

การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
ของประเทศไทย ศึกษากรณีการประชุมรัฐภาคี
กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง
สภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26

ฐิติรัตน์ ยะอนันต์

การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย ศึกษากรณีการประชุม
รัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26
Climate Change Action of Thailand: Case Study of the 26th
session of the Conference of the Parties (COP26) of the United Nations
Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)

ฐิติรัตน์ ยะอนันต์*

Thitirat Yaanan

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงเป็นอย่างมาก และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ บนโลก แทบทุกประเทศได้หันกลับมาให้ความสำคัญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่แต่ละประเทศต่างได้เผชิญ การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องยาก เนื่องจากมีลักษณะเป็นปัญหามลพิษข้ามพรมแดนและต้องอาศัยการบริหารจัดการอย่างบูรณาการของการใช้อำนาจอรัฐ

ในบทความนี้จะพิจารณาให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การบริหารจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยในปัจจุบัน และกล่าวถึงผลสรุปของการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26

*อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์; น.บ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; น.ม. สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: y.thitirat23@gmail.com

Lecturer in Law at Faculty of Liberal Arts and Management Science, Kasetsart University; LL.B. Thammasat University; LL.M. in Natural Resources and Environmental Law Thammasat University.

วันที่รับบทความ (received) 29 มีนาคม 2565, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 16 พฤษภาคม 2565, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 24 พฤษภาคม 2565.

ที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, กฎหมายระหว่างประเทศ, กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

Abstract

Nowadays, many countries pay more attention to climate change as it directly affects the eco-system and global environment. Solving problems from climate change is complicated as it is a transboundary environmental issue. The collaboration among countries and the integrated management of the state powers are needed to deal with this global challenge.

This article examined the importance of climate change and the management of climate change issues in Thailand today. This article discussed outcomes of the 26th session of the Conference of the Parties (COP26) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). The outcomes were used as a primary information to develop a better understanding, and also as a management guideline for practitioners to resolve climate change problems in Thailand.

Keywords: climate change, international law, UNFCCC

1. บทนำ

ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในรูปแบบที่ต่างกันไป ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันมีลักษณะที่ทวีความรุนแรงขึ้น อุณหภูมิของโลกกำลังร้อนขึ้น เพราะการปล่อยมลพิษของเชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น ถ่านหิน น้ำมัน และแก๊ส และทุกกิจกรรมจากการกระทำของมนุษย์ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นในระดับที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชากร กระทั่งต่อเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันได้ถูกนำกลับมาถกเถียงและให้ความสำคัญอย่างยิ่ง หลักฐานชิ้นหนึ่งที่สำคัญคือ รายงานโดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ได้ทำการเผยแพร่รายงานการประเมินครั้งที่ 6 (The Sixth Assessment Report : AR6) ว่าด้วยความเข้าใจเชิงกายภาพของระบบภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อศึกษาในรายงานการประเมินดังกล่าวจะพบข้อเท็จจริงโดยสรุปที่ว่า อิทธิพลจากการกระทำของมนุษย์ทำให้บรรยากาศ มหาสมุทร และพื้นดินอุ่นขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางและรวดเร็วในชั้นบรรยากาศ มหาสมุทร น้ำแข็งบนโลก และชีวมณฑล¹

จากรายงานที่สำคัญข้างต้นจะพบว่า คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้แจ้งเตือนต่อมนุษยชาติว่า ในปัจจุบันนี้ปัญหาวิกฤตการณ์เกี่ยวกับเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เข้าสู่ปัญหาในระดับสีแดง ซึ่งมีความหมายว่า ความอันตรายและร้ายแรงของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น มาถึงจุดที่เป็นระดับสัญญาณฉุกเฉินต่อมนุษยชาติ วิกฤตการณ์เกี่ยวกับเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือเป็นเรื่องของความอยู่รอด ปัจจุบันสังคมโลกกำลังเผชิญสภาวะฉุกเฉินด้านสภาพภูมิอากาศ (Climate Emergency) และในรายงาน The Working Group I contribution to the IPCC Sixth Assessment Report: The Physical Science Basis เป็นส่วนแรกของรายงานการประเมินครั้งที่ 6 (The Sixth Assessment Report หรือ AR6) ปรากฏหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อันเป็นผลจากการวิจัยกว่า 14,000 ฉบับ ที่ได้รับการยืนยันจากนักวิทยาศาสตร์ร่วม 200 คนทั่วโลกระบุว่า ภายในปี 2030 อุณหภูมิโลกโดยเฉลี่ยจะสูงขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียสเหนือระดับก่อนยุคอุตสาหกรรม ซึ่งอุณหภูมิ 1.5 องศาเซลเซียสที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นการเพิ่มแบบในอัตราที่เรียกว่า เพิ่มขึ้นเร็วอย่างผิดปกติและรวดเร็วในระดับที่เร็วกว่าที่ผู้เชี่ยวชาญเคยคาดการณ์ไว้ถึง 10 ปี การเพิ่มขึ้นของ

¹The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), **Summary for Policymakers**. In: **Climate Change 2021** [Online], available URL: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf, 2021 (October, 16).

อุณหภูมิภายในระยะเวลาอันรวดเร็วนี้ย่อมจะนำมาซึ่งผลกระทบต่อนุษยชาติ ผลกระทบนี้จะรุนแรงและจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทั้งหมดของโลก ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลง เช่น กรณีของภูมิอากาศสุดขั้ว (Climate extremes) ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิที่สูงขึ้น และในปัจจุบันก็ได้ปรากฏให้เห็นภูมิอากาศสุดขั้วกระจายไปในแทบทุกประเทศบนโลก ซึ่งเป็นสภาพอากาศสุดขั้วรุนแรงที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์และนำมาซึ่งความเสียหายที่ชัดเจนและเป็นบริเวณกว้าง²

ในปัจจุบันประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศถูกผลักดันให้ขึ้นมาเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมอันดับต้น ๆ ที่ในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจ ในเวทีระดับประเทศองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมต่าง ๆ ได้แสดงออกถึงความคาดหวังต่อการประชุมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งสหประชาชาติปี 2564 (the 26th session of the Conference of the Parties (COP26) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)) ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองกลาสโกว์สหราชอาณาจักรในช่วงวันที่ 31 ตุลาคม 2564 ถึงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2564

การประชุม COP26 มีความสำคัญเนื่องจากประการแรก การประชุม COP26 ถือเป็นการประชุมด้านสภาพภูมิอากาศที่สำคัญที่สุดนับตั้งแต่การประชุม Conference of the Parties สมัยที่ 21 (COP21) ณ กรุงปารีส ซึ่งนำไปสู่ความตกลงปารีส (Paris Agreement) ที่มีข้อตกลงร่วมกันว่าการที่ประเทศที่เข้าร่วมได้ตั้งเป้าจำกัดการเพิ่มอุณหภูมิโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส โดยจะพยายามจำกัดไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับระดับในช่วงก่อนยุคอุตสาหกรรม (ค.ศ. 1850-1900) แต่ความคืบหน้าที่ชัดเจนและรูปธรรมของดำเนินการนั้นยังไม่เกิดขึ้นชัดเจนนัก ดังนั้น การประชุม COP26 จึงเป็นการประชุมเพื่อติดตามผลที่เป็นรูปธรรมจากการประชุม COP21

ประการที่สอง COP26 เป็นการประชุมที่ทุกประเทศภายใต้ UNFCCC จะเข้าร่วมการเจรจาและในการประชุมครั้งนี้ทุกประเทศจะให้คำมั่นที่จะดำเนินการเพื่อให้เป้าหมายการจำกัดอุณหภูมิเป็นไปตามที่ตั้งไว้ โดยการประชุมถูกคาดหวังและให้ความสนใจเป็นอย่างมากในระดับเวทีโลก เนื่องจากในสถานการณ์ในปัจจุบันที่แต่ละประเทศเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศประกอบหลักฐานอันเป็นประจักษ์ถึงผลกระทบอันร้ายแรง³ ที่กำลังจะเกิดขึ้นตามรายงานของคณะกรรมการ

²Ibid., p. 11.

³เนตรธิดา บุนนาค, รายงาน IPCC ล่าสุด เตือนว่า อุณหภูมิโลกที่สูงขึ้น จะทำให้เกิดสภาพอากาศสุดขั้วรุนแรงที่ “ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์” [Online], available URL: <https://www.sdgmovement.com/2021/08/10/ipcc-sixth-assessment-report-climate-extreme/>, 2564 (ตุลาคม, 17).

ระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การประชุม COP26 ครั้งนี้จะเป็นตัวกำหนดทิศทางในการขับเคลื่อนปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับเวทีโลก ว่าประเทศต่าง ๆ จะมีทิศทางและความชัดเจน ตลอดจนมีความจริงจังมากเพียงใดต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

ประการสุดท้าย ในประเด็นผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อประเทศไทย ก่อนการประชุม COP26 คือ ก่อนการประชุม COP26 ปรากฏหลักฐานว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบรุนแรงจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในลำดับต้น ๆ ของโลก กล่าวคือ มีการจัดอันดับให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด 10 อันดับแรกจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴ หลักฐานที่น่าสนใจนี้เป็นข้อมูลรายงานโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย ในหัวข้อภัยพิบัติจากสภาพภูมิอากาศที่เกี่ยวข้องกับเอเชียแปซิฟิก ซึ่งระบุว่าพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติและจะมีลักษณะของการเกิดที่มีความถี่และระดับความรุนแรงที่สูงขึ้นครอบคลุมระยะเวลาที่ยาวนานและครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง⁵ ประกอบกับดัชนีความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศของโลกในปี พ.ศ. 2563 ระบุว่าในระยะเวลา 20 ปี คือ พ.ศ. 2541 ถึง 2561 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศมากที่สุด 10 อันดับแรกของโลก⁶ โดยการวิเคราะห์ว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเป็นพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบมาก เนื่องจากพฤติกรรมการตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยที่อยู่ใกล้ชายฝั่ง ตลอดจนการดำเนินชีวิตของประชาชนมีลักษณะที่ผูกพันกับการเกษตรกรรมพึ่งพาสิ่งแวดล้อมและหากพิจารณาการเกิดของภัยพิบัติในภูมิภาค ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการตั้งรกราก เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอุทกภัย ปัญหาการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรถ่านหิน (Coal) เพื่อนำมาเป็นพลังงานหลักในการขับเคลื่อนภาคอุตสาหกรรม และการพัฒนาด้านต่าง ๆ ประเทศที่กำลังพัฒนามักจะมีการใช้เชื้อเพลิงประเภทฟอสซิล เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหินเป็นแหล่งพลังงานสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งสิ้น

⁴กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **สนั่น!! ก่อนการประชุม COP26 ไทยถูกจัดอันดับเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด 10 อันดับแรก** [Online], available URL: <https://actionforclimate.deqp.go.th/news/2790/#>, 2564 (ตุลาคม, 17).

⁵Vinod Thomas, Jose Ramon G. Albert, and Rosa T. Perez, **Climate-Related Disasters in Asia and the Pacific, 2013** [Online], available URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30323/ewp-358.pdf>, 2021 (October, 19).

⁶David Eckstein, Vera Künzel, Laura Schäfer, **Global Climate Risk Index 2021** [Online], available URL: <https://www.germanwatch.org/en/19777>, 2021 (October, 19).

