเปรียบเทียบเทคนิคระหว่าง “top-down” และ “bottom-up” อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นแรก ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 2 ว่าปัญหาหลักๆของการเจรจาความตกลงเพื่อแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ คือ การลดก๊าซเรือนกระจกจะส่งผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และศักยภาพในการแข่งขันของรัฐ ขณะที่พิธีสารเกียวโตลักษณะให้ชาติที่พัฒนาแล้ว⁴⁹ เป็นผู้นำ (take a lead) ในการแก้ปัญหา โดยได้มีการกำหนดพันธกรณี (commitment)

⁴⁹Annex I Countries.

ในรูปแบบของตัวเป้าหมาย (target) และ ตัวกรอบเวลา (timescale) กำหนดเอาไว้ ในทางกลับกัน ชาติที่กำลังพัฒนา⁵⁰ กลับไม่มีหน้าที่หรือพันธกรณีใด ๆ ดังนั้นหลักการดังกล่าวเรียกว่า “ความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง” (common but differentiated responsibilities) ภายใต้พิธีสารเกียวโตจึงเป็นโมเดลแบบที่เรียกว่า “การจำแนกชั้น” (a bifurcated approach) ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ว่าประเทศกำลังพัฒนา อย่าง จีน บราซิล และอินเดีย แม้จะเป็นประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นลำดับต้นๆ ของโลกกลับไม่มีพันธกรณีตามที่กำหนดโดยพิธีสารเกียวโต ดังนั้นแน่นอนว่าประเทศพัฒนาแล้วหลายๆประเทศมองเห็นภาพในระยะยาวว่าการรักษาระดับของอุณหภูมิโลกคงไม่ประสบความสำเร็จถ้าประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกลับไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประเทศหลายๆประเทศจึงมีท่าทีที่ไม่สนับสนุนพิธีสาร⁵¹ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ยอมเข้าร่วมตั้งแต่แรก เช่น ในกรณีที่วุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ออกมติว่าคัดค้านในการให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต หรือการถอนตัวออกจากพิธีสารของประเทศ แคนาดา รวมถึงท่าทีที่ไม่มีความสนใจต่อการต่ออายุพิธีสารเกียวโตภายหลังปี ค.ศ.2012 (post-kyoto period) เช่น ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และ รัสเซีย เป็นต้น สถานการณ์เหล่านี้ทำให้สหภาพยุโรป และ ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น ออสเตรเลียตกอยู่ในสภาพที่ลำบากใจในการแสดงสถานะท่าทีของตนเองภายหลังพิธีสารเกียวโตสิ้นสุดลงในปี ค.ศ.2012 (ปัจจุบันได้มีการต่ออายุของ พิธีสารเกียวโตออกไปถึงปี ค.ศ.2020)

ประเด็นที่สอง กรณีการเปลี่ยนจากคำว่าพิธีสาร (Protocol) มาเป็น ข้อตกลง (Agreement) มีข้อสังเกตในประเด็นข้อโต้เถียงคือ บางประเทศไม่ยอมใช้คำว่าพิธีสารเนื่องจากการแสดงให้เห็นถึงสถานะของความเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกาได้แย้งว่า ถ้าข้อตกลงมีค่าบังคับทางกฎหมายจะส่งผลกระทบในสองแง่มุม⁵²

แง่มุมแรกบางประเทศที่กำหนดว่าก่อนรัฐจะเข้าผูกพันตามความตกลงระหว่างประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน รัฐบาลของโอบามาเองก็กลัวประวัติศาสตร์จะซ้ำรอยแบบสมัยที่สหรัฐอเมริกาจะให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตแต่วุฒิสภาใช้สิทธิยับยั้งตามที่กล่าวไปแล้ว⁵³

แง่มุมที่สองมีความกังวลว่าถ้าข้อตกลงมีค่าบังคับทางกฎหมายจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของข้อตกลงปารีสกล่าวคือรัฐอาจตัดสินใจไม่เข้าร่วมเพราะเกรงกลัวผลลัพธ์ของการไม่ปฏิบัติตาม ในทางตรงกันข้ามบางประเทศเช่นกลุ่มสหภาพยุโรปพยายามจะให้ข้อตกลงปารีสเป็น

⁵⁰ Non-Annex I Countries.

