

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG4730013

ชื่อโครงการ : “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”

ชื่อนักวิจัย :

หัวหน้าโครงการ

ท่านผู้หญิง ดร.สุธาวลัย เติญไทย

คณะที่ปรึกษา

รศ.ดร.สิตานนท์ เกษภูพิพัฒน์

รศ.ดร.วุฒิ หวังวัชรกุล

รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรวจน์

ผศ.ดร.จ่านง สรพิพัฒน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

รายนามนักวิจัย

นักวิจัยหลัก

ท่านผู้หญิง ดร.สุธาวลัย เติญไทย

รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม

ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักวิจัยรอง

ดร.ปาริณา ศรีวิชัย

ดร.จกั๊ก แสงชัย

ดร.บัณฑิตา พิษณุกร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ

กรมองค์การระหว่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ

นักวิจัยผู้ช่วย

นางสาวอุษา บุญญเลิศนิรันดร์

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

Email address : gsei_thai@yahoo.com

ระยะเวลาโครงการ : พฤศจิกายน 2546 – มิถุนายน 2547 (ขยายระยะเวลาถึงกุมภาพันธ์ 2548)

รายงานการวิจัย เรื่อง “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกฎหมายและกรอบกติกาต่างๆ เพื่อที่จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการเจรจาต่อรองในเรื่องต่างๆ และเป็นฐานการตัดสินใจเลือกโครงการที่จะก่อประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศโดยรวม โดยการศึกษาได้ใช้วิธีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับ CDM ทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมการของประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ

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

ข้อเสนอของการวิจัย ประกอบด้วยดังนี้

(1) รูปแบบทางเลือกขององค์กร CDM แห่งชาติ ควรมีดังนี้ คือ ต้องเป็นหน่วยงานที่สามารถใช้อำนาจรัฐได้ ควรเป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งอาจมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ องค์กรดังกล่าวจะต้องสามารถกระทำการแทนประเทศไทยได้ภายใต้พิธีสารเกียวโด มีความรับผิดชอบ มีกระบวนการและวิธีการในการปฏิบัติการที่ชัดเจนและโปร่งใส มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่จะออก CERs ได้ และมีความเป็นเอกเทศ หรือมีความเป็นอิสระ โดยทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรให้รัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการออกใบรับรอง เนื่องจากมีผลผูกพันและกระทำการแทนประเทศไทยและยังมีอำนาจในการบังคับตามดุลพินิจด้วย กล่าวคือสามารถใช้อำนาจในเชิงบริหารกำกับให้หน่วยงานได้สังกัดและต้องมีความรับผิดชอบทั้งในเชิงกฎหมายและการเมือง ทั้งนี้เสนอว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทำการในฐานะที่เป็นองค์กร CDM แห่งชาติ

(2) กระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM ควรมีการดำเนินการโดยการอนุมัติโครงการ CDM ก่อน แล้วกำกับดูแลไปจนตลอดโครงการมีการพิจารณาโดยใช้หลักการ ที่ประกอบด้วย การพัฒนาที่ยั่งยืน การดำเนินการเพิ่มเติมจากการดำเนินการตามปกติผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้ ประโยชน์ในระยะยาว การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและ

ผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ ทั้งนี้รูปแบบทางเลือกกระบวนการในประเมินและรับรองโครงการที่เหมาะสมคือ การพิจารณาโครงการก่อนและควบคุมการดำเนินการตามโครงการเพื่อให้องค์กร CDM แห่งชาติซึ่งทำหน้าที่เสมือนที่ปรึกษา ได้ทำการกระจายอำนาจและจัดทำกระบวนการที่สอดคล้องกฎหมายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) แนวทางการพิจารณาโครงการ CDM ควรคำนึงถึงผลประโยชน์และศักยภาพของประเทศไทยเป็นหลัก โดยสามารถจำแนกโครงการ CDM ได้เป็นสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรกเป็นโครงการที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้เองและใช้เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน ประเภทสอง คือโครงการที่ใช้เทคโนโลยีและเงินลงทุนสูง โดยในการวิจัยนี้เสนอว่า โครงการที่ควรได้รับการจัดลำดับสูงในการทำ CDM คือ โครงการเพิ่มหรือปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคการผลิตไฟฟ้า โครงการด้านการสับเปลี่ยนเชื้อเพลิงในภาคอุตสาหกรรม โครงการด้านพลังงานหมุนเวียนในภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตไฟฟ้า โครงการด้านการกักเก็บก๊าซชีวมวลในภาคการจัดการของเสีย และโครงการด้านการผลิตพลังงานจากการเผาขยะในการจัดการของเสีย ส่วนโครงการที่ควรได้รับการจัดลำดับความสำคัญต่ำ คือ โครงการประเภทแหล่งรองรับคาร์บอน

