



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยใน
การดำเนินโครงการ **CDM**

โดย ท่านผู้หญิง ดร.สุทธวัลย์ เสงี่ยมไทย และคณะ
สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

กุมภาพันธ์ 2548

สัญญาเลขที่ RDG4730013

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยใน
การดำเนินโครงการ CDM

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายนามนักวิจัย

หัวหน้าโครงการ

ท่านผู้หญิง ดร.สุชาวัลย์ เสดียรไทย สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

คณะที่ปรึกษา

รศ.ดร. สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ.ดร.วุฒิ หวังวัชรกุล	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร.จ่านง สรพิพัฒน์	บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

รายนามนักวิจัย

นักวิจัยหลัก

ท่านผู้หญิง ดร.สุชาวัลย์ เสดียรไทย	สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ.ดร.โตภารัตน์ จารุสมบัติ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักวิจัยรอง

ดร.ปาริณา ศรีวนิชย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ดร.จ๊กก์ แสงชัย	สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ
ดร.บัณฑิตา พิษญากร	กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

นักวิจัยผู้ช่วย

นางสาวอุษา บุญญเสสนิรันดร์	สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
----------------------------	---

กิตติกรรมประกาศ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI) ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้ความสนับสนุนในการทำการวิจัยโครงการ “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”

งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ทั้งในส่วนของภาครัฐ และเอกชน ที่ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อผลการศึกษา

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

ขอขอบคุณหน่วยงานภาคเอกชน ที่กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลในประเด็นด้านความต้องการของภาคเอกชนในการดำเนินโครงการ CDM ได้แก่ บริษัท บ้านปู จำกัด, บริษัทปูนซิเมนต์ไทย อุตสาหกรรม จำกัด บริษัทยูโนแคล(ประเทศไทย)จำกัด และบริษัท เอที ไบโอฟาเวอร์ จำกัด รวมทั้งขอขอบคุณศ.ดร.สุนทร บุญญาธิการ ที่กรุณาให้ข้อมูลสำคัญประกอบการวิจัยด้านพลังงาน

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

กุมภาพันธ์ 2548

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ	ก
สารบัญ	๗
บทคัดย่อ	i
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	viii
 บทที่ 1 : บทนำ	 1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน	3
1.4 รูปแบบการดำเนินการ	4
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 สรุปผลการดำเนินการ	5
 บทที่ 2 : ความเป็นมาของพิธีสารเกียวโต	 6
2.1 อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	6
2.2 พิธีสารเกียวโต	9
 บทที่ 3: กรอบของการดำเนินการภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด	 17
3.1 สถาบันที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด	17
3.1.1 การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา	18
3.1.2 คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด	19
3.1.3 หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ	20
3.1.4 หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานตามกลไก CDM ในประเทศเจ้าบ้าน	24
3.2 กฎหมาย ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM ในมิติระหว่างประเทศ	26
 บทที่ 4 : การดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาดในต่างประเทศ	 29
4.1 นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต	29
4.2 นโยบายของประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ	52

4.3 ทำหน้าที่ของประเทศต่างๆ ในการประชุมประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 9	63
4.4 ความแตกต่างและความเชื่อมโยงของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต	76
บทที่ 5 : ยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย	83
5.1 บทวิเคราะห์ของประเทศไทยเกี่ยวกับผลกระทบของ CDM	83
5.2 สถานการณ์ปัจจุบัน	84
5.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการพิจารณาโครงการ CDM	90
5.4 ขั้นตอน และกระบวนการในการพิจารณาโครงการ CDM	95
5.5 องค์กรและการจัดการภายในประเทศเพื่อรองรับหลักการภายใต้พิธีสารเกียวโต	97
บทที่ 6 : บทสรุปและข้อเสนอแนะ	137
6.1 ข้อเสนอเกี่ยวกับข้อควรคำนึง	138
6.2 ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร CDM แห่งชาติ	139
6.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM	140
6.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไป	140
ภาคผนวก	
สรุปผลการสัมมนา “กลไกการพัฒนาที่สะอาด: ประสบการณ์และการเตรียมการของประเทศกำลังพัฒนา	141
สรุปผลการสัมมนา “จับกระแสการประชุมอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP 9)”	143
สรุปผลการสัมมนา “Prospect for CDM in Thailand: The International Cooperation”	145
สรุปการเสวนาโต๊ะกลม “ข้อเสนอแนวทางและเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM”	148
สรุปการสัมมนา “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”	151
เอกสารถอดเทปการบรรยายพิเศษ การสัมมนาเรื่อง “กลไกการพัฒนาที่สะอาด: ประสบการณ์และการเตรียมการของประเทศกำลังพัฒนา	157
เอกสารถอดเทปการสัมมนาเรื่องจับกระแสการประชุมอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP 9)”	179
เอกสารถอดเทปการบรรยาย “Prospect for CDM in Thailand :The International Cooperation”	196
เอกสารอ้างอิง	223

สารบัญตาราง

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

สารบัญรูป

หน้า

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

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG4730013

ชื่อโครงการ : “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”

ชื่อนักวิจัย :

หัวหน้าโครงการ

ท่านผู้หญิง ดร.สุชาวัลย์ เติญไทย

คณะที่ปรึกษา

รศ.ดร.สิดานนท์ เกษภูผาพัฒน์

รศ.ดร.วุฒิ หวังวัชรกุล

รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรวจน์

ผศ.ดร.จ่านง สรพิพัฒน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

รายนามนักวิจัย

นักวิจัยหลัก

ท่านผู้หญิง ดร.สุชาวัลย์ เติญไทย

รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม

ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักวิจัยรอง

ดร.ปาริณา ศรีวนิชย์

ดร.จกั๊ก แสงชัย

ดร.บัณฑิตา พิษณุกร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ

กรมองค์การระหว่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ

นักวิจัยผู้ช่วย

นางสาวอุษา บุญญเลิศสินันตร์

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 ตลอดจนบทบาทและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมการของประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ

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

ข้อเสนอของการวิจัย ประกอบด้วยดังนี้

(1) รูปแบบทางเลือกขององค์กร CDM แห่งชาติ ควรมีดังนี้ คือ ต้องเป็นหน่วยงานที่สามารถใช้อำนาจรัฐได้ ควรเป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งอาจมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ องค์กรดังกล่าวจะต้องสามารถกระทำการแทนประเทศไทยได้ภายใต้พิธีสารเกียวโต 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 ได้ทำการกระจายอำนาจและจัดทำกระบวนการที่สอดคล้องกับกฎหมายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

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

(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 และมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและมีความโปร่งใส

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

บทสรุปผู้บริหาร

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

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

การดำเนินโครงการวิจัยเรื่อง “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM” นี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือ

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

1.4. เพื่อเสนอแนวทางเบื้องต้นในการกำหนดหลักกฎหมายที่เหมาะสมในการพิจารณาโครงการ CDM ของประเทศไทยแก่คณะทำงานกำกับการค้าเงินตามกลไก CDM

1.5. เพื่อสร้างศักยภาพด้านความรู้เกี่ยวกับ CDM แก่ผู้เกี่ยวข้องด้านการเจรจาของประเทศไทยและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย

2. ขอบเขตการดำเนินงาน

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตการดำเนินงาน คือ

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

3. วิธีการดำเนินการศึกษา

3.1 การรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่โดยการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง การค้นหาในเวปไซด์ และการใช้แหล่งข้อมูลจากสถานทูตต่างๆ โดยการสัมภาษณ์

3.2 การจัด Forum เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ของนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนภาคเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการประชุมสัมมนาเพื่อนำผลการศึกษารับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด ทั้งในภาครัฐ และเอกชน ตลอดจนการระดมสมองเพื่อหาโจทย์วิจัยในการศึกษาระยะต่อไป

4. ผลการศึกษา

4.1 บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการ CDM

ผลการวิเคราะห์ที่ปรากฏข้างล่างนี้ พิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกว่า ประเทศไทยมีสิทธิ หน้าที่ และพันธกรณีอย่างไรบ้าง รวมทั้งจะได้เสนอข้อสังเกตที่ไทยควรพิจารณาหากประสงค์จะดำเนินโครงการ CDM ภายใต้กรอบของพิธีสารเกียวโต

ก. ไทยต้องมีความพร้อมในระดับนโยบายและฐานข้อมูล

ความพร้อมในระดับนโยบายในส่วนของประเทศไทย ควรต้องพิจารณาในแนวทางของการทำโครงการ CDM ที่เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศ ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคัดเลือกและลักษณะของโครงการที่ควรลงทุนร่วมกับต่างประเทศ และที่ควรเก็บไว้เพื่อลงทุนทำโครงการเองภายในประเทศ โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาในการเลือกทำโครงการ CDM ในเชิงนโยบายควรพิจารณาโครงการที่ต้องการการลงทุนต่ำและใช้เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน เช่น กรณีของโครงการปลูกป่าไว้สำหรับที่ประเทศไทยต้องมีพันธุ์กรรม ส่วนโครงการที่ใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ควรจัดสรรไว้สำหรับการเป็นโครงการ CDM ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ประเทศเสียผลประโยชน์ หากมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จะทำให้นักลงทุนต่างประเทศเลือกทำโครงการที่ง่าย ลงทุนน้อย และให้ผลประโยชน์สูง และเหลือโครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง (cherry picking problems) ไว้กับประเทศเจ้าบ้าน

นอกจากนี้การจัดทำฐานข้อมูลในเรื่องต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย และต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศคู่ค้า จัดเป็นสิ่งจำเป็นในการทำโครงการ CDM ซึ่งใช้หลักของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อทราบเป้าหมายราคาที่ต้นทุนต่ำสุดและความคุ้มทุนของประเทศคู่ค้าสำหรับเป็นแนวทางการกำหนดราคาซื้อขายคาร์บอนเครดิตที่ประเทศทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์จากการค้าเครดิต