โดยเมื่อพิจารณากรณีประเทศไทยตามข้อมูลดัชนีความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศของโลกในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 9 ของโลก จากประเทศทั้งหมดที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศซึ่งนับเป็นอันดับของความเสี่ยงที่สูงมาก⁷ เมื่อเปรียบเทียบการเตรียมพร้อมและรับมือ ตลอดจนการวางแผนเพื่อปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของภาครัฐของประเทศไทย ด้วยความสำคัญที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 จึงเป็นการประชุมในเวทีระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง และการประชุม COP26 จะส่งผลกระทบต่อแนวทางการรับมือและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลกและจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยด้วยเช่นกัน

กรณีประเทศไทยได้มีการให้ความสำคัญกับการรับมือต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในระดับระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้มีการเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาหลายฉบับ ได้แก่ พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พิธีสารเกียวโต และความตกลงปารีส การที่ประเทศไทยเข้าผูกพันตามพันธกรณีดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เกิดภาระและหน้าที่ในการดำเนินการของประเทศที่จะต้องมีการสร้างระบบและกลไกภายใต้กฎหมายภายใน ในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามหลักทฤษฎีซึ่งตามทฤษฎีทวินิยม (Dualism) รัฐแต่ละรัฐจะต้องดำเนินการออกกฎหมายภายในของรัฐตนเพื่อให้กฎหมายภายในของรัฐมีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งรัฐได้แสดงเจตจำนงว่าจะผูกพันและปฏิบัติตาม เรียกว่า การอนุวัติการ ตามทฤษฎีทวินิยม รัฐจะต้องมีกระบวนการแปลง (Transformation) หรือการยอมรับ (Adoption) หรือการอนุวัติการ (Implementation) กฎหมายระหว่างประเทศให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายภายในประเทศก่อน เพื่อนำกฎหมายต่างประเทศมาใช้ผูกพันภายในรัฐ⁸ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ประเทศไทยจึงควรเร่งดำเนินการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาใช้บังคับเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญในอนาคต

⁷Ibid.

⁸วีรพัฒน์ ปริยวงศ์, การใช้อำนาจอธิปไตยสร้างกฎหมายระหว่างประเทศ: หนังสือสัญญาบางประเภท อันต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา [Online], available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1214, 2565> (มกราคม, 5).

สรุปประเด็นที่ผู้เขียนจะนำเสนอในบทความฉบับนี้ คือ การพิจารณากรณีการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 ว่าในการประชุมที่สำคัญนี้ได้สร้างผลลัพธ์และพัฒนาการต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเด็นใดบ้าง และในปัจจุบันการที่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับนั้น ได้ส่งผลทำให้การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังนั้นแล้ว ภายหลังจากบริบทการประชุม COP26 ที่จบลง จะกล่าวถึงประเด็นที่ว่า ประเทศไทยควรมีแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างไร

2. แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในเบื้องต้นผู้เขียนขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเริ่มต้นในการพิจารณาจากบทนิยามของ คำว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คืออะไร โดยพิจารณาตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) มาตรา 1 อนุมาตรา 2 ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาวะอากาศและรูปแบบความแปรปรวนของสภาวะอากาศในระยะยาว อันเป็นผลจากกิจกรรมของมนุษย์ซึ่งก่อให้เกิดซึ่งการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของบรรยากาศของโลกโดยตรงหรือโดยอ้อม และที่เพิ่มเติมจากความแปรปรวนของของสภาวะอากาศทางธรรมชาติที่สังเกตเห็นได้ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน⁹

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญและถือว่าเป็นภัยต่อการอยู่รอดของมนุษยชาติ ความรุนแรงของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในทุกพื้นที่ทั่วโลก และถือเป็นปัญหาที่กระทบต่ออนาคตของมนุษยชาติ¹⁰ ในปัจจุบันไม่มีประเทศใดตั้งคำถามว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ เพราะทุกประเทศต่างได้รับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาต่อไปถึงลักษณะของปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศจะพบว่า การเปลี่ยนแปลง

⁹“United Nations Framework Convention on Climate Change,” May 9, 1992, United Nations, pt. 7.

¹⁰World Commission on Environment and Development, **Our Common Future** (Oxford: Oxford University Press, 1987), p. 13.

สภาพภูมิอากาศมีลักษณะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ซึ่งหมายถึง การที่ได้กำหนดเขตแดนของรัฐแต่ละรัฐซึ่งอาจเป็นพรมแดนตามธรรมชาติหรือพรมแดนตามแผนที่ในทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร การกำหนดเขตแดนของรัฐและความรับผิดชอบของรัฐภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐไม่อาจครอบคลุมในเรื่องของการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้

ความหมายโดยรวมของปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในรัฐใดรัฐหนึ่งแต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่ออีกรัฐหนึ่งหรือรัฐอื่น ๆ ซึ่งความเสียหายหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน เช่น ทรัพยากรน้ำ อากาศ พื้นดิน น้ำมันรั่วไหลลงทะเลต่างเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้ามาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหา ประเด็นที่สำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน คือ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐสองรัฐหรือมากกว่านั้น ซึ่งอาจพัฒนาการเป็นปัญหาความขัดแย้งในทางระหว่างประเทศและเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่มีความสัมพันธ์กันไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ มีลักษณะสัมพันธ์กันและจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการในการแก้ปัญหาเมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น ณ ที่ใดที่หนึ่ง ทำ्यที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่อื่น ๆ ที่อยู่ใกล้หรือห่างออกไปด้วย การที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนนั้นไม่อาจอาศัยเพียงการจัดการภายในมิติการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงเกิดการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น

ทั้งนี้ ขอยกยความเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เกิดจากภูมิหลังของการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ในช่วงเริ่มต้นประชาสังคมโลกได้พัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างสุดโต่ง จนนำมาสู่ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม จนทำให้มนุษย์ดำรงอยู่ในสังคมที่สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมอย่างหนัก ทำยสุดมนุษยชาติก็หันกลับมาคำนึงถึงประเด็นเรื่องของการที่มนุษยชาติควรที่จะมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงเกิดความร่วมมือในทางระหว่างประเทศ ผ่านการประชุมสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเพื่อสร้างการผลักดัน การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้นเป็นแกนกลางของการพัฒนาให้มนุษย์และสิ่งแวดล้อมสามารถดำรงอยู่ร่วมกัน

จุดเริ่มต้น คือ การตระหนักเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม การบัญญัติหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีที่มาจากเอกสารระหว่างประเทศที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องจากการประชุมในเวทีระหว่างประเทศ การประชุมครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1972 ถือเป็นการประชุมครั้งสำคัญอย่างยิ่ง คือ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations Conference on Human Environment: UNCHE) ที่มีการจัดขึ้นที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ผลจากการประชุมสร้างพัฒนาการที่สำคัญต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การสร้างปฎิญา

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration) เป็นปณิญาสาเกตว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโลกซึ่งประกอบด้วย หลักการ 26 ข้อ และนำไปสู่การสร้างโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Environment Programme: UNEP)¹¹

ต่อมาการประชุมเมื่อปี ค.ศ. 1992 คือ การประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Environment and Development - UNCED) ณ นครริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งส่งผลที่สำคัญการประชุม ๓ ก่อให้เกิดเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศจำนวน 6 ฉบับ แต่ละฉบับก่อให้เกิดหลักการทางสิ่งแวดล้อมสากลที่ทุกประเทศทั่วโลกนำไปปฏิบัติหรือรับรองเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในรัฐ โดยเมื่อพิจารณารายละเอียดเอกสารทั้ง 6 ฉบับ เอกสารทั้ง 6 ฉบับยังก่อให้เกิดการรับรองสิทธิสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ทำให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมถูกบัญญัติแยกออกมาจากกฎหมายสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน จึงนับได้ว่าการประชุมระหว่างประเทศทั้งสองครั้งได้ก่อให้เกิดการตกผลึกของหลักการพื้นฐานและการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยสรุปวิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึงเป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวพันในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนามนุษย์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹²

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งที่มีประสิทธิภาพทางกลไกในการจัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ตัวอย่างเช่น ปัญหาหมอกควัน ปัญหากรณีแม่น้ำระหว่างประเทศ และที่สำคัญที่กล่าวในบทความฉบับนี้ คือ กรณีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีลักษณะที่เป็นปัญหาเชิงบูรณาการในการจัดการแก้ปัญหา จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ

ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก เพราะเป็นปัญหาที่มีลักษณะที่เชื่อมโยงไปถึงเรื่องอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ ที่ใช้จำนวนเงินมหาศาลในการแก้ไขปัญหา และยังมีผลกระทบต่อประชาชนในสังคมอย่างเป็นบริเวณกว้าง มักจะเชื่อมโยงพัวพันกับประเด็นต่าง ๆ ประเด็นการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น มีการพยายามศึกษาและแสวงหาทางออกเป็นระยะเวลานาน ขอยกตัวอย่างความเห็นของนักวิชาการ อนันต์ คงเครือพันธ์ และคณะ

¹¹ปวริศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559), หน้า 2.

¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-62.

ได้แสดงความเห็นไว้ว่า สภาพของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขได้โดยง่าย โดยใช้เพียงอำนาจรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีการส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของรัฐภายใน วิธีการใดวิธีการหนึ่งยังไม่อาจแก้ไขและรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่จะต้องใช้การบูรณาการ การลงมือทำอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการประสานงานระหว่างกันของหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคนโยบาย ภาคผู้ผลิต ภาคผู้ประกอบการ ภาคผู้บริโภค และภาคประชาชน การแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องมีเครื่องมือ คือ มาตรการทางกฎหมายเพื่อเชื่อมโยงการใช้อำนาจของทุกภาคส่วน ในลักษณะการจัดการปัญหาอย่างบูรณาการนโยบายระหว่างประเทศ นโยบายภายในของรัฐต้องเกิดขึ้นน่าจะต้องนำไปสู่การลงมือปฏิบัติอย่างแท้จริง¹³

ช่วงเริ่มต้นของความเป็นมาของการเกิดขึ้นของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอากาศและชั้นบรรยากาศ (Air and Atmosphere) ที่พัฒนาต่อเนื่องมาเชื่อมโยงกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภายหลัง หากพิจารณาความเป็นมาที่ยาวนาน เริ่มต้นตั้งแต่ช่วงของยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมปัญหามลพิษทางอากาศเป็นปัญหาหลักที่โลกได้เผชิญมาและส่งผลกระทบในระยะยาวต่อสุขภาพของมนุษย์และระบบนิเวศกรณีปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศทวีความรุนแรงมากขึ้น ในกรณีการเกิดขึ้นของมลพิษทางอากาศที่มีลักษณะข้ามพรมแดน เช่น คดีตัวอย่างที่สำคัญที่เรียกว่า คดี Trail Smelter Arbitration ซึ่งเป็นคดีที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นหมุดหมายสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาและการตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ตัวอย่างของมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นแม้ว่าจะมีความเป็นมาที่ยาวนานแต่จุดหนึ่งที่สำคัญ คือ การเกิดขึ้นด้วยฝีมือและกิจกรรมของมนุษย์¹⁴ ตัวอย่างเช่น การเผาไหม้ของซากฟอสซิล เช่น น้ำมันและถ่านหิน ที่ก่อให้เกิดสารคาร์บอนไดออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่กลายมาเป็นฝนกรดอันส่งผลกระทบในระยะยาวต่อการทำให้ชั้นบรรยากาศโอโซนที่คอยปกคลุมบรรยากาศของโลกถูกทำลาย และท้ายสุดเกิดผลกระทบในสิ่งที่เรียกว่า ภาวะเรือนกระจก (Greenhouse effect) ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก

ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ปัญหาการลดลงของชั้นบรรยากาศที่เรียกว่าโอโซน (Ozone) จากการศึกษาของนักวิทยาศาสตร์ในช่วงที่เริ่มค้นพบว่าชั้นบรรยากาศโอโซนของโลกมีปริมาณ

¹³อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562), หน้า 24-26.

¹⁴กอบกุล ราชนาคร, กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรในลุ่มแม่น้ำโขง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540), หน้า 4.

ลดลงเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ เริ่มมาตั้งแต่ยุคสมัยของการปฏิวัติอุตสาหกรรม และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ว่า การลดของชั้นบรรยากาศโอโซนส่งผลต่ออุณหภูมิที่สูงขึ้นของโลก ทำให้ในทางระหว่างประเทศเริ่มมีการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศค่อนข้างจริงจังและมีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ท้ายที่สุดจึงนำมาสู่การผลักดันในเวทีระหว่างประเทศเพื่อกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศที่มีลักษณะระหว่างพรมแดนและนำมาสู่การลงมืออย่างจริงจังในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศในระดับระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ข้อตกลงในระดับภูมิภาค และกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นมาและพัฒนาขยายต่อเนื่องมาเป็นเรื่องประเด็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะในเวลาต่อมา

3. พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3.1 ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในปัจจุบันเครื่องมือในเวทีระหว่างประเทศที่เลือกขึ้นมาใช้ในการบริหารจัดการและแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ช่วงคริสต์ศักราช 1980 เป็นต้นมา งานวิจัยของนักวิทยาศาสตร์ได้แสดงหลักฐานที่น่าเชื่อถือให้เห็นความเชื่อมโยงของภาวะเรือนกระจก (Greenhouse effect) ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการทำลายของชั้นบรรยากาศของโลก ผลของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศส่งผลให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น เมื่ออุณหภูมิสูงขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อระบบนิเวศของโลก โดยเหตุความรุนแรงของสภาวะปัญหา ตลอดจนการค้นพบรอยรั่วของชั้นบรรยากาศโอโซน ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องของภาวะเรือนกระจกนำมาสู่ภาวะโลกร้อนการแปรปรวนของระบบนิเวศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตของมนุษย์ในทุกพื้นที่ ท้ายที่สุดส่งผลต่อการผลักดันในเวทีระหว่างประเทศที่ได้ร่วมกันผลักดันกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะ เพื่อเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

ประเด็นความเชื่อมโยงของความสัมพันธ์ของพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กล่าวถึงในบทความนี้ จะกล่าวถึงพันธกรณีที่สำคัญจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ ฉบับแรก พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer) ฉบับที่สอง กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ฉบับที่สาม พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ฉบับที่สี่ ความตกลงปารีส (Paris Agreement)

พันธกรณีระหว่างประเทศฯ ทั้ง 4 ฉบับนี้ มีความสัมพันธ์ในลักษณะพัฒนาการทางกฎหมายที่มีความต่อเนื่อง แม้มีลักษณะชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาหลักการและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศพบว่า จุดร่วมของเอกสารทั้ง 4 ฉบับ ถูกบัญญัติในลักษณะเป็นบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับ (Hard Law)¹⁵ การสร้างขึ้นเพื่อเป้าประสงค์สูงสุดในการสร้างความร่วมมือในทางระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สามารถเกิดผลได้จริง แต่ในรายละเอียดเนื้อหา วิธีการ มาตรการรับมือของกฎหมายแต่ละฉบับมีรายละเอียดที่ต่างกัน

พิจารณาความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องของพันธกรณีระหว่างประเทศฯ ทั้ง 4 ฉบับ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) เป็นอนุสัญญาที่ยืนยันแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชั้นบรรยากาศของโลกภายใต้พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer) โดยมีพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เป็นเอกสารต่อทำกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ซึ่งมีเนื้อหาที่กำหนดพันธกรณีของประเทศให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และความตกลงปารีส (Paris Agreement) เป็นความตกลงตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ซึ่งเป็นส่วนขยายและเพิ่มเติม (Supplementary Agreement) ต่อจาก พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

พัฒนาการของการเกิดขึ้นของเอกสารทั้ง 4 ฉบับ เป็นไปตามลำดับดังต่อไปนี้ ฉบับแรก พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer) เป็นพิธีสารฉบับแรกที่สร้างความตระหนักรู้เพื่อควบคุมยับยั้งและรณรงค์ให้ลดการผลิตและการใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน ส่งผลให้เกิดการให้ความสนใจต่อเรื่องอุณหภูมิของโลกที่เพิ่มสูงขึ้น สร้างความตระหนักให้มนุษยชาติเริ่มใส่ใจในประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งมีการกล่าวถึงพิธีสารฉบับนี้ว่าเป็นตัวอย่างการร่วมมือกันระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาในเวทีระหว่างประเทศ

ฉบับที่สอง กฎหมายที่ถือเป็นหมุดหมายที่สำคัญในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาระหว่างรัฐ (Intergovernmental on Climate Change) จัดทำกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) เพื่อใช้บังคับภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติได้สร้างกลไกสำคัญ คือ การสร้างการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา

¹⁵ปวีตร เลิศธรรมเทวี, เรื่องเดิม, หน้า 6.

สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP) เป็นองค์กรสูงสุดที่สร้างขึ้นโดยกรอบอนุสัญญา ฯ ความสำคัญของการประชุม ฯ เพื่อทำงานที่พิจารณาตัดสินใจและมีมติที่สำคัญในการดำเนินนโยบายตามวัตถุประสงค์ของกรอบอนุสัญญาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีการจัดประชุมประจำปีทุก ๆ ปี ภาระหน้าที่สำคัญในการติดตามประเมินตรวจสอบการอนุวัติการตามกฎหมาย และการส่งเสริมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐภาคี¹⁶

ความสำคัญของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ ถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่สร้างผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศให้แก่รัฐภาคีแห่งกรอบอนุสัญญา ฯ ที่จะต้องมีการดำเนินการในฐานะรัฐภาคี เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในมาตรา 2 ได้กำหนดวัตถุประสงค์เรื่องการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบสภาวะอากาศ การควบคุมให้คงที่ซึ่งระดับดังกล่าวต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเพื่อให้ระบบนิเวศสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ถูกคุกคามต่อกระบวนการผลิตของโลก และยังคงกล่าวถึงการพัฒนาของแต่ละประเทศต้องดำเนินไปอย่างยั่งยืน¹⁷ ข้อสังเกต คือ ภายใต้กรอบอนุสัญญานับนี้ ได้กำหนดในลักษณะที่เป็นกรอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาและการกำหนดมาตรการป้องกันที่มีความเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของรัฐภาคีสมาชิกแห่งสหประชาชาติเท่านั้น

เมื่อกลไกตามกรอบอนุสัญญา ฯ และการประชุม COP ครั้งที่ 1 พบว่า กรอบอนุสัญญา ฯ จำเป็นต้องออกวิธีการทางกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามพันธกรณีบรรลุเป้าหมาย ต่อมาในการประชุม COP ครั้งที่ 3 ได้มีมติในที่ประชุมในการรับรองพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ เอกสารฉบับที่สาม คือ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) พิธีสารฉบับสำคัญในการกล่าวถึงประเด็นปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศภาคีในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ของกรอบอนุสัญญา ฯ พิธีสารเกียวโตเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legal Binding) ในมาตรา 3 กำหนดพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกของประเทศภาคีในภาคผนวกที่ 1 และประเด็นที่น่าสนใจในมาตรา 12 ของพิธีสารเกียวโตกล่าวถึง กลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งสร้างหน้าที่ให้กับประเทศที่อยู่ในภาคผนวกที่ 1 สามารถมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้การดำเนินการในกลไกการพัฒนาที่สะอาด ส่วนภาคีนอกภาคผนวก

¹⁶อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 8-11.

¹⁷“United Nations Framework Convention on Climate Change,” May 9, 1992, United Nations, pt. 9.

มีหน้าที่ในการที่จะต้องจัดทำรายงานแห่งชาติและการมีส่วนร่วมในการดำเนินการทั้งเรื่องของการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดก๊าซเรือนกระจกตามศักยภาพของประเทศนั้น ๆ

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในพิธีสารเกียวโต ได้มีการกำหนดให้การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP) แต่ละครั้งให้มีการจัดประชุมประเทศภาคีของพิธีสารเกียวโต (CMP) พร้อมด้วย จึงสรุปได้ว่าทั้งกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต กำหนดให้มีกลไกการดำเนินงานที่สำคัญ คือ ใช้รูปแบบการจัดประชุมสมัชชาประเทศภาคีที่จะมีการดำเนินการจัดขึ้นทุกปี เพื่อกำหนดทิศทางการเจรจาข้อตกลงร่วมกันในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกเพื่อเป้าประสงค์สูงสุดร่วมกันในการหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในการประชุมจะมีการให้พยายามร่วมกันหาแนวทาง แต่ผลลัพธ์ยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจในการควบคุมปริมาณก๊าซเรือนกระจกของโลก

ต่อมาในการประชุม COP ครั้งที่ 21 แล้วเป็นการประชุมสมัชชารัฐภาคีพิธีสารเกียวโต (CMP) สมัยที่ 11 จึงมีการจัดทำความตกลงขึ้นมาใหม่ คือ เอกสารฉบับที่ 4 ความตกลงปารีส (Paris Agreement) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 มีจำนวนภาคีสมาชิกมากกว่า 170 ประเทศที่มีการให้สัตยาบันรับรองความตกลงปารีส เมื่อพิจารณาความตกลงปารีสจะพบว่า มีลักษณะการยกระดับการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ การเสริมสร้างความร่วมมือระดับโลกเพื่อรับมือกับภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยนำเอาบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการจัดความยากจนเข้ามาใช้โดยมีการกำหนดเป้าหมายการคงระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโดยเฉลี่ยของโลกให้อยู่ในระดับต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับอุณหภูมิโลกในยุคก่อนปฏิวัติอุตสาหกรรม ในประเด็นทิศทางเชิงบวกเกี่ยวกับความตกลงปารีส คือ การผสมผสานมาตรการใหม่ขึ้นมาโดยนำมาตรการเดิมที่เคยใช้ในกรอบอนุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโตมาผสมผสานเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ การดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความร่วมมือในการรับมือกับความสูญเสียและความเสียหาย การดำเนินการเพื่อสนับสนุนทางการเงินเทคโนโลยี การเสริมสร้างศักยภาพที่มีลักษณะค่อนข้างยืดหยุ่นโดยคำนึงถึงปัจจัยขีดความสามารถของรัฐภาคีแต่ละรัฐ และที่เป็นจุดเด่นของความตกลงปารีส คือ กรณีสการสร้างเครื่องมือใหม่ การกำหนดให้มีกองทุนที่มีจำนวนมหาศาลในการดำเนินการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁸

¹⁸อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 12-19.

3.2 รายละเอียดของพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ลำดับที่ 1 พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer)

พิธีสารมอนทรีออล คือ สนธิสัญญาสากลที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมยับยั้งและรณรงค์ให้ทำการลดการผลิตและการใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน เพื่อรักษาระดับชั้นบรรยากาศโอโซนที่เริ่มจะสูญสลายไปในวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1987 ได้มีการลงนามในข้อกำหนดที่เรียกว่า พิธีสารมอนทรีออล ณ นครมอนทรีออล ประเทศแคนาดา มีจำนวน 47 ประเทศได้ให้คำสัตยาบันด้วยการลดและเลิกใช้สารทำลายชั้นโอโซน ซึ่งได้แก่ สารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFCs) และสารฮาโลน (Halon) ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี พ.ศ. 2532 พิธีสารมอนทรีออลมีความสำคัญในเรื่องของการกำหนดการเลิกใช้สาร CFCs ให้เกิดขึ้นให้ได้ และจากข้อมูลพบว่า หลังปี ค.ศ. 2000 สำหรับประเทศที่ผลิตสารกลุ่มนี้จะเลิกผลิต โดยเปลี่ยนไปใช้กับสารกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอันตรายน้อยกว่ามาทดแทน โดยมีเป้าหมายให้การทำลายชั้นโอโซนลดลง

สำหรับบทบาทประเทศไทย ที่มีตัวอย่างของการดำเนินการที่สอดคล้องกับพิธีสารมอนทรีออล เช่น การที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมได้ห้ามใช้สารในกลุ่ม CFF-11, CFC-12 และควบคุมการนำเข้าของสารที่ทำลายชั้นโอโซนในปี 2541 ส่วน CFC-113, CFC-114, CFC-115 เมทิลคลอโรฟอร์ม และสารฮาโลน กำหนดให้เลิกใช้ในปี พ.ศ. 2541 โดยการดำเนินการมีการใช้วิธีจัดการสัมมนาและประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้แก่ทุกภาคส่วน อีกทั้งมีการสร้างความเข้าใจในเรื่องของสารทดแทนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ และวิธีการที่ภาครัฐได้ใช้มาตรการการลดภาษีการนำเข้าของสารทดแทน รวมทั้งให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมใหม่ที่ต้องไม่ใช่สารเคมีที่มีผลต่อการทำลายชั้นโอโซน

ลำดับที่ 2 กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)

การที่โลกต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ ได้เป็นแรงผลักดันให้นานาประเทศหันมาสนใจและตระหนักถึงผลกระทบและความเสียหายในด้านต่าง ๆ ที่จะตามมา โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ร่วมกับองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization: WMO) ได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็น

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเพื่อเตรียมมาตรการและกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยในปี ค.ศ. 1990 IPCC ได้จัดทำรายงานที่มีข้อสรุปยืนยันว่ากิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศจริง ประกอบกับในปีนั้นได้มีการจัดการประชุม Second World Climate Conference ขึ้น¹⁹

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติระดับโลกที่ต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศ จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ตามหลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างตามขีดความสามารถ (Common but differentiated responsibility and respective capability) และเป็นไปตามความสามารถและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ปรากฏในมาตรา 3 ของกรอบอนุสัญญา ฯ วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้ เพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อระบบสภาวะอากาศ มีการกำหนดว่าวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญานี้ ควรจะต้องบรรลุภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ระบบนิเวศปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างเป็นธรรมชาติ และเพื่อป้องกันผลกระทบที่รุนแรงต่อการผลิตอาหาร ตลอดจนเป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน²⁰

กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สรุปสาระสำคัญ คือ ประเด็นของความพยายามในการที่จะคงระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ เพื่อป้องกันอันตรายจากกิจกรรมของมนุษย์ที่อาจส่งผลกระทบเข้ามาในระบบภูมิอากาศ

การดำเนินงานภายใต้อนุสัญญา ฯ แบ่งประเทศภาคีออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และประเทศนอกกลุ่มภาคผนวกที่ 1 โดยประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ประกอบด้วยประเทศพัฒนาแล้ว (Industrialized Countries) และประเทศที่อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ (Countries with Economies in Transition) ส่วนประเทศในกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 ประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ โดยพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา ฯ ที่กำหนดให้ประเทศภาคีทั้งปวงคำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีระดับความรับผิดชอบของแต่ละประเทศภาคีที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของการพัฒนาประเทศและภูมิภาค ทั้งนี้ ผู้เขียนขอยกประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับรายละเอียดภายใน UNFCCC บางประการ ได้แก่

¹⁹สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC) [Online], available URL: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/unfccc>, 2565 (มกราคม, 5).