⁵¹ David Campbell, “After Doha: What Has Climate Change Policy Accomplished?,” *Journal of Environmental Law* 25, 1 (March 2013): 125-136.

⁵² Bodansky, op.cit., p. 10.

⁵³ Ibid.

กฎหมายโดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การเป็นกฎหมายจะทำให้ความตกลงมีประสิทธิภาพมากขึ้นไม่ใช่ แต่เพียงเป็นแค่ข้อตกลงทางการเมือง (political agreement) ดังนั้นรัฐภาคีมีแนวโน้มที่จะได้รับผลเสีย เช่น เสียชื่อเสียง ความสัมพันธ์ ในฐานะที่รัฐนั้นๆ “ฝ่าฝืน” (violate) กฎหมายระหว่างประเทศ⁵⁴ จะเห็นได้ว่าปรัชญาพื้นฐานของ “top-down” กับ “bottom-up” นั้นต่างกันแทบจะสิ้นเชิง กล่าวคือ โมเดลแรกยังตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อแบบดั้งเดิมที่ว่าถ้าละเมิดกฎหมายคนๆนั้นเป็นคนไม่ดีที่จะต้องถูกลงโทษ ซึ่งอาจจะไม่ถูกนักเพราะประเทศแคนาดาแสดงให้เห็นถึงการถอนตัวระหว่างที่พิธีสารยังมีผลใช้บังคับอยู่ ขณะที่โมเดลหลังเล็งเห็นการใช้คำที่อาจสร้างความกังวลเรื่องความรับผิดชอบที่เพื่องู้นั้นที่จะสร้างความร่วมมือตามสมัครใจเพื่อจะดึงทุกๆ รัฐเข้ามาในเรือลำเดียวกัน (to bring everyone on board) ดังนั้นสามารถเห็นได้ว่ก่อนที่จะมีข้อตกลงปารีสกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของโมเดลแรกอย่างเดียวแต่จะผสมเทคนิคอื่นๆ เข้ามาด้วยเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่น และสร้างแรงจูงใจในการแก้ปัญหา เช่น การใช้เทคนิคแบบ “อนุสัญญากรอบการทำงาน” (Frame Work Convention)⁵⁵ หรือการผสมระหว่างมาตรการการลงโทษกับมาตรการสร้างแรงจูงใจ (Carrot and Stick Approach) เช่นการให้เงินช่วยเหลือ (financial assistance) และการถ่ายโอนทางเทคโนโลยี (technology transfer) เป็นต้น ขณะที่ผู้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบ “bottom-up” ซึ่งได้รับการเสนอครั้งแรกในการประชุมที่ วอซอร์ (Warsaw) ประเทศโปแลนด์⁵⁶ ในเดือนพฤศจิกายน 2013 หลังจากนั้นในปีต่อมาประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาและจีนได้ทำความตกลงร่วมกันนอกรอบ (Bilateral Agreement)⁵⁷ ในเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจกดังนั้นนี้อาจเป็นสัญญาณอย่างหนึ่งว่าระบบ “bottom-up” อาจส่งผลที่ดีกว่าระบบที่ถูกวางไว้ได้พิธีสารเกียวโตในการลดความขัดแย้งหรือการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการเมือง

⁵⁴Bodansky, Ibid.

⁵⁵World Health Organization, **Framework Convention on Tobacco Control** [Online], available URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/65355/1/WHO_NCD_TFI_99.1.pdf, 2016 (April, 27).

⁵⁶Leils Mead, **INDCs: Foundation for a Successful Outcome in Paris?**[Online], available URL: <http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/indcs-foundation-for-a-successful-outcome-in-paris/?rdr=climate-liisd.org/2016> (April, 27).

⁵⁷Luigi Cafara, “Is the US-China Climate Agreement a Game Changer?,” **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs** 50, 1 (March 2015): 8-14.