ข. ไทยต้องพิจารณาว่า โครงการ CDM ที่ได้รับการทบทวนจากประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 นั้น ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย

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

ง. ไทยควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน (funding)

จ. ไทยควรคำนึงถึงและคำนวณต้นทุนสำหรับการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป (cost of adaptation)

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

1) กรอบและแนวคิด

ปัจจุบันองค์กรภายในประเทศซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับโครงการ CDM นั้น มีด้วยกัน 3 องค์กรตามกฎหมายภายในประเทศ กล่าวคือ

(1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง

ประสานงานการดำเนินงานหรือศูนย์ประสานงานแห่งชาติภายใต้อนุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโต และหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ CDM

(2) คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำหน้าที่พิจารณาการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ และกำกับดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ให้เป็นไปตามพันธกรณีที่กำหนดไว้

(3) คณะทำงานกำกับกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อทำการศึกษาและกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ CDM ของประเทศ

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีองค์กรโดยเฉพาะแล้ว อย่างไรก็ตามองค์กรดังกล่าวมีข้อขัดข้องในการดำเนินการอยู่ด้วยกัน 2 ประการ กล่าวคือ

(1) มติคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งหน่วยงานดังกล่าว มีผลในเชิงกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นคำสั่งบัญชาที่ผูกพันหน่วยงานราชการตามเขตอำนาจ มิได้มีผลผูกพันบุคคลที่สาม และไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ จึงอาจกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีฐานทางกฎหมายที่เพียงพอจะบังคับกับบุคคลภายนอก

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

ดังนั้น องค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ CDM ที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กร CDM แห่งชาติ

2) รูปแบบทางเลือกขององค์กร CDM แห่งชาติ

ในการกำหนดรูปแบบขององค์กร CDM แห่งชาติ จะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างที่จำเป็นเพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต กล่าวคือ

(1) ต้องเป็นหน่วยงานที่สามารถใช้อำนาจรัฐได้

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

รูปแบบขององค์กร DNA จึงมีข้อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ 3 แนวทาง กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ ทำให้การปฏิบัติงาน CDM ทั้งในกิจกรรมและความรับผิดชอบขององค์กรมีความชัดเจนทั้งทางด้านเทคนิคและบุคลากร อย่างไรก็ตามการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นใช้งบประมาณสูง ใช้ทรัพยากรอื่นๆ รองรับมาก และต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งใช้ระยะเวลานานและมีระเบียบวิธีที่ยุ่งยากพอสมควร อีกทั้งองค์การมหาชนนั้นในลักษณะการดำเนินงานที่ล่าช้า มีการดำเนินการหลายขั้นตอน ทั้งนี้โดยการกระทำใดๆ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการขององค์การมหาชนก่อน อีกทั้งองค์การมหาชนไม่สามารถเป็นตัวแทนของประเทศไทยได้ในเชิงระหว่างประเทศ และเมื่อพิจารณาถึงปริมาณงานด้าน CDM ก็ยังไม่สามารถคาดคะเนได้ การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจึงไม่น่าจะมีความเหมาะสมกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนัก

รูปแบบที่ 2 จัดตั้งเป็นคณะกรรมการ

ข้อดีคือใช้งบประมาณน้อยกว่าการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน อย่างไรก็ตามการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อประเมินและรับรองโครงการ CDM จะต้องอยู่ภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และคณะทำงานกำกับกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ทำให้เกิดการทำงานซึ่งมีการทับซ้อนกัน และไม่มีฐานทางกฎหมายในการที่คณะอนุกรรมการฯ จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองกับบุคคลที่สาม เนื่องจากคณะอนุกรรมการฯ ไม่มีการจัดตั้งโดยมีฐานทางกฎหมายรองรับ และที่สำคัญคือจะไม่มีองคาพยพ (organ) ที่จะดำเนินงานเชิงปฏิบัติการ (operation) หรือการบังคับใช้กฎหมายได้

รูปแบบที่ 3 การกำหนดตัวบุคคลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นองค์กรที่ทำการประเมินและรับรองโครงการ CDM

องค์กรประเมินและรับรองโครงการ CDM อาจแบ่งแยกงานเป็น 2 ส่วน คือ คณะทำงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการตามเงื่อนไขในพิธีสารเกียวโต รวมทั้งผลประโยชน์ที่ประเทศชาติอาจได้รับจากโครงการดังกล่าว โดยอำนาจตัดสินใจอนุมัติโครงการ CDM นั้นอยู่ที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีฐานกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อำนาจในการกระทำการ อีกทั้งรัฐมนตรีฯ มีสถานะที่จะกระทำการในนามประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขพิธีสารเกียวโตได้

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

เสนอว่าควรให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กร DNA ซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เนื่องจากรัฐมนตรีฯมีฐานะผู้รักษาการณ์ตามพระราชบัญญัติฯ จึงได้รับอำนาจโดยตรงจากพระราชบัญญัติฯ ในการกระทำการประเมินและรับรองโครงการ CDM และภายใต้พิธีสารเกียวโตนั้นมิได้บัญญัติจำกัดรูปแบบขององค์กร DNA ไว้ว่าจะต้องมีรูปแบบเป็นเช่นไร การให้ DNA เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่เป็นการขัดต่อพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตแต่อย่างใด อีกทั้ง อำนาจของรัฐมนตรีฯนั้นมีลักษณะสมมาตรกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการ CDM และรัฐมนตรีฯก็ยังมีคามรับผิดชอบทั้งในเชิงการเมืองและกฎหมาย นอกจากนี้การกำหนดให้ รัฐมนตรีฯทำหน้าที่เป็น DNA นั้นจะทำให้เกิดความคล่องตัวและไม่มีการถกเถียงในเชิงอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนทับกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อีกด้วย ในส่วนงานทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการนั้น อีกทั้งเสนอให้จัดตั้งเป็นที่ปรึกษาที่มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้ทำหน้าที่กลั่นกรองในทางเทคนิค ก่อนส่งเรื่องให้รัฐมนตรีฯตัดสินใจรับรองโครงการ CDM

4.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM

1) กรอบและแนวคิด

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

บริหาร ทำให้ผู้เสนอโครงการขาดแรงจูงใจในการลงทุนในโครงการ CDM การพิจารณาประเมินและรับรองโครงการ CDM จึงควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น

กระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM พิจารณาโดยใช้หลักการดังนี้

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

(2) กระบวนการประเมินและรับรองโครงการ CDM นั้นถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะอยู่ภายใต้หลักการทั่วไปดังกล่าว ยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ซึ่งควบคุมการกระทำทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งกำหนดกรอบของการออก“คำสั่งทางปกครอง”²

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

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

² มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข้อพิจารณาในการประเมินและรับโครงการ CDM ว่ามีความสอดคล้องกับพิธีสาร
เกียวโต ดังนี้

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

2) รูปแบบทางเลือกกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการ CDM

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

(1) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบสัญญา (contract) มีความยืดหยุ่นในการเจรจา ต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติได้มากและมีผลผูกพันตามกฎหมายภายในของทุกประเทศ แต่วิธีการดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจากภาครัฐของไทยไม่มีอำนาจต่อรองและไม่เชี่ยวชาญในเชิงเจรจาทำสัญญา อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้

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

(3) การประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบการให้ใบอนุญาต (license) เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ชัดเจนเป็นมาตรฐานในการออกใบอนุญาต ซึ่งเหมาะสมกับสถานะภายในประเทศไทย ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในการเจรจาท่อร์อง

ดังนั้นทางเลือกกระบวนการประเมินและรับรองโครงการในการออกใบอนุญาตมี 3 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 ดำเนินการตามกระบวนการที่มีอยู่ จะกำหนดให้ผู้บริหารโครงการยื่นข้อเสนอโครงการผ่านตามกระบวนการในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อรัฐมนตรีให้การอนุมัติจึงเสนอเรื่อง

เข้าสู่กระบวนการพิจารณาขององค์กร CDM แห่งชาติเพื่อทำการอนุมัติโครงการ แล้วจึงส่งต่อเพื่อออกไปรับรองยังต่างประเทศ

รูปแบบที่ 1 มีข้อดีและข้อด้อย ดังนี้

ข้อดี ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงระบบ การดำเนินการประเมินและรับรองโครงการสามารถกระทำได้เลยโดยผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ และไม่ต้องเสียเวลาและงบประมาณในจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการประเมินและรับรองโครงการ อีกทั้งไม่ต้องแก้ไขกฎหมายใหม่ เนื่องจากมีหน่วยงานและระบบกระบวนการในการพิจารณาอยู่แล้ว

ข้อด้อย อาจทำให้เกิดการซ้อนทับของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากโครงการ CDM เป็นโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ทำให้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาโครงการนาน และเสียค่าใช้จ่ายในการพิจารณาแต่ละโครงการสูง ส่งผลให้เอกชนมีต้นทุนในการขออนุมัติโครงการสูง ไม่เป็นการสร้างแรงจูงใจในการเสนอโครงการ CDM

รูปแบบที่ 2 การดำเนินกระบวนการแบบคู่ขนาน

กำหนดให้ผู้บริหาร โครงการยื่นดำเนินการกระบวนการขออนุมัติในส่วนของการโครงการ CDM คู่ขนานไปกับกระบวนการขออนุมัติโครงการตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายที่มีอยู่ในสาขาต่างๆ โดยควรกำหนดกระบวนการอนุมัติโครงการต่างกันโครงการแต่ละรายสาขา ในแง่กฎหมายมีประเด็นคือก่อนส่งเรื่องให้ องค์กร CDM แห่งชาติต้องมีกระบวนการที่สอดคล้องกฎหมาย (Due Process) ในการอนุมัติโครงการ CDM ที่จะต้องทำคู่ขนานไปกับกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