²⁰“United Nations Framework Convention on Climate Change,” May 9, 1992, United Nations, pt. 9-10.

ประการที่ 1 การจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) โดยประเทศภาคีทุกประเทศจะต้องจัดทำบัญชีรายการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยใช้วิธีการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นได้ ซึ่งจะต้องไปตกลงกันในการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยใช้วิธีการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นได้ ซึ่งจะต้องไปตกลงกันในการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ

ประการที่ 2 กำหนดรูปแบบปฏิบัติ เผยแพร่ และปรับปรุงตามแผนระดับประเทศและระดับภูมิภาคอย่างเหมาะสม โดยมีมาตรการเพื่อบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิดอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ และการกำจัดโดยการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกทั้งปวง พร้อมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ช่วยให้มีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประการที่ 3 ส่งเสริมการจัดการแบบยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและร่วมมือในการอนุรักษ์และการขยายแหล่งรองรับและเก็บกักก๊าซเรือนกระจกที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พิธีสารมอนทรีออลตามความเหมาะสม รวมทั้งชีวมวล ป่าไม้ และมหาสมุทร ตลอดจนระบบนิเวศบนบก ชายฝั่ง ทะเล และอื่น ๆ

ประการที่ 4 การส่งเสริมและร่วมมือในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจ รวมถึงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับระบบภูมิอากาศ โดยมุ่งเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุ ผลกระทบ ขนาดความรุนแรง และระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประการที่ 5 ส่งเสริมและร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประการที่ 6 ส่งเสริมและร่วมมือในการให้การศึกษา การฝึกอบรม และสร้างจิตสำนึกกับประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) มีเป้าหมายหลัก คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับคงที่ การลดก๊าซเรือนกระจกเป็นหลักการที่รัฐภาคีสมาชิกต้องดำเนินการปรากฏในมาตรา 4 ของกรอบอนุสัญญา²¹ และหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ภายใต้ UNFCCC มีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดในการบริหารจัดการตามหลักการในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ให้ความสำคัญต่อการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันของภาคีสมาชิกบนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันตามศักยภาพของประเทศที่เป็นภาคี โดยหากความร่วมมือ

²¹Ibid., p. 10.

เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติแล้วย่อมสามารถไปสู่เป้าหมายสูงสุดที่ว่า มนุษยชาติจะมีสิทธิอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และตามหลักเรื่องความยุติธรรมระหว่างรุ่น (Intergenerational Equity) เพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ลำดับที่ 3 พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)²²

ในช่วงเริ่มต้นของการเจรจาเพื่อให้เกิดพิธีสารเกียวโต สหภาพยุโรปมีบทบาทในการเจรจากับประเทศกำลังพัฒนา และประเทศในกลุ่ม 77 (G77)²³ สำคัญของพิธีสารเกียวโต การนำกลไกการตลาดมาใช้เพื่อสนับสนุนให้ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 บรรลุเป้าหมายตามพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 กลไกการดำเนินการร่วมกัน (Joint Implementation) ระหว่างประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 รูปแบบที่ 2 กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) รูปแบบที่ 3 กลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading) คือ กลไกที่ให้มีการซื้อคาร์บอนเครดิต (Certified Emission Reduction: CERs) จากประเทศกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 ที่ได้จากการทำโครงการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการบริหารโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM Executive Board) แล้ว เพื่อนำไปหักลบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ

ประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ในกรณีพิธีสารเกียวโต คือ มีประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาแต่ยังไม่มีการให้สัตยาบัน ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกาโดยประเทศออสเตรเลียได้แสดงเจตนารมณ์ว่าการรักษาสิ่งแวดล้อมต้องไม่กระทบต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจโดยรวมจึงแสดงเจตนาไม่ลงนามในพิธีสารเกียวโต แสดงให้เห็นว่าประเทศออสเตรเลียเลือกให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการแก้ไขปัญหาในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในเวทีระหว่างประเทศกับการแสดงท่าทีที่ไม่ให้ความร่วมมือในพิธีสารเกียวโต กล่าวคือ การปฏิเสธลงนามในพิธีสารของสหรัฐอเมริกานั้น ทำให้สถานการณ์ของพิธีสารเกียวโตเป็นที่วิตกกังวลอย่างมาก เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า การดำเนินการของพิธีสารเกียวโตจะไม่อาจเกิดผล หากประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

²²สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) [Online], available URL: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/kyotocol-protocol/kyotocol-protocol#>, 2565 (มกราคม, 5).

²³สัญญา อูทัย, “บทบาทของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก,” วารสารยุโรปศึกษา 18, 1 (มิถุนายน 2552): 82-83.

ในอันดับต้น ๆ ของโลก อย่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ปฏิเสธในการให้ความร่วมมือในการผูกพันตามความตกลงของพิธีสารแล้ว การปฏิบัติตามพิธีสารเกียวโตเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้จึงเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ สาเหตุที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ลงนามในพิธีสารฉบับนี้ เพราะรัฐสภาสหรัฐ (United States Congress) หรือสภาองเกรสให้เหตุผลว่า การปฏิบัติตามพิธีสารเกียวโตจะกระทบอุตสาหกรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ลำดับที่ 4 ความตกลงปารีส (Paris Agreement)²⁴

ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้ สำหรับฝ่ายที่สนับสนุนความตกลงปารีสอาจมองว่าความตกลงปารีสถือเป็นก้าวสำคัญของการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเด็นความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ฝ่ายที่วิพากษ์อาจมองว่าไม่ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมมากนัก อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของผู้เขียนมองว่า ความตกลงปารีสยังคงถือเป็นก้าวสำคัญของการผลักดันประเด็นการลดก๊าซเรือนกระจกให้เป็นกลไกหลักของการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งความตกลงปารีสถือเป็นการประชุมระหว่างประเทศที่แสดงออกถึงการไม่ลดละความพยายามของมนุษยชาติที่จะร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2559 ในพิธีลงนามความตกลงอย่างเป็นทางการ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามกับประเทศต่าง ๆ จำนวนมากกว่า 180 ประเทศด้วย เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2559 ตัวแทนของประเทศไทย ได้เข้าร่วมการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ สมัยที่ 71 ที่นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา โดยได้มอบสัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีความตกลงปารีส

ข้อสังเกตที่ผู้เขียนขอลำถึงเกี่ยวกับความตกลงปารีส คือ ความน่าสนใจในการกำหนดทิศทาง การขับเคลื่อนและเรียกร้องภายใต้การประชุม และได้นำไปสู่เป้าหมายในความตกลงปารีสที่ไม่เคยมีมาก่อน เนื่องจากในการเจรจาครั้งนี้เกิดการรวมกลุ่มกันของกลุ่มประเทศที่เป็นเกาะขนาดเล็ก รวมตัวกันภายใต้ชื่อ Vulnerable Twenty (V20) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีโอกาสได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสูงที่สุด 20 อันดับของโลกได้รวมตัวกันและเรียกร้องและสร้างความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในข้อตกลงปารีส ในประเด็นการตกลงที่ว่า รัฐทุกรัฐที่ลงนามในความตกลงปารีสจะร่วมกันในการที่จะต้องจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยผิวโลกไม่ให้เกินไปกว่า 1.5 องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับยุคก่อนที่จะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม หรือเมื่อ 200 กว่าปีก่อน ซึ่งนับเป็น

²⁴UNFCCC Sites and platforms, **Key aspects of the Paris Agreement** [Online], available URL: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement/key-aspects-of-the-paris-agreement>, 2021 (October, 21).

การเรียกร้องจากกลุ่มขนาดเล็กที่ได้ส่งผลกระทบที่ยิ่งใหญ่ต่อเวทีการประชุมเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ เพราะเรื่องการจำกัดจำนวนอนุหมิที่แม้อาจดูเป็นตัวเลขอนุหมิที่ไม่สูง แต่การเปลี่ยนแปลงของอนุหมิดังกล่าวสามารถนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงต่อชะตากรรมของมนุษยชาติและระบบนิเวศได้อย่างใหญ่หลวง

จากการศึกษาในรายละเอียดของความตกลงปารีส ปรากฏสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก ประเทศต่าง ๆ ตั้งเป้าหมายร่วมกันขึ้นพื้นฐานที่จะรักษาการเพิ่มขึ้นของอนุหมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และในขณะเดียวกัน กำหนดเป้าหมายที่สูงขึ้นไว้ควบคู่กันว่าจะพยายามรักษาการเพิ่มขึ้นของอนุหมิเฉลี่ยของโลกให้น้อยลงไปอีกจนถึงต่ำกว่า 1.5 องศาเซลเซียส หากสามารถกระทำได้ โดยการดำเนินการดังกล่าวจะยึดหลักความเป็นธรรม (Equity) และหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างของประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาด้วย โดยคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละประเทศตามสมการการณ์ของประเทศที่แตกต่างกัน (Common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances)

ประการที่สอง ความตกลงปารีสครอบคลุมการดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ 1) การลดก๊าซเรือนกระจก 2) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3) การเพิ่มความสามารถในการฟื้นตัวจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 4) ความโปร่งใสของการดำเนินการ และ 5) การให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงทางการเงิน โดยรัฐภาคีต้องมีข้อเสนอในการดำเนินการโดยทำรายงานของประเทศของตน (Nationally determined contribution (NDC)) ทุก ๆ 5 ปี²⁵

ในส่วนของประเทศไทย รัฐบาลไทยได้กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 20 – 25 ภายในปี ค.ศ. 2030 จากการศึกษาพบว่า ข้อมูลของประเทศไทยที่ได้ให้ความผูกพันไว้โดยกำหนดการตั้งเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความตกลงปารีสให้ได้ 11-20% ในภาคพลังงานและขนส่ง และจะขยับขึ้นเป็น 20% ทุกภาคส่วนในปี ค.ศ. 2030 ซึ่งสามารถผลักดันให้ได้ถึง 25% หากมีการสนับสนุนทางเทคโนโลยี²⁶

²⁵ธีรชัย เกื้อเกตุ, “ความตกลงปารีส: โครงสร้างใหม่ทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ,” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 6, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2560): 36-37.

²⁶สำนักข่าวสิ่งแวดล้อม, ไทยร้อนขึ้นแล้ว 1.5 เซลเซียส เตรียมคลอต พ.ร.บ. โลกร้อนอีก 2 ปี [Online], available URL: <https://greennews.agency/?p=21881&fbclid=IwAR2Zhjn1LoefuNhc4Mnf2XMgpBkV3jhurmsqHxfKqODwojqK0bY0VfTaZQ, 2565> (มกราคม, 7).

4. ศึกษากรณีการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26

ในบทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงความสำคัญของการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 (Climate Change Conference of the Parties: COP26) โดยความสำคัญของการประชุมนี้เป็นการประชุมของรัฐภาคีอนุสัญญา และเวทีการประชุมว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับโลกที่มีระยะเวลาความต่อเนื่องของการจัดงานที่ยาวนาน คือ การเจรจาและตกลงในเวทีระหว่างประเทศในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งได้เริ่มจัดการประชุมมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 และได้จัดต่อเนื่องมาทุก ๆ ปี โดยแทบทุกประเทศในโลกจะเข้าร่วมการประชุมสุดยอดด้านสภาพอากาศโลก (COP) และมีการดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมาจนมาถึงปี 2021 ซึ่งควรจะเป็นการประชุมสุดยอดประจำปี ครั้งที่ 27 แต่เนื่องจากการระบาดของโควิด-19 จึงส่งผลให้การจัดการประชุมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และได้มีการจัดงานประชุมขึ้นในปี 2021 เป็นการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 (COP26)

สำหรับการประชุม COP26 มีความสัมพันธ์กับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ได้กล่าวไปในบทที่ 3 คือ ประเด็นการที่การประชุม COP เป็นกลไกของการดำเนินการภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) การประชุม COP เป็นการประชุมที่มีความสำคัญในบริบทความร่วมมือระหว่างประเทศ ถือว่าแต่ละประเทศภาคีสมาชิกจะมาร่วมมือกันในการมาประชุมเพื่อพยายามแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีสถานะที่รุนแรงและกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ โดยการประชุมจะใช้รูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐภาคีในการสร้างกลไกการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงสรุปได้ว่า การดำเนินการตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีกลไกที่สำคัญ คือ การประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP)

ความสำคัญของเวทีการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP) ที่มีจำนวนการเข้าร่วมของภาคีรัฐสมาชิกเป็นจำนวนมากสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ประเทศต่าง ๆ ได้รับ ตลอดจนปัจจัยความเชื่อมโยงของการใช้อำนาจทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจในการควบคุมทิศทางและความเป็นไปของนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยหากเน้นพิจารณาไปในรายละเอียดของการประชุม COP แต่ละครั้ง จะพบว่าไม่ใช่การประชุมเรื่องของสิ่งแวดล้อม

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพียงอย่างเดียว เวทีการประชุมที่สำคัญนี้จะพบเรื่องของการต่อรอง การใช้อำนาจทางการเมือง กลุ่มอำนาจ ภูมิศาสตร์ การต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มทุน ไปจนถึงกลไกทางการเงินและการธนาคารเข้ามามีผลในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สำหรับในประเด็นทั่วไปเกี่ยวกับการประชุม COP นั้น มีประเด็นที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเด็นที่ 1 การประชุม COP แต่ละครั้งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในส่วนท่าทีของผู้นำประเทศต่าง ๆ ที่แสดงออกในการประชุมมักจะเป็นประเด็นที่น่าสนใจและควรติดตาม กล่าวคือ ถือเป็นหลักฐานของความจริงจังในการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมว่า ผู้นำของแต่ละประเทศที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลจะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐของตน โดยใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเพื่อตักตวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศของตนหรือจะเลือกดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเป็นการแสดงออกว่าผู้นำของแต่ละประเทศนั้นมีความจริงจังที่จะดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามแนวคิดโลกใบเดียว (Only One Earth) ที่เป็นแนวคิดพื้นฐานของการประชุมกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเพื่อปกป้องและรักษาสีเขียวของโลกในฐานะสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ โดยสรุปการประชุม COP ถือเป็นเวทีที่จะวัดทัศนคติของผู้นำหรือตัวแทนของแต่ละประเทศที่เข้าร่วมประชุมว่าจะละเว้นผลประโยชน์ของชาติของตนเอาไว้บางส่วนเพื่อประคับประคองและร่วมมือกันในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบ้างหรือไม่

ประการที่ 2 ข้อตกลงที่จะเกิดขึ้นหลังจากการประชุม COP ในแต่ละครั้งจะนำมาซึ่งแนวทางปฏิบัติการด้านการจัดการเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะเรียกร้อง ผูกพัน และชี้แนะให้รัฐภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมจะต้องถือปฏิบัติตาม แม้ว่าโดยส่วนใหญ่ข้อกำหนด ข้อตกลงที่เกิดจากการประชุม COP จะไม่มีลักษณะของการผูกพันแบบเคร่งครัดตามกฎหมาย (Non-Legally Binding Agreements) เพราะส่วนมากมักเป็นความตกลงที่เรียกร้องให้ปฏิบัติตามในรูปแบบของความสมัครใจของรัฐบาล (Volunteering) แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ที่ยึดถือกัน ผลจากการประชุม COP ข้อกำหนด ข้อตกลงที่เกิดจากการประชุม มักถือเป็นแผนแม่บทที่สำคัญในการขับเคลื่อน และการบริหารจัดการเกี่ยวกับประเด็นความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่รัฐภาคีสมาชิกต่างยึดถือและพยายามปฏิบัติตาม

ลำดับถัดมา ผู้เขียนขอกล่าวถึงข้อขัดข้องและปัญหาบางประการที่พบในการประชุม COP26 ครั้งนี้ โดยพบว่า ผลการประชุมที่เรียกว่าข้อตกลงกลาสโกว์ (Glasgow Climate Pact) ได้บรรลุข้อตกลงเพื่อควบคุมปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การผลักดันให้มีการลดการใช้ถ่านหิน (Phase down coal) การกำหนดเป้าหมายในการจำกัดอุณหภูมิโลกไม่ให้สูงขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียส

ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายการควบคุมอุณหภูมิไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียส ที่ตั้งไว้ในข้อตกลงปารีส ปี ค.ศ. 2015 อีกทั้งกำหนดให้ 197 ประเทศ ทำการรายงานความคืบหน้าการยื่นแผนระดับชาติใหม่ภายในปี พ.ศ.2565 ซึ่งถือว่าเร็วกว่าที่ตกลงกันในความตกลงปารีสถึง 3 ปี และท้ายสุดการที่ประชุมฯ เน้นย้ำเรื่องของว่าภายใต้ข้อตกลงระดับโลกฉบับนี้ มุ่งหวังให้รัฐภาคีเร่งดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศให้เกิดขึ้นจริงภายในทศวรรษนี้

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงกลาสโกว์ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการใช้เทคนิคของถ้อยคำที่บัญญัติใน ข้อตกลงฯ ว่ามีลักษณะของการประนีประนอมที่ค่อนข้างสูงมาก ๆ เช่น การประนีประนอมเรื่องถ่านหิน (Coal)²⁷ ปรากฏจุดเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ คือ เรื่องของการแก้ไขและใช้ถ้อยคำที่อ่อนลงจากร่างข้อตกลงที่ได้เผยแพร่ก่อนหน้านี้ ทำให้ร่างสุดท้ายของเอกสารร่างข้อตกลงฯ ที่นำมาใช้ในวันสุดท้ายของการประชุม คือ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2021 มีการแก้ไขข้อความจากคำว่า ยุติการใช้ถ่านหิน (Phase out) ได้ถูกแก้ไขเป็นคำว่า ลดการใช้ถ่านหิน (Phase down) แทน ซึ่งประเด็นนี้ นำมาซึ่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของผลข้อตกลงฯ และจะส่งผลในทางปฏิบัติต่อรัฐภาคีเกี่ยวกับการใช้ถ่านหินที่จะเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เรื่องของการยุติการใช้ถ่านหินนั้นมีความสำคัญที่หลายภาคส่วนพยายามที่จะผลักดันให้เกิดขึ้น เพราะการเผาไหม้ถ่านหินสร้างผลกระทบแก่สุขภาพของมนุษย์และได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง เนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหินสกปรกมากกว่าก๊าซและน้ำมัน การเผาไหม้ถ่านหินจะปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นก๊าซที่ไม่มีสีและมิคุณสมบัติดูดกลืนความร้อนให้เข้าไปสะสมในชั้นบรรยากาศซึ่งนำไปสู่ภาวะโลกร้อน หนึ่งในสามของการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ทั้งหมดมาจากการเผาไหม้ถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหินเป็นแหล่งกำเนิดที่ใหญ่ที่สุดสรุปแล้วการใช้ถ่านหินจึงเป็นตัวเลือกที่สำคัญที่ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขยายขอบเขตความรุนแรงขึ้น บทสรุปในประเด็นถ่านหินของการประชุมในครั้งนี้ แตกต่างจากเป้าหมายที่มีการโฆษณาในช่วงต้นของการประชุม COP26 ว่า จะต้องทำให้เกิดการยุติการใช้ถ่านหินให้เกิดขึ้นให้ได้ ดังนั้น ภายหลังจากการประชุมจึงปรากฏความผิดหวังต่อทิศทางของการประชุมครั้งนี้ค่อนข้างมาก ทั้งจากประธานผู้จัดงานประชุม COP26 นายอาลก ชาร์มา (Alok Sharma) และจากประเทศกลุ่มเปราะบางที่จะได้รับผลกระทบอย่างสูงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น กลุ่มประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กทั่วโลก เป็นต้น

²⁷ธรา บัวคำศรี, เปลี่ยนผ่านพลังงาน ปลดระวาง “ถ่านหิน” สู่ปลอดก๊าซเรือนกระจก [Online], available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/social/972751>, 2565 (มกราคม, 5).

นอกจากนี้ ปรากฏข้อขัดข้องและปัญหาอื่น ๆ ในประเด็นความคืบหน้าเชิงนโยบายที่ชัดเจนจากบทสรุปที่ได้จากการประชุม COP26 เมื่อเปรียบเทียบกับจากการประชุม COP ก่อนหน้านี้ การประชุม COP26 อาจถูกวิพากษ์ได้ว่า ในประเด็นปัญหาหลัก ๆ ประเด็นใหญ่ที่ไม่ได้รับการพูดถึงและไม่ได้รับการแก้ไข ตัวอย่างเช่น 1) เรื่องความรับผิดชอบในการชดเชยค่าสูญเสียและความเสียหาย (Loss and damage) เนื่องจากหลายประเทศยังคงโต้แย้งในประเด็นดังกล่าวว่า ใคร หรือรัฐใดควรรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไร และจะเยียวยาโดยการจ่ายเงินในอัตราเท่าใด และในสัดส่วนเท่าไร 2) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change adaptation) ยังไม่ปรากฏแผนหรือแนวทางที่เป็นรูปธรรม และเรื่องเงินกองทุนการปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Adaptation Fund) 3) เรื่องเงินกองทุน ในประเด็นเงินทุนถือเป็นเรื่องที่ติดขัดมาตลอดการเจรจาข้อตกลงปารีส ซึ่งเป็นคำสัญญาที่มีมาตั้งแต่ในความตกลงปารีสที่ว่า จะให้มีเงินทุน 1 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ (3.4 ล้านล้านบาท) ยังคงเป็นประเด็นที่ไม่บรรลุผล โดยตัวอย่างทั้งสามข้อเป็นเพียงข้อขัดข้องบางประการที่เกิดขึ้นในการประชุม COP26 และเป็นปัญหาที่สร้างความไม่แน่นอนและยังไม่อาจคลี่คลายได้ภายในการประชุมครั้งนี้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการประชุม COP26 จะพบข้อขัดข้องบางประการ แต่ข้อดีของการประชุม COP26 ก็คือ เป็นการประชุมการเจรจาระดับโลกในประเด็นเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือและหาวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สำคัญ ซึ่งการประชุม COP26 ได้ถูกจัดขึ้นในช่วงเวลาที่สำคัญและปัญหาเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอยู่ในสถานะที่มีความเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการแก้ไข เพราะตามคำเตือนของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ประกาศว่า วิกฤตการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เข้าสู่ปัญหาในระดับสีแดงถึงจุดที่เป็นระดับสัญญาณฉุกเฉินต่อมนุษยชาติที่ประเทศทั่วโลกต่างจะต้องได้รับผลกระทบจากวิกฤตนี้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า การจัดการประชุมในครั้งนี้อยู่ในระหว่างช่วงเวลาที่โลกกำลังเผชิญกับการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) อย่างหนัก ทั้งนี้ ในช่วงเวลานับแต่การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา นำมาซึ่งผลกระทบต่อประเด็นการให้ความสำคัญและการทุ่มเทงบประมาณของรัฐบาลสมาชิกต่อการแก้ไขปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับที่ถูกลดการให้ความสำคัญลง เพราะประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องทุ่มเททรัพยากรและงบประมาณไปกับเรื่องการสร้างระบบสาธารณสุขเพื่อป้องกันโรคระบาดแทนที่จะสามารถนำทรัพยากรและงบประมาณของประเทศไปใช้เพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลานับตั้งแต่มีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา วิกฤตการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ยังเป็นปัญหาที่ดำเนินไปและยังไม่ได้รับการแก้ไขในระดับที่ควรจะเป็น

5. บทบาทของประเทศไทยเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26

จากการติดตามบทบาทของประเทศไทย ในประเด็นเกี่ยวกับการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 ผู้เขียนพบว่า การที่ประเทศไทยได้ส่งนายกรัฐมนตรีและคณะ เป็นผู้แทนในการประชุมฯ โดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กล่าวถ้อยแถลงต่อที่ประชุมระดับผู้นำ (World Leaders Summit) ถึงการดำเนินงานของประเทศไทยที่ผ่านมาและให้คำมั่นต่อประชาคมระหว่างประเทศทั้งหมดว่าประเทศไทยจะปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องและแข็งขัน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ

1) ประเด็นที่สำคัญมาก คือ การยืนยันข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศ 1 ใน 10 ของจำนวนประเทศทั้งหมดของโลกที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับที่สูงสุดในโลก จากการศึกษาพบว่า เป็นข้อมูลที่สอดคล้องกับข้อมูลจาก องค์กร Germanwatch ประเทศเยอรมนีเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและสนใจเรื่องการค้าอาหาร นโยบายการเกษตรและสิ่งแวดล้อมที่ได้แสดงผลการศึกษาว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 9 จาก 180 ประเทศ ที่จะได้รับผลกระทบและมีความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในระดับสูงตามรายงานดัชนีความเสี่ยงด้านภูมิอากาศโลก ฉบับปี 2021 (Global Climate Risk Index-CRI)²⁸ โดยหากพิจารณาข้อมูลข้างต้นแล้วนับว่าเป็นประเด็นที่เร่งด่วน ซึ่งประเทศไทยโดยเฉพาะภาครัฐควรเร่งเตรียมความพร้อมในการรับมือต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

2) ในประเด็นอื่น ๆ คือ แสดงท่าทีและเจตนารมณ์ที่จะมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงสุดในปี ค.ศ. 2030 ให้เกิดขึ้นเร็วที่สุดภายในครึ่งหลังศตวรรษนี้ ตลอดจนการที่ประเทศไทยประกาศเป้าหมายที่จะบรรลุความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. 2050 และจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net zero greenhouse gas emission) ภายในปี ค.ศ. 2065²⁹ โดยประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่งที่เชื่อมโยงจากการเข้าร่วมประชุม COP26 ของประเทศไทย คือ บทบาทของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่ได้ดำเนินการออกยุทธศาสตร์ระยะยาวในการพัฒนาที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ (Long-term low greenhouse gas emission development strategies: LT-LEDS) ภายใต้กรอบความตกลงปารีส (Paris Agreement)

²⁸David Eckstein, Vera Künzel, Laura Schäfer, ibid.

²⁹กระทรวงการต่างประเทศ, นายกรัฐมนตรีเข้าร่วมการประชุม COP26 World Leaders Summit ณ เมืองกลาสโกว์สหราชอาณาจักร [Online], available URL: <https://www.mfa.go.th/th/content/cop26-pm?cate=5d5bcb4e15e39c306000683b,2565> (มกราคม, 5).

โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งเป้าว่าร่าง LT-LEDS จะเป็นหลักฐานของความชัดเจนและความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประเทศไทยจะมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-zero GHG emission) โดยเร็วที่สุดภายในระยะครึ่งหลังของศตวรรษนี้ และก่อนจะไปถึงจุดนั้น จะมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงสุด (Peak GHG emission) ที่ 370 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าในปี พ.ศ. 2573³⁰

โดยสรุปการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 ผู้เขียนพบว่า บทบาทของประเทศไทยในการประชุมได้มีการร่วมลงนามผูกพันเฉพาะประเด็นเรื่องการประกาศเป้าหมายปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) เท่านั้น โดยประเทศไทยกำหนดเป้าหมายว่าจะทำให้เกิดภายในปี ค.ศ. 2050 ส่วนประเด็นอื่น ๆ เช่น ข้อตกลงยุติการตัดไม้ตามปฏิญญาว่าด้วยการป่าไม้และการใช้ที่ดินของผู้นำ ปฏิญญามีเทนโลก ประเทศไทยไม่ได้ตัดสินใจลงนามแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาข้อมูลจาก The Climate Change Performance Index 2022 ที่ตีพิมพ์เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2021³¹ พบว่าประเทศไทยปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุดเป็นอันดับที่ 23 ของโลก ดังนั้น การที่ประเทศไทยตั้งเป้าหมาย Net Zero Emission จึงนับว่าเป็นการประกาศนโยบายที่มีความท้าทาย เพราะในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกำหนดยุทธศาสตร์การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะยาว สิ่งที่มีในปัจจุบัน คือ แผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจก ปี พ.ศ. 2564-2573 (Nationally Determined Contribution Roadmap on Mitigation 2021-2030) การประกาศดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่น่าติดตามว่า ประเทศไทยจะสามารถทำให้เป้าหมายดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจริงได้หรือไม่

6. บทสรุป

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศพบว่า เป็นปัญหาที่รุนแรงการจะแก้ไขปัญหาต้องอาศัยการบูรณาการการใช้อำนาจของหน่วยงานภายในของรัฐ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ทุก ๆ ประเทศควรร่วมมือกันในการแก้ปัญหานี้อย่างเร่งด่วน

³⁰จริยา เสนพงศ์, หากทำตามสัญญาที่ COP26 รัฐบาลต้องกล้าปลดระวางถ่านหิน [Online], available URL: <https://www.greenpeace.org/thailand/story/21587/climate-cop26-th-prime-minister-speech-criticize/>, 2565 (มกราคม, 10).

³¹Climate Action Network International, RESULTS Monitoring Climate Mitigation Efforts of 60 Countries plus the EU – covering 92% of the Global Greenhouse Gas Emissions (Germany: Bonn, 2021), p. 9.

และต้องเรียนรู้ในการที่จะดำรงชีวิตร่วมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เรียนรู้ที่จะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change adaptation) แนวทางส่วนใหญ่ของประเทศต่าง ๆ คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติมาเป็นเครื่องมือลำดับต้น ๆ ในการแก้ปัญหา เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทยก็เช่นเดียวกันพบว่า มีความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.³² ให้ออกมาบังคับใช้

6.1 บทวิเคราะห์ที่เกิดจากการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26

ในการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 ในประเด็นว่าด้วยผลทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการการประชุม³³ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า จะเป็นผลในทิศทางที่ดีเชิงบวกต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถ้าหากสามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริง โดยสามารถสรุปผลทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการการประชุม ได้ดังต่อไปนี้

1) ข้อเสนอเรื่องการประกาศเป้าหมายปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-zero GHG emission) โดยการที่รัฐจำนวนกว่า 137 ประเทศทั่วโลกให้คำมั่นในการบรรลุเป้าหมายปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ หมายถึง การสร้างความสมดุลระหว่างก๊าซเรือนกระจกที่ถูกปล่อยออกมาจากการกำจัดก๊าซเหล่านี้ออกจากชั้นบรรยากาศ โดยหลาย ๆ ประเทศให้คำมั่นที่จะบรรลุในปี ค.ศ. 2050 ประเทศอินเดียที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นอันดับสามของโลกได้ประกาศปีที่จะบรรลุเป้าหมายในปี ค.ศ. 2070 ซึ่งช้ากว่าประเทศส่วนใหญ่ 20 ปี โดยเมื่อพิจารณาข้อมูลจะพบประเด็นที่น่าสนใจที่ว่า ข้อเสนอเรื่องการประกาศเป้าหมายปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ถือเป็นสรุปข้อตกลงที่ประเทศไทยได้ลงนามเพียงฉบับเดียว ที่จะผูกพันและปฏิบัติตาม

ผู้เขียนขอขยายความถึงประเด็นคำมั่นในระดับระหว่างประเทศในการมีผลผูกพันในทางปฏิบัติหรือไม่ ผูกพันเพียงใดในทางกฎหมายการผูกพันของประเทศไทยต่อการให้คำมั่นในทางระหว่างประเทศ ในประเด็นการที่ไทยไปแสดงออกว่าจะดำเนินนโยบายเป้าหมายปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-zero GHG emission) ให้เกิดขึ้นภายในปี ค.ศ. 2050 ถือเป็นคำมั่นว่าจะผูกพัน (Commitment)

³²สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.** [Online], available URL: https://qrcgcustomers.s3-eu-west1.amazonaws.com/account10330187/9794131_2.pdf?0.25465363777216465,2564 (ตุลาคม, 17).

³³Al Jazeera, **What has your country pledged at COP26?** [Online], available URL: <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/14/infographic-what-has-your-country-pledged-at-cop26?fbclid=IwAR1JsUTPFQB87N-QeHoCGrrc4O7AwJfecamwPkDu52BV65ZppW5StU91J9o>, 2021 (December, 20).

มีลักษณะที่เป็นความตกลงที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Non-legally binding agreement) แต่เมื่อในทางความเป็นจริงข้อมูลที่แสดงให้เห็น ความรุนแรงและเร่งด่วนของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ประเทศไทยและแทบทุกประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญ แม้ผลในทางกฎหมายจะไม่ได้มีลักษณะบังคับผูกพันว่าจะต้องปฏิบัติตาม แต่ทางปฏิบัติประเทศไทยควรจะทำให้มีความสำคัญต่อการลงมือเพื่อให้เป้าหมายเรื่องเป้าหมายปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-zero GHG emission) ให้เกิดขึ้นเพื่อเป็นการแสดงออกให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญในการรับมือต่อการแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างแท้จริง และเป็นการแสดงออกถึงความมุ่งมั่นในการที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

2) ข้อสรุปเรื่องข้อตกลงยุติการตัดไม้ตามปณิธานว่าด้วยการป่าไม้และการใช้ที่ดินของผู้นำกลาสโกว์ (Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use) โดยมีรัฐจำนวน 141 ประเทศ³⁴ ได้ร่วมลงนามเห็นชอบยุติการตัดไม้ทำลายป่าภายในปี 2030 ข้อตกลงเพื่อรักษาและฟื้นฟูผืนป่า จะนำไปสู่การที่ผืนป่าจะช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ ภายใต้ปณิธานนี้ ผู้นำของแต่ละประเทศได้ให้คำมั่นว่าจะเสริมสร้างความพยายามร่วมกันในการอนุรักษ์ป่าไม้และระบบนิเวศบนบกอื่น ๆ และเร่งการฟื้นฟู ตลอดจนอำนวยความสะดวกด้านนโยบายการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในระดับสากลและในประเทศ เป้าหมายของการสร้างปณิธานฉบับนี้ คือ การดำเนินการกับป่าไม้และการใช้ที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อช่วยให้การควบคุมอุณหภูมิโลกไม่ให้สูงเกิน 1.5 องศาเซลเซียสสามารถเกิดขึ้นได้ในทางความเป็นจริง โดยเมื่อตรวจสอบข้อมูลพบว่า ประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมตามปณิธานในครั้งนี้

3) ข้อสรุปเรื่องการร่วมตกลงในข้อตกลงยุติการใช้พลังงานถ่านหิน จากข้อมูลพบว่ากว่า 40 ประเทศได้ร่วมตกลงยุติการใช้พลังงานถ่านหิน ทิศทางที่ดีของการเจรจา คือ ประเทศผู้ใช้อถ่านหินรายใหญ่ เช่น ประเทศโปแลนด์ ประเทศเวียดนาม และประเทศชิลี ได้ตกลงที่จะเลิกใช้ถ่านหินจุดที่น่าสนใจ คือ การที่หลายธนาคารของประเทศมหาอำนาจได้ประกาศว่าจะหยุดการจัดหาเงินทุนสาธารณะระหว่างประเทศสำหรับสนับสนุนพลังงานถ่านหินใหม่ภายในสิ้นปี 2564³⁵ อย่างไรก็ตาม

³⁴UN climate change conference UK 2021, GLASGOW LEADERS' DECLARATION ON FORESTS AND LAND USE[Online], available URL:https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/?fbclid=IwAR3kYXPwKP72qmZSaQe0bOD_7ig7usa9w5GYP8vqLLFtgx7qzNUWe5ag0GA, 2021 (December, 20).