ประเด็นที่สาม มีความวิตกกังวลว่าระบบ “bottom-up” ภายใต้ความตกลงปารีสที่ให้รัฐภาคีมีดุลยพินิจอย่างกว้างในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศทั้งนี้ตามความเหมาะสมของรัฐภาคี จะนำมาซึ่งการเปิดโอกาสให้รัฐบางรัฐเอาเปรียบรัฐอื่นๆ ที่มีความตั้งใจจริงกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวในทางทฤษฎีเรียกว่า “free rider”⁵⁸ ตัวอย่างเช่น มีประเทศอยู่ 5 ประเทศ สมมติว่าประเทศ 4 ประเทศจัดทำ NDC แต่มีประเทศหนึ่งไม่ทำทั้งๆ ที่ตัวเองก็ได้ประโยชน์ด้วย (ทั้งนี้เพราะปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศมีผลกระทบวงกว้างที่ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง) ในทางทฤษฎีความตกลงปารีสได้กำหนดวิธีการที่จะนำทุกๆ รัฐให้หันไปไปในทางเดียวกัน (ratchet up) คือระบบที่ตรวจตราและทบทวน (Monitoring and Reviewing System) และโดยการกำหนดให้ทบทวนรายงานความพยายามระดับโลก (global stocktake) ดังที่กล่าวไปแล้ว ระบบดังกล่าวน่าจะเป็นกลไกที่สร้างความโปร่งใส (Transparency) และความไว้วางใจระหว่างรัฐภาคีได้ อย่างไรก็ตาม นี่ถือเป็นโมเดลใหม่สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึงคงอาจเป็นการเร็วไปที่จะบอกถึงประสิทธิภาพของโมเดลนี้

7. บทสรุป

ความตกลงปารีสถือเป็นมิติใหม่ของการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยมีวัตถุประสงค์ในระยะยาวคือ การรักษาระดับ (stabilize) อุณหภูมิของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาในขณะที่มีความพยายามที่จะทำให้ต่ำกว่า 1.5 องศา หากพิจารณารายละเอียดของความตกลงปารีสแล้วจะพบว่าพันธกรณีของรัฐภาคีค่อนข้างจะเป็นไปในแง่ของพันธกรณีเชิงกระบวนการ (procedural obligations) กล่าวคือ ความตกลงปารีสไม่ได้กำหนดรายละเอียด เช่น วิธีการลดก๊าซเรือนกระจก (mitigation measures) หรือ ปีฐาน (baseline) ที่รัฐภาคีจะใช้เป็นฐานในการคำนวณระดับของการลดก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น ในทางตรงข้ามความตกลงปารีสเปิดโอกาสให้เป็นดุลยพินิจอย่างกว้างของรัฐในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศทั้งนี้ตามความเหมาะสมของรัฐภาคีแต่ละรัฐ (national circumstances)

ขณะที่พันธกรณีเชิงเนื้อหา (substantive obligations) เช่น บทบังคับ หรือ รายละเอียดต่างๆ ดังที่กล่าวไปแล้ว ดูเหมือนจะขาดหายไปจึงนำไปสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับสถานะทาง

⁵⁸Carry Coglianese and Evan Mendelson, “Meta-Regulation and Self-Regulation,” in *The Oxford Handbook of Regulation*, eds.R. Baldwin, M. Cave and M.Lodge (Oxford, UK: Oxford University Press, 2012), pp. 146-168.

กฎหมายของความตกลงปารีส อย่างไรก็ตามความตกลงปารีสได้สร้างรากฐานของการมีส่วนร่วมของทุกรัฐภาคีผ่านกลไกที่เป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่เรียกว่า “กลไกการสร้างโปร่งใส” โดยในแง่แนวคิดกลไกดังกล่าวน่าจะพอแก้ไขปัญหาในกรณีที่รัฐบางรัฐที่เอาเปรียบรัฐอื่น ๆ ที่มีความตั้งใจจริงกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นผลจากการขาดบทบังคับ หรือการขาดผลลัพธ์ของการไม่ปฏิบัติตามได้ (non-compliance mechanism)