รูปแบบที่ 2 มีข้อดีและข้อด้อยดังนี้

ข้อดี การจัดทำกระบวนการประเมินและรับรองโครงการคู่ขนานไปกับกระบวนการอนุมัติโครงการตามปกติ ทำให้เป็นการลดต้นทุนให้กับเอกชนผู้บริหารโครงการ มีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบแรก เนื่องจากการลดขั้นตอนการดำเนินการบางขั้นตอนซึ่งมีความซ้ำซ้อน

ข้อด้อย ทำให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการสูง เนื่องจากกระบวนการต้องผ่านการพิจารณาจากหลายหน่วยงาน ซึ่งทำให้ใช้เวลาในการพิจารณามากและส่งผลโดยตรงให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการสูง และเกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว

รูปแบบที่ 3 พิจารณาโครงการก่อนและควบคุมการดำเนินการตามโครงการ

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

รูปแบบที่ 3 มีข้อดีและข้อด้อยดังนี้

ข้อดี เป็นการดำเนินการกระบวนการซึ่งไม่มีความทับซ้อนกันซึ่งอำนาจหน้าที่ ทำให้กระบวนการพิจารณาและประเมินโครงการเป็นไปด้วยความรวดเร็วส่งผลให้ต้นทุนค่าดำเนินการต่ำ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาและประเมินโครงการชัดเจน มีขั้นตอนที่กระชับ อันเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับเอกชนผู้เสนอและบริหารโครงการ CDM

ข้อด้อย เป็นการอุดช่องว่างของรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สองจึงแทบจะไม่มีข้อด้อยถ้าการดำเนินการตามกระบวนการสามารถปฏิบัติให้เกิดผลได้จริงตามกระบวนการ

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

4.4 ข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการพิจารณาโครงการ CDM

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

1) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ/พิธีสารเกียวโด โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ความถูกต้องตามกฎหมายของโครงการ (Eligibility of project type)

(2) ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่จะได้รับของโครงการใน 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเทคโนโลยี และด้านการเงิน

2) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยประเทศที่เป็นเจ้าบ้าน ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ ในส่วนของประเทศไทยมีข้อเสนอแนะทางการดำเนินงาน จำแนกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นหลักการซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาโครงการควรจะต้องยึดถือเป็นหลักในการดำเนินงาน และส่วนที่เป็นเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM ดังนี้

• หลักการในการดำเนินนโยบายว่าด้วย CDM

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่กระบวนการในการร่วมพิทักษ์ประชาคมโลกจากสภาวะโลกร้อน โดยการให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตเพื่อสามารถดำเนินการในการมีส่วนร่วมดังกล่าวอย่างเหมาะสม ทั้งในด้านการร่วมดูแลสภาพแวดล้อมของโลกและรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว หลักการสำคัญที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินนโยบายด้าน CDM ของประเทศไทยควรมีดังต่อไปนี้

1) ประชาชนไทยได้รับประโยชน์ระยะยาวจากการลดก๊าซเรือนกระจก โดยการพิจารณาโครงการต่างๆ ที่รัฐจะต้องตัดสินใจดำเนินการจะต้องให้ความสำคัญกับโครงการที่สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

2) ในการลดก๊าซเรือนกระจก พึงให้ความสำคัญแก่การกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน

3) การแก้ปัญหาภาวะก๊าซเรือนกระจกเป็นภาระของรัฐ (ใช้แนวคิดของสินค้าสาธารณะ) ซึ่งเอกชนที่สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้ถือเป็นการแบ่งเบาราชการของรัฐได้ ฉะนั้นรัฐจึงสามารถกำหนดสิทธิให้เอกชนสามารถดำเนินโครงการภายใต้ CDM ได้ โดยเอกชนมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว ในกรณีที่เป็นโครงการร่วมลงทุนกับต่างประเทศจะต้องให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์เป็นหลัก เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี

4) รัฐจัดให้มีกลไกเฉพาะกิจ (เช่นกองทุน) ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐได้มีพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต โดยไม่ใช้กลไกนี้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

5) มีแนวทางเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในอนาคต โดยเฉพาะการลดปริมาณก๊าซในปี พ.ศ. 2555

• แนวทางการพิจารณาโครงการ CDM

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

ฉะนั้นจึงควรเลือกทำโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีสูง หรือต้องการเงินลงทุนสูงกับต่างประเทศ และเก็บโครงการที่ทำได้ง่ายไว้สำหรับประเทศ

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

1. ศักยภาพของโครงการ

การพิจารณาโครงการ CDM ที่เสนอควรพิจารณาลักษณะโครงการที่เห็นว่าหากประเทศไทยจะดำเนินโครงการเหล่านั้นเองจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ค่อนข้างสูง และเป็นโครงการที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ดังนั้นจึงควรพิจารณาจากลำดับความสำคัญของโครงการที่อยู่ในข่ายดังต่อไปนี้

❖ โครงการที่ควรจะได้รับการจัดลำดับสูงในการทำ CDM ในปัจจุบันจะเป็นโครงการดังนี้

ก. โครงการเพิ่มหรือปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคการผลิตไฟฟ้า

ข. โครงการด้านการสับเปลี่ยนเชื้อเพลิงในภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง และ ภาคการผลิตไฟฟ้า

ค. โครงการด้านพลังงานหมุนเวียนในภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตไฟฟ้า

ง. โครงการด้านการกักเก็บก๊าซชีวมวลในภาคการจัดการของเสีย

จ. โครงการด้านการผลิตพลังงานจากการเผาขยะในภาคการจัดการของเสีย

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

2. เกณฑ์การพิจารณาโครงการ ควรประกอบด้วย

1) การดำเนินการเพิ่มเติมจากการดำเนินการตามปกติโดยผลลัพธ์ที่เกิดของโครงการต้องได้ประโยชน์ในระยะยาว ควรพิจารณาใน 3 ประเด็นดังนี้

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

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

(3) Technological additionality การดำเนินกิจกรรมต่างๆของโครงการ CDM จะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

2) การพัฒนาที่ยั่งยืน

การดำเนินโครงการ CDM มีวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและภาคีส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ร่วมดำเนินโครงการ CDM ควรเป็นผู้กำหนดนิยามนโยบายเงื่อนไข และลำดับความสำคัญของโครงการที่อยู่ในข่าย CDM ในสาขาการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศของตน โดยคำนึงถึงผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นสำหรับในกรณีประเทศไทยการกำหนดเงื่อนไขสำหรับโครงการที่สำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นสิ่งจำเป็นโดยจะต้องมีการกำหนดให้โครงการที่เสนอเพื่อพิจารณาว่าเป็นโครงการที่เข้าข่ายเป็นโครงการ CDM จะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาศูนย์ข้อมูลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย³ ไว้ดังนี้

³ โครงการพัฒนาศูนย์ข้อมูลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2547

องค์ประกอบและตัวชี้วัดของดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน

มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคม	มิติสิ่งแวดล้อม
การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ	การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้	การสงวนรักษา
1.ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม	1.จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	1.สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ
2.การใช้พลังงานต่อ GDP	2.ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	2.สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลน
3.การใช้พลังงานหมุนเวียน	การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต	3.ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ในระยะ 3 กิโลเมตรจากฝั่ง
4.อัตรา Recycle ขยะชุมชนทั่วประเทศ	3.อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	4.การใช้น้ำได้ดินต่อปริมาณที่มีอยู่
การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ	4.สุขภาพของประชากร	การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี
5.อัตราการว่างงานรวม	5.ความปลอดภัยในชีวิต	5.สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดี
6.สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	การสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม	6.คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่ามาตรฐาน
7.ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	6.ดัชนีการมีส่วนร่วม	7.ของเสียอันตรายที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง
การกระจายความมั่งคั่ง	7.ดัชนีวัดการคอร์รัปชัน	
8.สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้		
9.ผลสัมฤทธิ์การแก้ไขปัญหาความยากจน		

3) การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ผู้เสนอโครงการจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อันเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการ นอกจากนี้กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและมีความโปร่งใส

4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

โครงการที่เสนอต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ซึ่งมีการดำเนินการทั้งโดยผู้เสนอโครงการ และหน่วยงาน/องค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

5) การถ่ายทอดเทคโนโลยี

โครงการที่เสนอต้องแสดงให้เห็นถึงประเภท/ลักษณะของเทคโนโลยีที่จะใช้ในโครงการ และระดับของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ ทั้งนี้ในการพิจารณาจะให้ความสำคัญน้อยในกรณีที่เป็นเทคโนโลยีที่อยู่ในระดับการใช้ (user) และจะให้ความสำคัญมากในกรณีที่เป็นเทคโนโลยีในระดับการออกแบบ

6) ความสามารถของผู้เสนอโครงการ

การพิจารณาควรดูจากความสามารถของผู้เสนอโครงการทั้งในด้านการเงิน บุคลากร และประสบการณ์ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เสนอ

➤ ข้อเสนอแนะในการวิจัย

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

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (climate change) ได้ก่อผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทุกระบบนิเวศของโลก โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกิจกรรมของมนุษย์ในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ ปัญหานี้ที่ได้รับความสนใจและหวั่นวิตกว่าอาจจะเกิดผลกระทบรุนแรง ทำให้เป็นหน้าที่เร่งด่วนของประชาคมโลกในการร่วมแก้ปัญหา แนวทางหนึ่งคือการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ได้กล่าวถึงข้อผูกพันของกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ I (ANNEX I) ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมถึงประเทศในกลุ่มเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านหรือประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่เคยเป็นส่วนหนึ่งในประเทศรัสเซีย ซึ่งมีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) ให้อยู่ในระดับเดียวกับปี พ.ศ. 2533 โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2534 ถึงปี พ.ศ. 2543 แต่ไม่สามารถดำเนินการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้ จึงได้มีการทบทวนพันธกรณีเพื่อการบรรลุเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน ซึ่งได้จัดการประชุมสมัชชาประเทศภาคี ณ นครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นและประเทศภาคีมีมติรับรองพิธีสาร โดยกำหนดให้ใช้ชื่อพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และได้เพิ่มความเข้มข้นของพันธกรณี โดยกำหนดให้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของอนุสัญญา สาระสำคัญในพิธีสารฯ คือ การกำหนดกลไกต่างๆ ที่จะช่วยให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถดำเนินการให้บรรลุตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ได้ โดยที่กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM) เป็นกลไกเดียวภายใต้พิธีสารเกียวโตที่ให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินการร่วมกับประเทศกำลังพัฒนา (NON ANNEX I) เพื่อให้เกิดการลงทุนของประเทศพัฒนาแล้วในประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินกิจกรรมที่มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้โดยมีต้นทุนในการลดที่ต่ำลง และส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนา ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน

สำหรับประเทศไทยซึ่งได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เพื่อแสดงเจตนารมณ์ต่อประชาคมโลกในการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาภาวะเรือนกระจก นั้น ณ ขณะนี้ถือว่าได้ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่ได้รับความสนใจจากประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศในการจะเข้าดำเนินโครงการภายใต้กลไก CDM เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีศักยภาพทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องมียุทธศาสตร์

และเตรียมความพร้อมเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและส่วนรวม แม้ว่า ณ ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก แต่ในอนาคตเราก็อาจจะต้องมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการ ฉะนั้นการดำเนินการตามกลไก CDM จึงถือเป็นการนำเอาทางเลือกในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีอยู่ของประเทศไทยไปขายให้กับประเทศอื่น¹ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการนำรายได้เข้าสู่ประเทศได้ในระดับหนึ่ง แต่เราก็ควรที่จะคำนึงถึงกรณีที่เราก็คงต้องมีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตและการเสียโอกาสในด้านอื่นๆ หากเราเร่งรีบดำเนินการโครงการ CDM ณ ขณะนี้ โดยขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ ประเด็นคำถามจึงอยู่ที่ว่าประเทศไทยควรมีแนวยุทธศาสตร์ในการดำเนินการอย่างไรที่จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า เมื่อถึงเวลาที่เรจะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เราจะยังมีทางเลือกในการใช้สิทธิในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของเราได้เองตามสิทธิที่เรามีอยู่ โดยไม่ต้องซื้อสิทธิจากประเทศอื่นๆ และในการดำเนินโครงการ CDM โครงการนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมีแนวทางพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคัดเลือกโครงการ CDM ที่จะให้มีการดำเนินการในประเทศอย่างเหมาะสมและมีกรอบกติกาที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในใบรับรอง(CERs) ระหว่างสิทธิของภาครัฐกับสิทธิของเจ้าของโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทยเกิดประโยชน์แก่ประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กรอบกติกาดังกล่าวจะต้องสามารถทำให้กระบวนการในการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่เป็นมาตรฐาน มีความโปร่งใส มีกลไกในเชิงสถาบันที่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้

รายงานการศึกษาของโครงการ “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM” ซึ่งสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานและแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพิจารณาโครงการ CDM ตลอดจนการดำเนินงานที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยต่อไป โดยในการนำเสนอได้แบ่งออกเป็น 6 บท คือ *บทที่หนึ่ง* เป็นบทนำที่นำเสนอภาพรวมของของโครงการ CDM อันเป็นเหตุและผลของแนวคิดในการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทย *บทที่สอง* ได้นำเสนอ ความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารเกียวโดในแง่ของหลักการที่สำคัญในมุมมองทางด้านกฎหมาย *บทที่สาม* นำเสนอในส่วนของสถาบันที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด ที่มีความสำคัญต่อความเข้าใจในกระบวนการโครงการ CDM

¹ ใบรับรอง (Certified Emission Reduction: CERs) ซึ่งคณะกรรมการบริหาร (CDM Executive Board) จะออกให้แก่เจ้าของโครงการหรือองค์กรที่ดำเนินการและสามารถลดการปล่อยหรือการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก เจ้าของโครงการสามารถที่จะนำสิทธิดังกล่าวนี้ไปคิดเป็นการลดการปล่อยก๊าซของตนเองหรือนำไปขายให้กับประเทศอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ปริมาณที่ลดได้ เพื่อให้บรรลุตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในพิธีสารเกียวโด

และนำเสนอในมุมมองด้านกฎหมาย ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM ในมิติระหว่างประเทศ บทที่สี่ เป็นการนำเสนอในเรื่องของนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ ทั้งในกลุ่มของประเทศที่มีบทบาทในการผลักดันพิธีสารเกียวโตให้มีผลบังคับใช้และนโยบายของประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของพิธีสาร บทที่ห้า เป็นการนำเสนอยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย ที่ครอบคลุมทั้งด้านองค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบ รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอนต่างๆ ที่ควรคำนึงหากมีการทำโครงการ CDM และบทที่หก ได้นำเสนอบทสรุป และข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการ CDM ในมุมมองต่างๆ ทั้งทางด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ สังคม สิ่งแวดล้อม และนโยบายที่เกี่ยวข้อง

1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ คือ

- 1) เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษายุทธศาสตร์ของประเทศอุตสาหกรรม และวิเคราะห์บทบาทของ Designated Operational Entities (DOE) เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานของการวางยุทธศาสตร์แก่คณะทำงานกำกับ การดำเนินงานตามกลไก CDM
- 3) เพื่อทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ CDM ที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน
- 4) เพื่อเสนอแนวทางเบื้องต้นในการกำหนดหลักกฎหมายที่เหมาะสมในการพิจารณาโครงการ CDM ของประเทศไทยแก่คณะทำงานกำกับ การดำเนินงานตามกลไก CDM
- 5) เพื่อสร้างศักยภาพด้านความรู้เกี่ยวกับ CDM แก่ผู้เกี่ยวข้องด้านการเจรจาของประเทศไทย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย
- 6) เพื่อนำเอาผลการศึกษาจากข้อ 1-4 มากำหนดโจทย์วิจัยที่เกี่ยวกับกลไก CDM ในระยะต่อไป

1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

- 1) จัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับ CDM ทั้งส่วนของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างเครือข่ายความรู้เกี่ยวกับ CDM ของประเทศ
- 2) สืบค้นและรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษาเกี่ยวกับการกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ความชัดเจนในประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยที่

ได้เคยมีการทำการศึกษาไว้แล้ว ว่ามีการศึกษาในแง่มุมใดบ้างและมีมากน้อยเพียงใด เช่น ด้านเทคนิค ด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย เป็นต้น

3) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ในการเตรียมการในการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด

4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมการของประเทศอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด

1.4 รูปแบบการดำเนินการ

1) การรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่โดยการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง การค้นหาใน web site และ การใช้แหล่งข้อมูลจากสถานทูตต่างๆ โดยการสัมภาษณ์

2) การจัด Forum เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ของนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนภาคเอกชนต่างๆที่เกี่ยวข้อง และการประชุมสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการศึกษารับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด ทั้งในภาครัฐ และเอกชน ตลอดจนการระดมสมองเพื่อหาโจทย์วิจัยในการศึกษาระยะต่อไป

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการคัดเลือกโครงการ CDM และท่าทีของประเทศไทยในฐานะภาคีสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโต

2) เครือข่ายความรู้เกี่ยวกับ CDM ทั้งในส่วนหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขอบเขตและประเด็นการวิจัยของกลไกการพัฒนาที่สะอาดในประเทศไทย

4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเตรียมการด้านกฎหมายและสถาบันที่เกี่ยวข้อง (Institutional and regulatory design) เพื่อให้สามารถดำเนินการเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดได้อย่างเป็นประโยชน์กับประเทศไทย

5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์และกรอบเวลาสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 สรุปผลการดำเนินการ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในเรื่องของ CDM ทั้งในส่วน of หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานจากต่างประเทศ สามารถสรุปผลกิจกรรม (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก) ได้ดังนี้คือ

1. การสัมมนาเรื่อง “กลไกการพัฒนาที่สะอาด : ประสบการณ์และการเตรียมการของประเทศกำลังพัฒนา”

วันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ

จำนวนผู้เข้าร่วม 41 คน

2. การสัมมนาเรื่อง “จับกระแสการประชุมอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP 9)”

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ณ ห้อง 605 อาคารเทพทวารวดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย จำนวนผู้เข้าร่วม 27 คน

3. การสัมมนาเรื่อง “Prospects for CDM in Thailand: The International Cooperation”

วันที่ 25 มีนาคม 2547 ณ ห้องวิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ จำนวนผู้เข้าร่วม 47 คน

4. เสวนาโต๊ะกลม “ข้อเสนอแนวทางและเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM ของประเทศไทย” ต่อภาครัฐ

วันที่ 22 เมษายน 2547 ณ ห้องประชุมชั้น 2 อาคารเทพทวารวดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย จำนวนผู้เข้าร่วม 14 คน

5. เสวนาโต๊ะกลม “ข้อเสนอแนวทางและเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM ของประเทศไทย” ต่อภาคเอกชน

วันที่ 22 เมษายน 2547 ณ ห้องประชุมสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

อาคารวิทย์พัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวนผู้เข้าร่วม 13 คน

6. การสัมมนา “การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM”

วันที่ 7 กรกฎาคม 2547 ณ ห้องแมจิก 1 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ จำนวนผู้เข้าร่วม 92 คน

บทที่ 2

ความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารเกียวโต

บทนี้เป็นการนำเสนอเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเกียวโต ทั้งในส่วนของวัตถุประสงค์ กลไกและหลักการสำคัญต่างๆ ที่อยู่ภายใต้พิธีสารฯ รวมทั้งมุมมองของการวิเคราะห์ในด้านกฎหมายที่สำคัญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในด้านกระบวนการ และการตีความที่ถูกต้องในการดำเนินการตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโต

2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework on Climate Change – UNFCCC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับการรับรองจากที่ประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม (The United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) เมื่อปี พ.ศ. 2535 ณ นคร ริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ยังผลให้ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 (non Annex I Party)

จุดประสงค์หลักของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นระบุไว้ในมาตรา 2 คือ “การรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์” ทั้งนี้ “การรักษาในระดับดังกล่าวต้องกระทำภายในระยะเวลาหนึ่งซึ่งเพียงพอให้ระบบนิเวศปรับตัวเข้ากับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องมิทำให้การผลิตอาหารได้รับการกระทบกระเทือน และต้องอำนวยความสะดวกให้การพัฒนาเศรษฐกิจยังดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืน”²

² มาตรา 2 ของอนุสัญญาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบุว่า “The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilisation of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner”.

ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จึงมีพันธกรณีร่วมกับประเทศภาคีอื่นๆ ในการร่วมดำเนินการเพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกโดยด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งดังที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ นี้

อนุสัญญาฯ ได้ระบุถึงหลักกฎหมายสำคัญ 3 ประการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 2 กล่าวคือ

- (1) หลัก “ความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” (common but differentiated responsibilities)
- (2) หลักปลอดภัยไว้ก่อน (precautionary principle) และ
- (3) หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)

แต่ในที่นี้จะขอล่าวแต่หลักกฎหมายแรกเท่านั้น เนื่องด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ (1) หลัก “ความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” มีการอ้างถึงในพิธีสารเกียวโตในหลายข้อบทแม้จะมีได้มีการอ้างถึงไว้อย่างชัดเจนก็ตาม (2) หลักกฎหมายนี้สะท้อนความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ซึ่งประสงค์จะร่วมรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแต่ยังมีข้อจำกัดในการกระทำดังกล่าว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจหลักกฎหมายนี้โดยละเอียด

หลัก “ความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” หรือ common but differentiated responsibilities หมายถึง หลักที่กำหนดให้ประเทศต่างๆ มีความรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาสภาพแวดล้อมของโลก แต่มีระดับในความรับผิดชอบแตกต่างกัน เนื่องจาก ประเทศต่างๆ มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของสภาพเศรษฐกิจ และสังคม และแต่ละประเทศมีอัตราการทำลายชั้นบรรยากาศและปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับมากน้อยต่างกัน ดังนั้น ระดับในความรับผิดชอบจึงควรสะท้อนและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วย อนุสัญญาฯ นี้ จึงระบุ “หลักความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” ไว้เพื่อกำหนดให้ประเทศที่ก่อมลภาวะทางสภาพแวดล้อมหรือปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยหรือมีศักยภาพในการผลิตก๊าซเรือนกระจกต่ำกว่าประเทศอื่น มีสัดส่วนรับผิดชอบน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราสูงหรือมีศักยภาพในด้านอื่นๆ สูงกว่า เป็นต้น

หลัก common but differentiated responsibilities ได้มีการระบุไว้ชัดเจนเป็นครั้งแรกในปฏิญญาริโอ (Rio Declaration)³ ซึ่งได้รับการรับรองที่ประชุม UNCED เมื่อปี พ.ศ. 2535 ณ นคร ริโอ

³ Principle 7 ระบุว่า “States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth’s ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.”

เดอจาเนโร ประเทศบราซิล และมาตรา 4 ของอนุสัญญาฯ ก็ได้มีการระบุถึงหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกันแก้ปัญหาโลกร้อนในสัดส่วนที่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีและมีส่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเห็นได้จากการที่มาตรา 4 ระบุให้ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 มีพันธกรณีที่รักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ที่ระดับปีฐาน นั่นคือระดับที่วัดได้ในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งถือเป็นระดับเกณฑ์เป้าหมายของอนุสัญญาฯ นี้⁴

อย่างไรก็ดี เมื่อปี พ.ศ. 2538 ที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ (Conference of the Parties – COP) สมัยที่ 1 ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ประเทศภาคีได้หารือและลงความเห็นว่ มาตรการต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ของอนุสัญญาฯ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ อีกทั้ง พันธกรณีที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ไว้ยังไม่ได้รับการอนุวัติอย่างเป็นรูปธรรม การทำลายชั้นบรรยากาศยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง ปริมาณก๊าซเรือนกระจกยังคงถูกปล่อยอยู่ในระดับสูงและไม่มีท่าทีที่ระดับก๊าซเรือนกระจกจะลดลงไปอยู่ที่ระดับ ณ ปีฐาน นั่นคือ ระดับที่วัดได้ในปี พ.ศ. 2533 ที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จึงลงความเห็นว่ มีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางมาตรการที่เข้มแข็งกว่าเพื่อบรรลุเป้าหมายในการรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 2 ของอนุสัญญาฯ ที่ประชุมดังกล่าวจึงให้การรับรอง Berlin Mandate⁵ ซึ่งระบุให้มีการร่างพิธีสารขึ้นเพื่อกำหนดพันธกรณีและนโยบายสำหรับประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 พร้อมทั้งให้มีการกำหนดค่าการปล่อยและการกำจัดก๊าซเรือนกระจกที่แน่นอนและให้มีการกำหนดระยะเวลาเป้าหมายไว้ด้วย

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

⁴ มาตรา 3 ของพิธีสารเกียวโด

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

⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรัสเซียเข้าเป็นภาคี พิธีสารเกียวโด

ประเทศกำลังพัฒนาจะมีผลบังคับใช้เช่นกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยควรทำความเข้าใจมาตรการต่างๆ เหล่านี้ เพื่อเตรียมตัวและวางมาตรการที่จำเป็นรองรับ เพื่อให้มีความพร้อมในการที่จะรักษาและแสวงผลประโยชน์ในส่วนที่ควรได้รับได้อย่างเหมาะสม

2.2 พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol to the UNFCCC)⁷

การร่างพิธีสารที่กล่าวไว้ในใน Berlin Mandate ใช้เวลาถึง 2 ปี ที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 3 (COP 3) จึงได้รับรองพิธีสารเกียวโต เมื่อปี พ.ศ. 2540 ณ เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น

พิธีสารประกอบด้วย 28 มาตรา และ 2 ภาคผนวก ในบทนำของพิธีสารกล่าวไว้ชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารฉบับนี้ โดยพิธีสารยึดถือวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ดังกล่าวซึ่งระบุไว้ในมาตรา 2 เป็นสำคัญ รวมทั้งยังได้อ้างถึงหลักกฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งหมายถึงหลัก common but differentiated responsibilities ว่า พิธีสารนี้ได้รับการชี้นำ (being guided) โดยหลักนี้นั่นเอง

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

นอกจากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ในบทนำของพิธีสารเกียวโตได้เน้นย้ำความสำคัญของการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นั่นคือ “การรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์” โดยในพิธีสารฯ นี้ย้ำความสำคัญของการที่ประเทศในภาคผนวก 1 ว่าเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน ซึ่งสังเกตได้จากข้อบทต่างๆ ในพิธีสารมุ่งหวังจะสร้างภาระแก่ประเทศเหล่านี้มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

มาตราที่สำคัญของ พิธีสารฯ ที่ระบุถึงพันธกรณีที่สำคัญของประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ได้แก่

⁷ UN Doc. FCCC/CP/1997/7. Part V.

- มาตรา 2 ซึ่งวางกฎเกณฑ์ให้ประเทศดังกล่าวอนุวัติและ/หรือขยายนโยบายในประเทศเพื่อการปกป้องและความก้าวหน้าในการกำจัดและการเก็บกักก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) โดยให้คำนึงถึงสถานการณ์ภายในประเทศ พันธกรณีที่มีอยู่ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ การสนับสนุนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการถางป่าและการปลูกป่าด้วย⁸

นอกจากนี้ มาตรา 2 (b) ของพิธีสารฯ ได้วางกฎเกณฑ์สำหรับประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ร่วมมือโดยผ่านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลต่อกันเพื่อประโยชน์ในการสร้างนโยบายและกระบวนการต่างๆ⁹ มาตรา 2 (2) กำหนดให้ประเทศในภาคผนวก 1 ต้องจำกัดและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การบิน และการขนส่งน้ำมันทางเรือ¹⁰ เป็นต้น มาตรา 2 (3) ยังกำหนดให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 อนุวัตินโยบายและกระบวนการในความหมายของมาตรานี้เพื่อก่อให้เกิดผลทางลบน้อยที่สุดต่อการค้าระหว่างประเทศ และทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่จะเกิดกับประเทศกำลังพัฒนา และประเทศอื่นๆ ที่ระบุในมาตรา 4 วรรค 8 และ 9¹¹

- มาตรา 3 ระบุไว้ชัดเจนให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 มีพันธกรณีในการทำให้แน่ใจว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนจะไม่เกินกว่าระดับที่กำหนดไว้ในภาคผนวก B (Annex B) แต่ทั้งหมดนี้ต้องทำเพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าหมายในการลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมอย่างน้อยร้อยละ 5 ของระดับปีฐาน นั่นคือ ระดับที่วัดเมื่อปี พ.ศ. 2533 ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะกระทำเพียงลำพังหรือโดยร่วมกับประเทศอื่น

- มาตรา 25 ได้กำหนดเงื่อนไขในการมีผลบังคับใช้ของพิธีสารเกียวโตไว้ โดยระบุให้มีประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นภาคีพิธีสารฯ ไม่น้อยกว่า 55 ประเทศ และต้องมีผลรวมของระดับการปล่อยก๊าซของประเทศภาคีซึ่งรวมถึงประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ของระดับปีฐาน นั่นคือระดับที่วัดได้ในปีพ.ศ. 2533 เงื่อนไข ดังกล่าวได้สร้างความกดดันพร้อมกับความรับผิดชอบต่อสังคมโลกให้กับประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ และปฏิบัติตามพันธกรณีนี้