³⁵สมาคมเครือข่ายโกลบอลคอมแพ็กแห่งประเทศไทย, การประชุม COP26 กับการยกระดับวิถีชีวิตใหม่ที่ตระหนักถึงสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน: การลงมือปฏิบัติที่เป็นจริง [Online], available URL: <https://globalcompact-th.com/news/detail/632>, 2565 (มกราคม, 25).

มีประเทศอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้เข้าร่วมข้อตกลงนี้ รวมถึงประเทศมหาอำนาจ เช่น ประเทศจีน ซึ่งเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก โดยมีปริมาณการใช้ถ่านหินกว่า 54% ในปี ค.ศ. 2020 ซึ่งนับเป็นอัตราที่สูงมากที่ส่งผลกระทบอย่างมหาศาลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นอกจากนี้ยังมีการลงนามในปฏิญญากลาสโกว์ว่าด้วยรถยนต์ปลอดมลพิษ (Glasgow Declaration on Zero-Emission Cars and Vans) ยุติการขายรถยนต์สันดาปภายในปี ค.ศ. 2035 ในตลาดชั้นนำ และภายในปี ค.ศ. 2040 ทั่วโลก อีกทั้งอย่างน้อย 13 ประเทศให้คำมั่นที่จะยุติการขายรถยนต์สำหรับใช้งานหนักที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลภายในปี ค.ศ. 2040 ซึ่งถือเป็นทิศทางที่ดีของการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการยุติการใช้พลังงานถ่านหินให้เกิดขึ้น

4) ข้อสรุปเรื่องปฏิญญามีเทนโลก (Global Methane Pledge) เพื่อเป้าหมายของการลดการปล่อยก๊าซมีเทน กว่า 105 ประเทศได้เข้าร่วมความตกลงนี้ นำโดยประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป จุดมุ่งหมายของปฏิญญามีเทนโลก คือ การลดการปล่อยก๊าซมีเทนทั่วโลกอย่างน้อยในอัตรา 30% ของระดับการปล่อยในปี ค.ศ. 2020 ให้ได้ ภายในปี ค.ศ. 2030 แต่เมื่อพิจารณาข้อมูลรายละเอียดพบว่า การปล่อยก๊าซมีเทนปกติ พบมากในอุตสาหกรรมประเภทการขุดเจาะน้ำมัน และจากสถิติข้อมูลประเทศที่มีการปล่อยก๊าซมีเทนในอันดับแรก ๆ ของโลก คือ ประเทศจีนและประเทศสหรัฐอเมริกา แต่พบว่าประเทศจีนไม่ได้ร่วมลงนามในปฏิญญานี้ นอกจากนี้ ยังพบว่าประเทศที่มีอัตราการปล่อยก๊าซมีเทนเป็นอันดับต้น ๆ ได้แก่ ประเทศอินเดีย ประเทศรัสเซีย โดยประเทศไทยไม่ได้ร่วมลงนามในปฏิญญานี้ด้วยเช่นกัน

5) การได้บทสรุปของแนวทางในการดำเนินงานตามความตกลงปารีส (Paris Rulebook) โดยมีการบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 6 เรื่องตลาดคาร์บอน ซึ่งนับเป็นประเด็นที่สำคัญและส่งผลถึงความสมบูรณ์ของข้อตกลงปารีส ให้สามารถมีความชัดเจนและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนั้น เมื่อเกิดข้อสรุปขึ้นได้จะนำมาซึ่งความแน่นอนและความสามารถในการคาดการณ์แนวทางทั้งแบบตลาดและนอกตลาดคาร์บอน เพื่อสนับสนุนการบรรเทาผลกระทบและการปรับตัว และการเจรจาความโปร่งใสในการดำเนินงานและการสนับสนุน (Enhanced Transparency Framework) โดยจะจัดให้มีตารางและรูปแบบที่ตกลงกันไว้ เพื่อพิจารณาและรายงานเป้าหมายและการปล่อยมลพิษ³⁶

³⁶Thai Publica, “COP26 ปิดฉากด้วยความหวังคุ่มอุณหภูมิต่ำเกิน 1.5 องศาแต่ประนีประนอมเรื่อง “ถ่านหิน” [Online], available URL: <https://thaipublica.org/2021/11/cop26-closes-with-consensus-but-compromise-coal-deal/>, 2565 (มกราคม, 5).

6.2 กฎหมายที่ได้รับผลกระทบจากการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26

ประเทศไทยเข้าร่วมมอบสัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีความตกลงปารีส เมื่อ ปี ค.ศ. 2016 ทิศทางการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศไทยยังขาดความเป็นรูปธรรมและจริงจังต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ประเทศไทยยังคงมีความพยายามในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่เมื่อพิจารณาข้อมูลจากการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่มีการแก้ไขที่ได้รับผลลัพธ์ที่ประจักษ์และเป็นที่ยอมรับของสังคม เนื่องจากการขาดความเป็นรูปธรรมและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ปัญหาการขาดความต่อเนื่องทางนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศ ปัญหาการตรวจการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การสร้างฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก การขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และประเด็นที่สำคัญ คือ การขาดกฎหมายเฉพาะที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการ³⁷

ภายหลังจากการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 พบว่า ในปัจจุบันพบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับของประเทศไทยในลักษณะที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรงมีจำนวน 2 ฉบับ³⁸ ได้แก่ 1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550³⁹ (และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2561) และ 2) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562⁴⁰ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานในการควบคุมก๊าซเรือนกระจก ในประเด็นของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีรายละเอียดมุ่งเน้นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในภาพรวมในการดำเนินงานของประเทศไทยให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อผูกพันระหว่างประเทศที่ไทยได้เข้าไปผูกพันเท่านั้น และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการ

³⁷อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 26.

³⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

³⁹“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2550,” **ราชกิจจานุเบกษา** ฉบับกฤษฎีกาเล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 75 ง (20 มิถุนายน 2550): 5.

⁴⁰“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562,” **ราชกิจจานุเบกษา** ฉบับกฤษฎีกาเล่มที่ 124 ตอนที่ 31 ก/หน้า 53 (6 กรกฎาคม 2550): 19.

ก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 รายละเอียดมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งองค์กรที่ไม่ใช่ส่วนราชการขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ กลั่นกรอง และให้ข้อมูล ความเห็นเกี่ยวกับการรองรับโครงการที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยในกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก(องค์การมหาชน)และประเด็นหลักเกณฑ์เงื่อนไขวิธีการการใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารก๊าซเรือนกระจก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2561) และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ยังไม่ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะ เพราะเมื่อพิจารณาไปในรายละเอียดส่วนเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับพบว่า ไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายหรือกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติที่จะต้องดำเนินการในการลดก๊าซเรือนกระจกไว้โดยตรงและไม่ชัดเจน⁴¹ ไม่ได้มีการกล่าวถึงประเด็นการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศอันเป็นสาระสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ในลักษณะที่เป็นรูปธรรม จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างครบถ้วน

6.3 ข้อเสนอประเด็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

รายงานการประเมินของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) ได้มีการเสนอแนวความคิดว่า จะต้องนำมาตรการทางกฎหมายเข้ามาควบคุมและปรับใช้ให้กรณีการควบคุมปริมาณก๊าซเรือนกระจกลดลงอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น⁴² จากการศึกษาพบว่ากรณีประเทศไทยปรากฏความพยายามในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภาครัฐพยายามเสนอวิธีการ ตรากฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติซึ่งปัจจุบันพบว่า มีความพยายามในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรงโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอ คือ ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.⁴³ จากข้อมูลพบว่า

⁴¹อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 374.

⁴²เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

⁴³สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. [Online], available URL: https://qrcgcutomers.s3-eu-west-1.amazonaws.com/account10330187/9794131_2.pdf?0.25465363777216465,2565 (กุมภาพันธ์, 13).

คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันนี้ได้มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงเกี่ยวกับการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴⁴

ในประเด็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการดำเนินการ 3 ประการดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การเร่งดำเนินการ ในการตรากฎหมายเฉพาะ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

เห็นควรมีการแก้ไขบางประการเพื่อให้ร่างกฎหมายฯ ที่ออกมามีความสมบูรณ์และสามารถมีการบังคับการตรงตามวัตถุประสงค์ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายฯ ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) เรื่องฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ร่างฯ มาตรา 29 และมาตรา 30 ควรมีการดำเนินการแก้ไข

ข้อมูลกิจกรรมการปล่อย: การกักเก็บและการลดก๊าซเรือนกระจก

มาตรา 29 ข้อมูลกิจกรรมการปล่อย การกักเก็บ และการลดก๊าซเรือนกระจกของบุคคลที่สำนักงานหรือหน่วยงานของรัฐได้มาหรือครอบครองอยู่ ซึ่งเป็นข้อมูลของแต่ละบุคคลหรือเป็นความลับทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยความลับทางการค้า ผู้ใดจะนำไปเปิดเผยมิได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น หรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่ากรณีใด ๆ ผู้ใดจะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่นเพื่อขอข้อมูลดังกล่าวมิได้

ข้อมูลปริมาณก๊าซเรือนกระจก

มาตรา 30 ในกรณีที่ข้อมูลกิจกรรมหรือปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ปริมาณการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก หรือปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกในส่วนใด หากเปิดเผยต่อสาธารณะแล้วจะเกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ บุคคลนั้นสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอมิให้เปิดเผยข้อมูลนั้นได้และให้คณะกรรมการพิจารณา คำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน XX วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้องตามวรรคนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁴⁴สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ, พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2563), หน้า 98.

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ทั้งสองมาตราข้างต้น พบว่า ถึงแม้ร่างฯ บัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามร่างมาตรา 29 ประเด็นเรื่องข้อมูลกิจกรรมการปล่อย การกักเก็บและการลดก๊าซเรือนกระจก และตามร่างมาตรา 30 ประเด็นเรื่องข้อมูลปริมาณก๊าซเรือนกระจก แต่ในร่างกำหนดข้อยกเว้นเอกชนสามารถอ้างเหตุข้อยกเว้นตามร่างมาตรา 29 และร่างมาตรา 30 เพื่อที่จะขอไม่เปิดเผยข้อมูล เช่น โดยมีข้อยกเว้นว่า หากเปิดเผยต่อสาธารณะแล้ว จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ บุคคลนั้นสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอมิให้เปิดเผยข้อมูลนั้นได้ซึ่งหากออกกฎหมายเป็นตามร่างมาตราดังกล่าว อาจทำให้ภาคเอกชนหรืออุตสาหกรรมใช้ช่องว่างในร่างมาตรา เพื่อเป็นข้อยกเว้นนี้เลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลทั้งที่ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้ภาครัฐเรียกข้อมูลจากเอกชนเพื่อเป้าหมายในการสร้างฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก⁴⁵ ดังนั้น ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่า อาจจะมีการนำเอาข้อยกเว้นไปใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ เพราะเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในร่างมาตรา 29 ข้อมูลกิจกรรมการปล่อย การกักเก็บและการลดก๊าซเรือนกระจก และร่างมาตรา 30 ข้อมูลปริมาณก๊าซเรือนกระจก ถือเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่รัฐต้องทราบในลักษณะข้อมูลที่เป็นความจริง และถูกต้องครบถ้วนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถจัดเก็บได้ หน่วยงานภาครัฐต้องนำข้อมูลทั้งสองประการที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน เพื่อนำไปสร้างฐานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ข้อมูลที่ได้มายังต้องจัดเก็บอย่างเป็นระบบอีกด้วย และเหตุผลสำคัญอีกประการที่ควรแก้ไขร่างข้างต้น เพราะเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้น ประชาชนควรมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่เป็นความจริงและถูกต้อง เพราะเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นประเด็นที่สำคัญและจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทุก ๆ คน

2) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรเพิ่มประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ชุมชนและภาคประชาสังคม

เหตุผลสำคัญที่ได้เน้นย้ำว่า ประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะมีผลกระทบต่อสังคมเป็นบริเวณกว้างกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนจำนวนมาก เรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. เห็นควรเสนอ เช่น ร่างฯ มาตรา 12 (4) ควรมีการเพิ่มประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

⁴⁵รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์, จักรร่างกฎหมายโลกร้อนของไทย เราสามารถเข้าถึงข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของบริษัทจริงหรือ [Online], available URL: <https://www.greenpeace.org/thailand/story/17760/climate-emergency-thai-climate-change-law/>, 2565 (มกราคม, 15).