(4) เกณฑ์การพิจารณาโครงการ ควรประกอบด้วย

4.1 การดำเนินการเพิ่มเติมจากผลการดำเนินการปกติ (Additionalities) ในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1.1 Environmental additionality โครงการ CDM ต้องสามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ในระยะยาว และต้องสามารถวัดปริมาณได้ โดยทั้งนี้ต้องพิจารณาบนฐานของ baseline เป็นหลัก

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

4.1.3 Technological additionality การดำเนินกิจกรรมต่างๆของโครงการ CDM จะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

4.2 การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยโครงการที่เสนอเพื่อพิจารณาจะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

4.3 การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผู้เสนอโครงการจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อันเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการ นอกจากนี้กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและความโปร่งใส

คำสำคัญ :CDM, กลไกการพัฒนาที่สะอาด, ยุทธศาสตร์ CDM

Abstract

Project Code: RDG4730013

Project Title: Enhancing the Effectiveness of Thailand's Implementation Strategy on the Clean Development Mechanism (CDM) Project

Names of Researchers

Project Leader:

Thanpuying Dr. Suthawan Sathirathai

Advisers:

Assoc. Prof. Dr. Sitanon Jesdapipat	Faculty of Economics, Chulalongkorn University
Assoc. Prof. Dr. Vute Wangwacharakul	Faculty of Economics, Kasetsart University
Assoc. Prof. Dr. Jakkrit Kuanpoth	Faculty of Law, Sukhothai Thammathirat Open University
Asst. Prof. Dr. Chumnong Sorapipatana	Joint Graduate School of Energy and Environment, King Mongkut's University of Technology, Thonburi

Researchers:

Thanpuying Dr. Suthawan Sathirathai	Good Governance for Social Development and the Environment Institute
Assoc. Prof. Sudharma Yoonaidharma	Faculty of Law, Chulalongkorn University
Asst. Prof. Dr. Soparatana Jarusombat	Faculty of Political Science, Thammasat University

Associate Researchers:

Dr. Pareena Srivanit	Faculty of Law, Chulalongkorn University
Dr. Jak Sangchai	Office of Policy and Planning, Ministry of Foreign Affairs
Dr. Bantita Pichyakorn	Department of International Organization, Ministry of Foreign Affairs

Assistant Researchers:

Ms. Usa Boonyalesnirun	Good Governance for Social Development and the Environment Institute
------------------------	--

Email address : gsei_thai@yahoo.com

Duration of project: November 2003-June 2004 (extended to February 2005)

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

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

Research recommendations are:

- (1) The CDM national entity should be an organization with state authority. It should be a governmental agency, which may or may not have a status of a legal entity. The CDM national entity must act on behalf of Thailand under the Kyoto Protocol. The national authority should be accountable and should have clear and transparent procedures with regards to the conduct of its business. It should possess expertise in the issuance of CERs certificates. It must be an autonomous and independent agency. The researchers are of the opinion that a Minister should be entrusted with full power to issue CERs certificates, which will have legally binding effects. Acting on behalf of Thailand and having the authority to enforce relevant laws, the Minister can exercise his or her executive power to supervise the CDM national agency, which must be legally and politically

accountable. The researchers would like to recommend the Ministry of Natural Resources and Environment to function as Thailand's CDM national agency.

- (2) CDM projects should be approved and their activities be closely monitored. CDM project activities should thereafter be evaluated and validated. The baseline and monitoring principles are sustainable development, long-term benefits of CDM additionalities, participation by the people, evaluation of environmental impacts, and the advantages to Thailand. The CDM national agency, which should play an advisory role, should be decentralized and should assist related agencies in establishing their legal frameworks.
- (3) The guidelines for consideration of CDM projects should take Thailand's potential and national interests into account. CDM projects can be categorized into (1) projects which can be conducted by Thailand by using simple technologies, and (2) projects which require high technology and substantial capital investment. This report recommends that those CDM projects that should be prioritized should relate to energy efficiency improvement in the industrial sector, recycled energy in the industrial and electricity generation sectors, bio-gas conservation in the waste management sector, and energy generation by waste incineration. The CDM projects that should receive low priority include carbon capture and sequestration projects.
- (4) Consideration criteria for CDM projects should include
 - 4.1 Additionalities in the area of
 - 4.1.1 Environmental additionality

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

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

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

4.2 Sustainable development

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

4.3 Impact analysis on the environment and health-care

Proposes of CDM projects should analyze both pre- and post-impacts on the environment and health-care as the result of implementing the project. Impact analysis on the environment and health-care should be compatible with the baseline and conform with the relevant regulations. It should be transparent and encourage the participation of all the stakeholders.

Keywords : CDM, Clean Development Mechanism, Strategy on the CDM