⁸ มาตรา 2 (a) (ii)

⁹ มาตรา 2 (b)

¹⁰ มาตรา 2 (2)

¹¹ มาตรานี้กล่าวถึงประเทศที่มีความต้องการเฉพาะ เช่น ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็ก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ขณะนี้ พิธีสารฯ มีประเทศภาคีแล้ว 125 ประเทศ แต่ผลรวมของระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังคงอยู่ที่ร้อยละ 44.2¹² จึงเป็นที่สังเกตได้ว่า มีเพียงเงื่อนไขประการแรกของการให้พิธีสารฯ มีผลบังคับใช้เท่านั้นที่เป็นผลสำเร็จ หากแต่ยังคงต้องอาศัยประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง เช่น สหรัฐอเมริกา หรือรัสเซีย ซึ่งลงนามแล้วได้เข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบัน (ratification) จึงจะทำให้ผลรวมของระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นมากกว่าร้อยละ 55 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ขณะนี้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกานั้นอยู่ที่ร้อยละ 36.1¹³ และรัสเซียปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ที่ร้อยละ 17.4¹⁴ เป็นที่น่าสังเกตคือ สหรัฐอเมริกานั้นมีท่าทีที่ชัดเจนว่า จะไม่เข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ อย่างแน่นอน ในขณะที่รัสเซียได้ประกาศโดยสภาแล้วว่า จะให้สัตยาบันแก่พิธีสารฯ ดังนั้นพิธีสารเกียวโตจึงน่าจะมีผลบังคับใช้ในอีกไม่นานนี้

2.2.1 มาตรการร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 และประเทศนอกภาคผนวก 1 ของพิธีสารเกียวโต

ดังได้กล่าวไปแล้วว่า พิธีสารเกียวโตนั้นเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้มีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสัดส่วนที่สูงนี้จึงถูกผูกมัดให้ดำเนินการอย่างเข้มแข็งเพื่อลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ประเทศส่วนใหญ่ที่อยู่ในภาคผนวก 1 นั้นเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือเป็นประเทศอุตสาหกรรมไม่สามารถลดกำลังการผลิตของตนลงได้เนื่องจากอาจจะส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของโลกอย่างรุนแรง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในภาคผนวก 1 นั้น แม้จะยังคงกดดันให้ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านั้นลดหรือรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่กำหนด ประเทศนอกภาคผนวก 1 กลุ่มนี้ยังต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การถ่ายโอนความรู้ความสามารถ การกระจายเงินทุน และการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ ยังเป็นที่ต้องการของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ พิธีสารเกียวโตจึงเสนอมาตรการใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและเอื้อประโยชน์แก่ประเทศทั้งสองฝ่าย (win-win situation) นั่นคือ ช่วยให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 สามารถลดหรือควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตาม

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

¹³ ณ วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

¹⁴ ณ วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

พันธกรณีที่มีอยู่ และในขณะเดียวกันก็สามารถส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 ด้วย

พิธีสารได้กำหนดมาตรการที่ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 และประเทศกำลังพัฒนาประเทศที่อยู่นอกภาคผนวก 1 สามารถร่วมกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) การรวมผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (aggregation of the combined emissions)

ตามมาตรา 4 ของพิธีสารฯ ได้วางกฎเกณฑ์ให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไปสามารถตกลงร่วมกันในการที่จะรวมอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกันแบ่งสัดส่วนเพื่อให้บรรลุซึ่งพันธกรณีของตน ตัวอย่างเช่น ประเทศในกลุ่มอาเซียนอาจมีข้อตกลงร่วมกันว่า จะรวมค่าหรืออัตราการปล่อยก๊าซของแต่ละประเทศไว้ในนามของกลุ่ม ซึ่งการปล่อยก๊าซของประเทศหนึ่งอาจสูงกว่าระดับที่ได้รับอนุญาต แต่หากอัตราการปล่อยก๊าซรวมของทั้งกลุ่มไม่สูงไปกว่าอัตราของทุกประเทศรวมกัน ก็ถือว่าทุกประเทศบรรลุพันธกรณีของตนแล้ว วิธีการนี้ได้คิดค้นขึ้นเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งมีสมาชิกที่เป็นทั้งประเทศพัฒนาแล้วที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราสูงและประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกค่อนข้างต่ำ ถึงแม้ว่าวิธีการนี้จะมีได้กำหนดให้ประเทศที่ปล่อยก๊าซในอัตราสูงอยู่แล้วลดการปล่อยลง แต่อย่างน้อยก็ช่วยให้ประเทศในกลุ่มทั้งหมดปฏิบัติตามพันธกรณีของตนได้

2) คาร์บอนเครดิต (carbon credit)

มาตรา 6 ของพิธีสารฯ เปิดโอกาสให้ประเทศที่สนใจสามารถโอน หรือได้มาซึ่ง carbon credit เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีที่มีตามมาตรา 3 ของพิธีสารฯ โดยการได้ carbon credit สามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การถ่ายโอนเทคโนโลยี การสนับสนุนโครงการอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น ทั้งนี้ การสนับสนุนโครงการเหล่านี้เพื่อให้ได้ carbon credit มีเงื่อนไขบางประการ เช่น โครงการเหล่านั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง¹⁵ ทั้งนี้ พิธีสารฯ เรียกชื่อให้ที่ประชุมประเทศภาคีของพิธีสารฯ (Conference of the Parties – COP) ร่างกรอบการดำเนินการในการอนุวัติการมาตรานี้ต่อไปด้วย¹⁶

3) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism – CDM)

¹⁵ มาตรา 6 (1) (a)

¹⁶ มาตรา 6 (2)

มาตรา 12 ของพิธีสารเกียวโตได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism - CDM) นี้ คือ เพื่อช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 สามารถบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน และขณะเดียวกันเพื่อช่วยให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 สามารถบรรลุตามพันธกรณีของตนตามมาตรา 3 ของพิธีสารฯ ในการลดและควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁷

มาตรา 12 คำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่นอกภาคผนวก 1 ในการรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโต การดำเนินการ CDM นั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงการร่วมระหว่างประเทศอื่นๆ แต่การทำ CDM นี้อนุญาตให้ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 บรรลุพันธกรณีของตนโดยการให้การสนับสนุนทางการเงินกับโครงการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศนอกภาคผนวก 1 และนำมาสู่การลดความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็น "รูปธรรม วัดได้ และให้ประโยชน์ระยะยาว"¹⁸

จึงเห็นได้ว่า วิธีการ CDM ตามมาตรา 12 นั้นสร้างโอกาสเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนในพิธีสาร ประเทศพัฒนาแล้วสามารถเลือกดำเนินโครงการ CDM กับประเทศกำลังพัฒนาใดก็ได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเลือกดำเนินโครงการ CDM กับประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา หรือประเทศหมู่เกาะแอตแลนติก เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีปริมาณการปล่อยก๊าซในอัตราต่ำ และมีภูมิศาสตร์อยู่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ มีประเทศในแถบยุโรปร่วมทำโครงการ CDM กับประเทศในทวีปลาตินอเมริกา¹⁹ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศในแถบเอเชียหลายประเทศแม้จะมีที่ตั้งอยู่ห่างกัน ไกลมาก อาจเป็น

¹⁷ มาตรา 12 (2)

¹⁸ มาตรา 12 (5) (b)

¹⁹ เมื่อ 21 มีนาคม 2547 ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศเม็กซิโก เพื่อความร่วมมือระยะยาวในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยวิธีการ CDM (Memorandum of Understanding for long-term cooperation on CDM with Mexico)

นอกจากนี้ เยอรมนีได้ทาบทามเม็กซิโกเพื่อร่วมดำเนินโครงการ CDM ในขณะนี้ มีการเน้นความต้องการของเม็กซิโกในการเลือกการดำเนินโครงการที่จะส่งผลต่อการจัดการความยากจนและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน โดยโครงการนี้จะได้รับการสนับสนุนจาก The German Bank for Reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) โปรดดู Centro de Capacitación de la Secretaría de Energía, "Workshop on Clean Development Mechanism (CDM) and Its Possible Contribution to Sustainable Energy Policy" ค.ศ. 2004 หน้า 4 และ 5

เพราะการดำเนินโครงการ CDM อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของประเทศที่เข้าร่วม²⁰ และที่สำคัญ ไม่มีข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น

- ประเทศที่ตกลงกันไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ดังเช่นที่ปรากฏใน (1) การรวมผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งมุ่งเน้นความร่วมมือของประเทศในกลุ่มภูมิภาคเดียวกัน

- ข้อได้เปรียบของการดำเนินโครงการ CDM ที่มีเหนือการซื้อขายอัตราการผลิตปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emissions trading) คือ มุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือในลักษณะ win-win situation เพราะการซื้อขาย emission trading นั้นคงได้ประโยชน์แต่ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น

นอกจากนี้ การดำเนินโครงการ CDM นั้นประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งอาจรวมถึงเป้าหมายเพื่อการรักษาสีเขียวของโลกในระยะยาว การสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนหรือการจัดความยากจนด้วย²¹ จึงทำให้การดำเนินโครงการ CDM ได้รับความสนใจอย่างมากจากประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา อีกทั้ง เป้าหมายเหล่านั้นยังสอดคล้องกับกระแสความเห็นของประชาคมโลกในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งที่สะท้อนอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศด้วย ดังเห็นได้จากผลการประชุมสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. 2543 หรือ Millennium Summit ที่รับรองเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ หรือ Millennium Development Goals (MDGs) เพื่อเป็นเป้าหมายใหม่แห่งการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 และผลของการประชุม World Summit on Sustainable Development (WSSD) เมื่อปี พ.ศ. 2545 ที่เน้นย้ำความจำเป็นในการรักษาสภาพแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกด้วย