หรือบุคคลใดที่มีประสบการณ์การทำงานและมีผลงานในเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ามาในองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเพิ่มกลไกการติดตามการตรวจสอบเพื่อคานการใช้อำนาจให้ภาคเอกชนและประชาชนมีการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้ตรงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและหลักการเรื่องการมีส่วนร่วม

ประการที่ 2 การเพิ่มประเด็นเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพิ่มเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมกับภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

โดยผู้เขียนขอเน้นย้ำประเด็นสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารว่าเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคลในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจำเป็นอย่างยิ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนพึงได้รับทราบเพื่อเป็นข้อมูลในการใช้ชีวิตและเพื่อเตรียมตัวในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change adaptation) ประชาชนมีสิทธิได้รับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยในมาตรา 41⁴⁶ และเป็นหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 59⁴⁷ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองไว้

การดำเนินการก่อนออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรเปิดช่องให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยเน้นการเพิ่มการรับรู้ของประชาชนให้มากขึ้น เพราะในปัจจุบันการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยมีลักษณะค่อนข้างแคบและมีการรับรู้ในลักษณะเฉพาะกลุ่ม ดังนั้น ควรที่จะดำเนินการให้มีการเผยแพร่และกระจายการรับรู้แก่ประชาชนมากขึ้น และต้องทำให้ประชาชนชาวไทยเข้าใจถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยและเข้าใจว่าผลกระทบที่ประชาชนจะมีลักษณะที่รุนแรงมากขึ้น ๆ ในอนาคต ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้ประชาชนรับทราบถึงแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติที่รัฐไทยได้สร้างขึ้นเพื่อเป็นแนวทางที่สำคัญให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปรับตัวและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ภายใต้วิกฤตการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงขึ้นนี้

⁴⁶“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 41,”ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 11.

⁴⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

ประการที่ 3 การเร่งดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกโดยวิธีการเลิกการใช้ถ่านหิน

การลดก๊าซเรือนกระจก โดยวิธีการเลิกการใช้ถ่านหินมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การเผาไหม้ของถ่านหินก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับรัฐและในระดับโลก เนื่องจากเผาไหม้ถ่านหินปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน ท้ายที่สุดคือ ส่งผลต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถ่านหินจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงขึ้นตามแถลงการณ์ที่นายกรัฐมนตรีของไทยได้แถลงในการประชุม ใน World Leader Summit ในการประชุม COP26 โดยมีการแถลงว่าประเทศไทยจะยกระดับการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศ กำหนดเป้าหมายว่า เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน ภายในปี ค.ศ. 2050 และจะบรรลุการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ได้ในปี ค.ศ. 2065 อีกทั้งนายกรัฐมนตรียังประกาศว่าประเทศไทยจะยกระดับ NDC ของประเทศเป็นร้อยละ 40⁴⁸

ประเทศไทยมีศักยภาพในการที่จะสามารถเลิกการใช้ถ่านหินได้⁴⁹ การเลิกใช้ถ่านหิน การปลดระวางถ่านหินเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ได้ให้ไว้ในการประชุม COP26 สอดรับกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเคยให้ไว้ ตลอดจนการให้คำมั่นกับประชาคมระหว่างประเทศก็เป็นเหตุผลที่ประเทศไทยควรเร่งดำเนินนโยบายที่ได้ประกาศไว้ให้สำเร็จ การดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกโดยวิธีการเลิกการใช้ถ่านหินจึงเป็นแนวทางที่สมควร ที่ประเทศไทยควรเร่งดำเนินการเพื่อเป้าหมายสูงสุดในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สามารถเกิดขึ้นได้ในทางความเป็นจริง

⁴⁸สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, นายกฯ กล่าวถ้อยแถลงต่อที่ประชุมระดับผู้นำ COP26 [Online], available URL: <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/47700?>, 2565 (มกราคม, 5).

⁴⁹Greenpeace Thailand, ปลดระวางถ่านหินเพื่อการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมในประเทศไทย [Online], available URL: <https://www.greenpeace.org/thailand/publication/21396/climate-coal-phase-out-coal-thailand-report/>, 2565 (กุมภาพันธ์, 27).

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **สั่น!! ก่อนการประชุม COP26 ไทยถูกจัดอันดับเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด 10 อันดับแรก** [Online]. Available URL: <https://actionforclimate.deqp.go.th/news/2790/#>, 2564 (ตุลาคม, 17).
- กระทรวงการต่างประเทศ. **นายกรัฐมนตรีเข้าร่วมการประชุม COP26 World Leaders Summit ณ เมืองกลาสโกว์สหราชอาณาจักร** [Online]. Available URL: <https://www.mfa.go.th/th/content/cop26-pm?cate=5d5bcb4e15e39c306000683b>, 2565 (มกราคม, 5).
- กอบกุล ธารณาคร. **กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรในกลุ่มแม่น้ำโขง**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540.
- _____. **กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- จริยา เสนพงศ์. **หากทำตามสัญญาที่ COP26 รัฐบาลต้องกล้าปลดระวางถ่านหิน** [Online]. Available URL: <https://www.greenpeace.org/thailand/story/21587/climate-cop26-th-prime-minister-speech-criticize/>, 2565 (มกราคม, 10).
- ธีรชัย เกื้อเกตุ. “ความตกลงปารีส: โครงสร้างใหม่ทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ.” **วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์** 6, 2(กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 36-37.
- ธรา บัวคำศรี. **เปลี่ยนผ่านพลังงาน ปลดระวาง “ถ่านหิน” สู่เป้าหมายก๊าซเรือนกระจก** [Online]. Available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/social/972751>, 2565 (มกราคม, 5).
- เนตรธิดา บุญนาค. **รายงาน IPCC ล่าสุด เตือนว่า อุณหภูมิโลกที่สูงขึ้น จะทำให้เกิดสภาพอากาศสุดขั้วรุนแรงที่ “ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์** [Online]. Available URL: <https://www.sdgmovement.com/2021/08/10/ipcc-sixth-assessment-report-climate-extreme/>, 2564 (ตุลาคม, 17).
- ปวิศร เลิศธรรมเทวี. **สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.
- “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.” **ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 31 ก/หน้า 53 (6 กรกฎาคม 2550): 19.**
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 41.” **ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 11.**

รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์. **จับตาร่างกฎหมายโลกร้อนของไทย เราสามารถเข้าถึงข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของบริษัทจริงหรือ** [Online]. Available URL: <https://www.greenpeace.org/thailand/story/17760/climate-emergency-thai-climate-change-law/>, 2565 (มกราคม, 15).

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2550.” **ราชกิจจานุเบกษา** ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 75 ง (20 มิถุนายน 2550): 5.

วีรพัฒน์ ปริยวงศ์. **การใช้อำนาจอธิปไตยสร้างกฎหมายระหว่างประเทศ: หนังสือสัญญาบางประเภท อันต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา** [Online]. Available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1214>, 2565 (มกราคม, 5).

สัญญา อุทัย. “บทบาทของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก.” **วารสารยุโรปศึกษา** 18, 1 (มิถุนายน 2552): 82-83.

สำนักข่าวสิ่งแวดล้อม. **ไทยร้อนขึ้นแล้ว 1.5 เซลเซียส เตรียมคลอด พ.ร.บ. โลกร้อนอีก 2 ปี** [Online]. Available URL: <https://greennews.agency/?p=21881&fbclid=IwAR2Zhjn1LoefuNhc4Mnf2XMgpBkV3jhurmSqHxfxKqODwojqK0bY0VfTaZQ>, 2565 (มกราคม, 7).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **ฝ่ายค้านคว่ำและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ. พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.** กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายค้านคว่ำและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2563.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **“บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.** [Online]. Available URL: https://qrcgcustomers.s3-eu-west-1.amazonaws.com/account10330187/9794131_2.pdf?0.25465363777216465, 2565 (กุมภาพันธ์, 13).

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. **กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC)** [Online]. Available URL: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/unfccc>, 2565 (มกราคม, 5).

_____. **พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)** [Online]. Available URL: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/kyotocol-protocol/kyotocol-protocol#>, 2565 (มกราคม, 5).

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. นายกฯ กล่าวถ้อยแถลงต่อที่ประชุมระดับผู้นำ COP26 [Online].

Available URL: <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/47700?>, 2565 (มกราคม, 5).

สมาคมเครือข่ายโกลบอลคอมแพ็กแห่งประเทศไทย. การประชุม COP26 กับการยกระดับวิถีชีวิตใหม่ที่ตระหนักถึงสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน: การลงมือปฏิบัติที่เป็นจริง

[Online]. Available URL: <https://globalcompact-th.com/news/detail/632>, 2565 (มกราคม, 25).

อนันต์ คงศรีอัมรินทร์. “คดีปกครองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการตีความข้อพิพาท.”

วารสารวิชาการศาลปกครอง 1 (มกราคม – มีนาคม 2563): 97-128.

อนันต์ คงศรีอัมรินทร์ และคณะ. กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2559.

_____. รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562.

Climate Action Network International. **RESULTS Monitoring Climate Mitigation Efforts of 60 Countries plus the EU – covering 92% of the Global Greenhouse Gas Emissions.** Germany: Bonn, 2021.

Eckstein, David. Vera Künzel, Laura Schäfer. **Global Climate Risk Index 2021** [Online].

Available URL: <https://www.germanwatch.org/en/19777>, 2021 (October, 19).

Greenpeace Thailand. **ปลดระวางถ่านหินเพื่อการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมในประเทศไทย** [Online].

Available URL: <https://www.greenpeace.org/thailand/publication/21396/climate-coal-phase-out-coal-thailand-report/>, 2565 (กุมภาพันธ์, 27).

Jazeera, Al. **What has your country pledged at COP26?** [Online]. Available URL:

<https://www.aljazeera.com/news/2021/11/14/infographic-what-has-your-country-pledged-at-cop26?fbclid=IwAR1JsUTPFQB87N-QeHoCGrrc4O7AwJfe-camwPkDu52BV65ZppW5StU91J9o>, 2021 (December, 20).

Thai Publica. “COP26 ปิดฉากด้วยความหวังคลุมเครือไม่เกิน 1.5 องศาแต่ประนีประนอมเรื่อง “ถ่านหิน” [Online]. Available URL: <https://thaipublica.org/2021/11/cop26-closes-with-consensus-but-compromise-coal-deal/>, 2565 (มกราคม, 5).

- The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). **Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021** [Online]. Available URL: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf, 2021 (October, 16).
- Thomas, Vinod. Jose Ramon G. Albert. and Rosa T. Perez. **Climate-Related Disasters in Asia and the Pacific, 2013** [Online]. Available URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30323/ewp-358.pdf>, 2021 (October, 19).
- UNFCCC Sites and platforms. **Key aspects of the Paris Agreement** [Online]. Available URL: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement/key-aspects-of-the-paris-agreement>, 2021 (October, 21).
- UN climate change conference UK 2021. **GLASGOW LEADERS' DECLARATION ON FORESTS AND LAND USE** [Online]. Available URL: https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/?fbclid=IwAR3kYXPwKP72qmZSaQe0bOD_7ig7usa9w5GYP8vqLLFtgx7qzNUWe5ag0GA, 2021 (December, 20).
- Vogler, John and Imber, Mark F. **EU action against climate change: Leading global action to 2020 and beyond**, European Commission. Belgium: 2007.
- World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.