โดยสรุปแล้วความตกลงปารีสถือว่าการพลิกโฉมของเทคนิคที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอันสะท้อนให้เห็นปรัชญาในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ซึ่งก็คือการทำให้รัฐทุกรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันแก้ไขปัญหาโดยต้องตระหนักว่ารัฐแต่ละรัฐมีพื้นฐานที่ไม่เหมือนกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งความตกลงปารีสทำให้ทางตันของพิธีสารเกียวโตพังทลายลงดังกล่าว และนำกลับมาซึ่งความศรัทธา (restore faith) ในเรื่องความร่วมมือร่วมใจ แทนที่จะผลักภาระให้ชาติที่พัฒนาแล้วแต่เพียงอย่างเดียวในการแก้ไขปัญหา แม้ว่าตามรายงานทางวิทยาศาสตร์ดังที่กล่าวไปจะระบุว่าในเบื้องต้นระบบ “bottom-up” ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของความตกลงปารีส นั้นอาจจะไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายได้ แต่อย่างน้อยที่สุดคือการนำรัฐต่างๆ มาลงเรือลำเดียวกันได้ถือว่าเป็นศตวรรษใหม่ของการต่อรองระหว่างประเทศ (Climate Negotiation) ขณะที่คงอาจจะเป็นการเร็วเกินไปที่จะประเมินว่าระบบกลไกติดตามตรวจสอบ ตลอดจนประสิทธิภาพของความตกลงปารีสจะเป็นอย่างไร

บรรณานุกรม

- Bodansky, Daniel. "The Legal Character of the Paris Agreement." **Review of European, Comparative and International Environmental Law** 25, 2 (July 2016): 142-150.
- Bryant, B. and Hockman, E. "A Brief Comparison of the Civil rights Movement and Environmental Justice Movement." In **Power, Justice, and the Environment: A Critical Appraisal of Environmental Justice Movement**, eds. David N. Pellow and Robert J. Brulle. Mass, London: MIT Press, 2005.
- Bryd-Hagel Senate Resolution (1997).
- Cafara, Luigi. "Is the US-China Climate Agreement a Game Changer?." **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs** 50, 1 (March 2015): 8-14.
- Campbell, David. "After Doha: What Has Climate Change Policy Accomplished?." **Journal of Environmental Law** 25, 1 (March 2013): 125-136.
- Coglianesi, Carry and Mendelson, Evan. "Meta-Regulation and Self-Regulation." In **The Oxford Handbook of Regulation**, eds. R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge, pp. 146-168. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.
- Euro Capacity. **Pocket Guide to the Paris Agreement** [Online]. Available URL: <http://www.eurocapacity.org/downloads/PocketGuide-Digital.pdf>, 2016 (April, 26).
- Falk, R. **Voluntary International Law and the Paris Agreement** [Online]. Available URL: <https://richardfalk.wordpress.com/2016/01/16/voluntary-international-law-and-the-paris-agreement>, 2016 (April, 26).
- Greenpeace. **The Threat of Climate Change** [Online]. Available URL: <http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/climate-change/about/>, 2016 (November 14).
- International Energy Agency. **Energy Climate and Change** [Online]. Available URL: http://www.iea.org/media/news/WEO_IND_C_Paper_Final_WEB.PD, 2016 (July, 29).
- Lee, Maria. **EU Environmental Law Governance and Decision-making**. 2nd ed. Oxford: Hart, 2014.

- Lyster, Rosemary and Bradbrook, Adrian. **Energy Law and the Environment**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Maljean-Dubois, Sandrine, Spencer, Thomas and Wemaere, Matthieu. "The Legal Form of the Paris Climate Agreement: a Comprehensive Assessment of Options." **Carbon & Climate Law Review** 9, 1 (2015): 68-84.
- Mead, Leila. **INDCs: Foundation for a Successful Outcome in Paris?** [Online]. Available URL: <http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/indcs-foundation-for-a-successful-outcome-in-paris/?rdr=climate-l.iisd.org/>, 2016 (April, 27).
- Paris Agreement.
- Project-Syndicate. **The Paris Approach to Global Governance** [Online]. Available URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter->, 2016 (April, 26).
- Savaseri, Annalisa. "The Paris Agreement: A New Beginning?." **Journal of Energy & Natural Resources Law** 34, 1 (January 2016): 16-26.
- The Indian Express. **What is Global Stocktake?** [Online]. Available URL: <http://indianexpress.com/article/explained/what-is-global-stocktake/>, 2016 (July, 27).
- The Vienna Convention on the Law of Treaties (1969).
- United Nations. **Synthesis Report on the Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions** [Online]. Available URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>, 2016 (July, 29).
- Unruh, Gregory C. "Understanding carbon lock-in." **Energy Policy** 28, 12 (October 2000): 817-830.
- World Health Organization. **Framework Convention on Tobacco Control** [Online]. Available URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/65355/1/WHO_NCD_TFI_99.1.pdf, 2016 (April, 27).