อย่างไรก็ดี กลไก CDM เป็นผลมาจากการซื้อขายใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษ (tradable permit) ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ที่มีแนวคิดในการใช้ระบบตลาดในการทำให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกทางการตลาดนี้ทำให้ก๊าซเรือนกระจกเปรียบเสมือนสินค้าชนิดหนึ่ง ซึ่งในกรณีนี้สินค้าที่ซื้อขายก็คือปริมาณก๊าซที่ลดได้ ดังนั้นในส่วนการจัดการในระดับสากลในกลไก CDM ที่มีการดำเนินการผ่านระบบตลาดซื้อขายสินค้า แนวทางส่วนหนึ่งในระบบการซื้อขายจะต้องอาศัยระบบการเจรจาต่อรองเพื่อ

²⁰ มาตรา 12 (5) (a)

²¹ เยอรมนีได้ทาบทามเม็กซิโกเพื่อร่วมดำเนินโครงการ CDM ในขั้นนี้ มีการเน้นความต้องการของเม็กซิโกในการเลือกการดำเนินโครงการที่จะส่งผลต่อการจัดความยากจนและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน โดยโครงการนี้จะได้รับการสนับสนุนจาก The German Bank for Reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) โปรดดู Centro de Capacitación de la Secretaría de Energía, “Workshop on Clean Development Mechanism (CDM) and Its Possible Contribution to Sustainable Energy Policy” ค.ศ. 2004 หน้า 4 และ 5

รักษาผลประโยชน์ของแต่ละประเทศทั่วโลก ทั้งในส่วนด้านราคาคาร์บอนเครดิต และประโยชน์สำหรับประเทศกำลังพัฒนาให้อยู่ในเงื่อนไขต่างๆ ของการได้มาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน หากจะวิเคราะห์ในแนวทางของกลไก CDM ดังกล่าว คณะนักวิจัยตั้งข้อสังเกตว่ากลไกนี้ยังมีจุดอ่อน กล่าวคือ กลไก CDM กลับเป็นกลไกที่ลดแรงจูงใจสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ในการร่วมกันลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งที่สามารถทำได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เกิดจากสองสาเหตุคือ สาเหตุแรกคือการขาดแรงจูงใจในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยไม่ผ่านการทำโครงการ CDM กับประเทศที่พัฒนาแล้ว (unilateral) เพราะหากกระทำเช่นนั้น จะเป็นการเร่งให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้น ต้องมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นผลเสียต่อการเจรจา และสาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ ในอนาคตข้างหน้าประเทศกำลังพัฒนา ก็อาจต้องมีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงเป็นเหตุให้ไม่ต้องการทำโครงการ CDM ในปัจจุบันมากนัก เพื่อสำหรับเก็บไว้เป็นทางเลือกในอนาคตเมื่อประเทศของตนต้องมีพันธกรณี

ดังนั้น ทางออกหนึ่ง ที่ควรพิจารณาเพื่อเป็นทางเลือกร่วมกับกลไก CDM คือ นอกเหนือจากการค้าขายเครดิต ซึ่งจะเป็นการจำกัดปริมาณการลดของก๊าซเรือนกระจกนั้น หากสามารถจะมีแนวทางอื่น อาทิเช่น การใช้มาตรการทางภาษี (CO₂ tax) เข้าร่วม โดยจัดเก็บภาษีจากประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูง แล้วนำเงินที่ได้มาจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อช่วยอุดหนุนให้ประเทศกำลังพัฒนา ช่วยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยสามารถได้ทางเลือกอื่น ในการร่วมลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากการค้าขายเครดิตในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก ที่เน้นการค้าการลงทุนมากกว่าการแก้ปัญหาก๊าซเรือนกระจก

อนึ่ง พิธีสารเกียวโดกำหนดขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการ CDM ไว้ในมาตรา 12 ดังนี้

- (1) ประเทศกำลังพัฒนาต้องได้รับประโยชน์จากโครงการ CDM ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่สุดของประเทศไทย
- (2) ให้มีการรับรองระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ผูกพันที่จะต้องลด หรือ Certified Emission Reduction (CERs)
- (3) ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 ที่ประสงค์จะดำเนินโครงการ CDM ร่วมกับประเทศนอกภาคผนวก 1 ต้องช่วยเหลือด้านการเงินกับประเทศนั้น ๆ²² โดยเฉพาะในส่วนต้นทุนของการปรับตัว (costs of adaptation) ต่อผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ²³

²² มาตรา 12 (6)

(4) เมื่อโครงการ CDM ดำเนินการแล้ว ประเทศที่อยู่ในภาคผนวก 1 อาจนำระดับก๊าซเรือนกระจกที่ลดลง หรือ CERs มาหักลบออกจากระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ตนผูกพันที่จะต้องทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีในมาตรา 3 ของพิธีสาร ฯ

(5) พิธีสารเกี่ยวโยงระบุให้ COP (ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ประชุมประเทศภาคี - COP serving as the meeting of the Parties (MOP)) หรือ COP-MOP ทำหน้าที่สำคัญหลายประการ อาทิ เช่น

- การดำเนินโครงการ CDM ต้องอยู่ภายใต้อำนาจและคำแนะนำของ COP-MOP และต้องได้รับการกำกับดูแล (to be supervised) โดยคณะกรรมการบริหาร CDM (Executive Board of the Clean Development Mechanism) ด้วย

- COP – MOP ต้องประชุมเพื่อกำหนดกรอบแบบและกระบวนการทางปฏิบัติสำหรับ CDM เพื่อให้แน่ใจว่า จะเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเชื่อถือได้ โดยให้มีการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของโครงการอย่างเป็นอิสระด้วย

²³ มาตรา 12 (8)

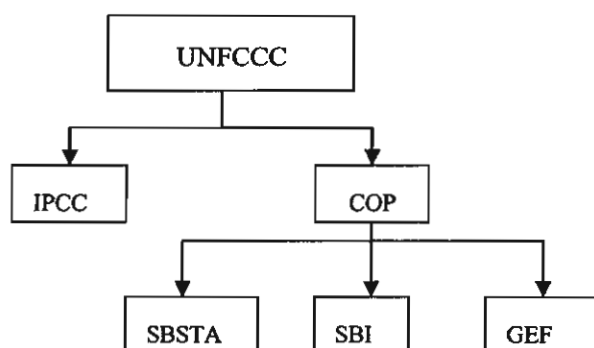
บทที่ 3

กรอบของการดำเนินการภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด

การเตรียมความพร้อมหากจะมีการดำเนินการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) สิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งที่สำคัญคือการเข้าใจกรอบข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ตลอดจนบทบาทของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้ CDM ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ CDM โดยเนื้อหาในบทนี้ ได้มีการรวบรวมรายละเอียดทั้งในด้านหน้าที่และบทบาทของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด กฎหมายข้อกำหนด และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ CDM ในมิติระหว่างประเทศ

3.1 สถาบันที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework on Climate Change UNFCCC)²⁴ เกิดขึ้นจาก ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้เห็นชอบให้มีการเจรจาจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการเจรจาระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiating Committee) เพื่อดำเนินการให้มีการจัดทำร่างอนุสัญญาฯ และได้เปิดให้มีการลงนามรับรองอนุสัญญาฯ ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อรักษาควบคุมระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลกให้อยู่ในระดับที่ไม่ไปรบกวนระบบภูมิอากาศ โดยอนุสัญญาฯ ได้กำหนดองค์กรต่างๆ ขึ้นมา เพื่อเป็นสถาบันรองรับการอนุมัติให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของอนุสัญญาฯ ดังนี้



ภาพที่ 3. 1 แสดงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ

²⁴ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3.1.1 การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา (Conference of the Parties, COP)

ซึ่งถือเป็นองค์กรสูงสุดของอนุสัญญาฯ ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีจะประชุมปีละครั้ง เพื่อทบทวนความก้าวหน้าของอนุสัญญาฯ และทำหน้าที่ดูแลให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีหน้าที่ชัดเจนตามรายละเอียดคือ

- ติดตาม ประเมิน และตรวจสอบการอนุวัติตามอนุสัญญาฯ และมติที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นระยะ

- ประเมิน ตรวจสอบ การอนุวัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นระยะ

- ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ข่าวสารระหว่างประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เป็นไปได้

โดยสะดวก

- จัดตั้งองค์กรย่อย คือ องค์กรย่อยเพื่อให้คำปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA) และองค์กรย่อยเพื่อการอนุวัติ (Subsidiary Body for Implementation, SBI)

- กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงิน คือ กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility, GEF)

- จัดตั้งองค์กรเพิ่มเติมตามความจำเป็น

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดกลไกทางการเงิน คือ กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก หรือ GEF (Global Environment Facility) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงินของอนุสัญญาฯ โดยมีองค์กรระหว่างประเทศ 3 องค์กร ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) เป็นหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินโครงการต่างๆ ต่อมา มีการจัดตั้งกองทุนเพิ่มเติม คือ

1) Special Climate Change Fund (SCCF) มีวงเงินสนับสนุน 500 ล้านดอลลาร์ แต่ยังติดขัดในเรื่องเงื่อนไขและแนวทางการให้ทุน กองทุนนี้ยังไม่เริ่มขึ้น

2) LDCs Fund (Least Developed Countries Fund) เพื่อ implement work program ของประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด การขอรับทุน ต้องมีการทำแผนขอรับทุนในระดับชาติ ซึ่งกองทุนนี้ ประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิก โดย LDCs กำลังมีโครงการที่เรียกว่า NAPAS (National Action Plan On Adaptations)

3) Adaptation Fund โดยเงินส่วนหนึ่งมาจากการ implement CDM จำนวนเงินที่เข้ากองทุน คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของจำนวนเงินที่ได้จากการ implement CDM ซึ่งประเทศไทยสามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุนนี้ได้

องค์กรย่อยเหล่านี้ยังสามารถขอรับการสนับสนุนทางวิชาการจากคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) เพื่อประกอบการกำหนดแนวทางของอนุสัญญาฯ ได้ด้วย

3.1.2 คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board, EB)²⁵

คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ในลักษณะของการเลือกตั้งผู้แทนจากภูมิภาคต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ซึ่งคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10 ประเทศ โดยประธานมาจากประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1) รองประธานมาจากประเทศพัฒนาแล้ว (กลุ่มภาคผนวกที่ 1) และมีสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนจากภูมิภาคต่าง ๆ ของสหประชาชาติภูมิภาคละ 1 ประเทศ รวมเป็น 5 ประเทศด้วยกัน สมาชิกจากประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และนอกภาคผนวกที่ 1 อีกกลุ่มละ 1 ประเทศ และสมาชิกจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะ (Small Island Developing States) อีก 1 ประเทศ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดยังมีสมาชิกสำรอง (Alternates) ที่ได้รับการเลือกตั้งในลักษณะเดียวกัน อีก 10 ประเทศด้วย

สำหรับประธานและรองประธานคณะกรรมการฯ จะมีการสลับกันในระหว่างกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยมีวาระครั้งละ 1 ปี ส่วนสมาชิก และสมาชิกสำรองจำนวนประเภทละ 5 ประเทศจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 3 ปี ในขณะที่อีก 5 ประเทศจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 2 ปี หากสมาชิกมีการลาออก หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ครบวาระตามที่กำหนดไว้ได้ คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดอาจตัดสินใจให้ผู้แทนจากภูมิภาคเดียวกันที่ได้รับการเลือกตั้งเดิมเข้าดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดไว้

คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด มีอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินการ ดังนี้

1. กำหนดรายละเอียด ขั้นตอน ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของ การดำเนิน โครงการขนาดเล็ก (Small Scale Projects) เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ที่ทำหน้าที่เป็นที่ประชุมประเทศภาคีพิธีสารฯ พิจารณาเห็นชอบ
2. พิจารณานุมัติวิธีการกำหนดข้อมูลฐาน (Baseline) แผนการกำกับดูแล (Monitoring plan) และขอบเขตโครงการ (Project boundary)

²⁵ อัญญาพร ไกรพานนท์,ม.ป.ป.

3. พิจารณากำหนดวิธีการและมาตรฐานในการขึ้นทะเบียนหน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ (Operational Entities, OEs) รวมทั้งดำเนินการขึ้นทะเบียน และยับยั้ง หรือเพิกถอนการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติดังกล่าว

4. จัดทะเบียนโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

5. พัฒนา และดูแลระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระบบการจัดทะเบียน และขึ้นทะเบียนโครงการ ระบบการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ระบบฐานข้อมูล เป็นต้น

6. รายงานผลการดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการกระจายตัวของโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาดในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกต่อที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ / พิธีสารฯ

7. คณะกรรมการฯ อาจแต่งตั้งคณะทำงาน หรือคณะผู้เชี่ยวชาญ เพื่อช่วยในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น อย่างไรก็ตาม คณะทำงาน หรือคณะผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น ควรประกอบด้วยผู้แทนจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดจะมีการประชุมร่วมกันเป็นระยะ ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น โดยที่จะต้องมีการประชุมร่วมกันอย่างน้อยปีละ 3 ครั้ง และในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมได้ในฐานะผู้สังเกตการณ์ การประชุมแต่ละครั้งจะถือว่าครบองค์ประชุมก็ต่อเมื่อมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมอย่างน้อยสองในสามของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด โดยที่สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมจะต้องประกอบด้วยสมาชิกจากกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 จำนวนเท่า ๆ กัน ซึ่งในการลงมติเพื่อตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการอย่างน้อยสามในสี่ของจำนวนกรรมการที่เข้าร่วมในการประชุมในครั้งนั้น

3.1.3 หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ (Operational Entities, OEs)

หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ เป็นหน่วยงานหรือองค์กรอิสระที่ได้รับการรับรองจากกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด ให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ ตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบจะเป็นบริษัทที่ปรึกษา สถาบันหรือองค์กรในระดับประเทศ หรือในระดับนานาชาติก็ได้ ที่มีการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาดกำหนดไว้ และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการบริหารฯ

หน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ยืนยัน และรับรองความถูกต้องของปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ
2. ตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของประเทศ เข้าบ้าน
3. เปิดเผยข้อมูลโครงการที่ได้ดำเนินการตรวจสอบ ยืนยัน และรับรองความถูกต้องในส่วนที่ไม่ถือว่าเป็นความลับของเจ้าของโครงการ ซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแสดงให้เห็นถึงส่วนเพิ่มเติมของโครงการที่นอกเหนือจากการดำเนินงานปกติ (Additionalities) วิธีการในการกำหนดข้อมูลฐาน (Baseline) การติดตามตรวจสอบ (Monitoring) และการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น ไม่ถือว่าเป็นความลับในการดำเนินโครงการ
4. รายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด

สำหรับขั้นตอนในการขึ้นทะเบียน OEs กับ EB นั้น มีดังนี้

- OEs เสนอคุณสมบัติของหน่วยงานตามแบบฟอร์มที่ COP/MOP กำหนดคือ EB เพื่อพิจารณา
- EB พิจารณาคุณสมบัติที่ OEs นำเสนอ หากมีความสมบูรณ์จะส่งต่อไปให้ COP/MOP พร้อมกับแสดงความคิดเห็น หากไม่สมบูรณ์จะส่งกลับไปให้ผู้เสนอขอรับการแต่งตั้ง
- COP/MOP ทำการแต่งตั้ง OEs พร้อมทั้งประกาศรายชื่ออย่างเป็นทางการ
- EB จะทำหน้าที่สุ่มตรวจสอบ OEs และทำการทบทวนคุณสมบัติของ OEs ทุก ๆ 3 ปี
- OEs ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้กับ EB นั้นสามารถดำเนินกิจกรรมการยืนยัน (validation) การตรวจสอบและการรับรอง (Verification and Certification) ซึ่ง EB มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าจะ OEs เดียวกันจะสามารถดำเนินการได้ทุกขั้นตอน หรือจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง OEs ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน

- หาก EB มีมติที่จะยับยั้ง หรือเพิกถอนการรับรอง OEs อันเนื่องมาจากการตรวจสอบพบว่า OEs นั้นไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ EB กำหนดไว้ได้ โครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดที่ได้รับการจดทะเบียนไว้กับ EB แล้ว จะไม่ได้ผลกระทบจากการยับยั้ง หรือเพิกถอน นอกจากจะมีผลการตรวจสอบที่ชัดเจนว่า การตรวจสอบหลักฐานในการดำเนินโครงการ การยืนยัน และการรับรองความถูกต้องของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากการดำเนินโครงการที่ดำเนินการโดย OEs ที่ถูกยับยั้ง หรือเพิกถอนนั้นไม่ถูกต้อง ในกรณีเช่นนี้ EB อาจกำหนดให้ OEs อื่นที่ได้รับการรับรองจาก EB ดำเนินการแทน และหากพบว่า มีการออกไปรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่

ลดได้จากการดำเนินโครงการมากกว่าความเป็นจริงจะต้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 30 วัน โดย OEs ที่ถูกยับยั้ง หรือเพิกถอนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

มาตรฐานในการเป็นที่ยอมรับในฐานะ Operational Entities

1. การเป็น Operational Entities จะต้องมีความสอดคล้องดังต่อไปนี้

1) จะต้องถูกต้องตามกฎหมาย (ไม่ว่าองค์กรตามกฎหมายภายในประเทศหรือต่างประเทศ) และมีหนังสือรับรองเป็นหลักฐาน

2) มีการจ้างพนักงานเป็นจำนวนมากพอที่จะประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับตามชนิดและขนาดของงานที่ปฏิบัติงานอยู่ ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง

3) มีเสถียรภาพทางการเงิน มีหลักประกัน และมีทรัพยากรในการจัดกิจกรรมต่างๆ

4) มีระบบของการช่วยเหลือทางการเงินและกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมต่างๆ

5) มีหนังสือเกี่ยวกับกระบวนการทำงานภายในเพื่อที่จะทำหน้าที่หรือกิจกรรมต่างๆ ให้สัมฤทธิ์ผลได้ และเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดสรรแบ่งความรับผิดชอบภายในองค์กร รวมทั้งการจัดการข้อผิดพลาดซึ่งกระบวนการทั้งหลายเหล่านี้จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

6) มีหรือสามารถเข้าสู่การค้าที่สำคัญเพื่อที่จะทำให้เกิดการทำงานในหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงในกระบวนการของ CDM และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องโดย COP / MOP ในความรู้และความเข้าใจเฉพาะด้านในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) มีกระบวนการ รูปแบบ และแนวทางสำหรับการปฏิบัติการของ CDM และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องของ COP / MOP และคณะกรรมการบริหาร

(ข) ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมและการยอมรับนับถือของโครงการ CDM รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(ค) มุมมองหรือวิธีการทางเทคนิคของโครงการ CDM ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การทำการค้าหรือการพาณิชย์ในสิ่งแวดล้อมพื้นฐานและการแสดงออกของการกระทำจริง

(ง) กระบวนการและวิธีการตรวจสอบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

(จ) กรรมวิธีเกี่ยวกับการแพร่ของเผ่าพันธุ์มนุษย์โดยใช้แหล่งต่างๆ

(ฉ) แรงกดดันในระดับส่วนย่อยและท้องถิ่น

7) มีโครงสร้างการจัดการซึ่งมีการควบคุมความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานทั้งองค์กร เช่น กระบวนการในการประกันคุณภาพ และการตัดสินใจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำไปใช้จริงได้ และการเป็นที่ยอมรับในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สมัครเข้าทำงานในองค์กร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้