กฎหมาย
กับการเปลี่ยนแปลง
สภาพภูมิอากาศ

(Law and Climate Change)

ดร. อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ



ข้อมูลทางบรรณานุกรม

กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Law and Climate Change) /โดยดร. อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ-- กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559. 180 หน้า.

1. กฎหมายสิ่งแวดล้อม
2. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
3. โลกร้อน
4. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992
5. พิธีสารเกียวโต ค.ศ. 1997

ISBN 978-616-417-003-2

ชื่อหนังสือ	กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Law and Climate Change)
จัดทำโดย	ดร. อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ
ปีที่พิมพ์	มิถุนายน พ.ศ. 2559
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
จัดพิมพ์และจัดจำหน่ายโดย	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 979/17-21 อาคาร SM.Tower ชั้น 23 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0 2278 8200 โทรสาร 0 2298 0476
พิมพ์ที่	บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด 39/205-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 ถนนวิภาวดี-รังสิต แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 0 2996 7392-4 โทรสาร 0 2996 7395



คำนิยม

ในปัจจุบันภาวะโลกร้อนเป็นปัญหาที่คุกคามการดำรงอยู่ของมนุษยชาติอย่างมาก การศึกษาวิจัยในหลายสาขาเพื่อหาทางออกและบรรเทาผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวร่วมกัน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง

ในโอกาสที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง โดยได้ให้เงินอุดหนุนแก่บุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง ได้แก่ ดร. อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องการแก้ไขปัญหาโลกร้อนด้วยวิธีการทางกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่น่ายินดีในการพยายามหาทางออกโดยใช้วิธีการทางนิติศาสตร์ และถือเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้เกิดการศึกษาค้นคว้าต่อไปในอนาคต อันมีส่วนช่วยให้ประเทศไทยมีข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์หลากหลายยิ่งขึ้น กระผมจึงหวังว่า หนังสือเล่มนี้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่กำลังสนใจศึกษาในเรื่องปัญหาโลกร้อนที่สัมพันธ์กับกฎหมาย และน่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังที่ผู้ให้ทุนอุดหนุนและผู้วิจัยได้ตั้งเป้าหมายไว้



นายปิยะ ปะตังทา
ประธานศาลปกครองสูงสุด
มิถุนายน 2559



คำนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาระดับโลก ซึ่งมีสาเหตุจากกิจกรรมของมนุษย์เป็นหลักที่ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศตั้งแต่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประชาคมโลกได้จัดข้อตกลงร่วมกันเพื่อดำเนินการความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) เพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานกระบวนการทางวิทยาศาสตร์

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยกระบวนการวิจัย โดยพัฒนาองค์ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยศาสตร์ต่างๆ อาทิ *ด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์* ในประเด็นจัดทำแบบจำลองภูมิอากาศอนาคตของประเทศไทย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศและความแปรปรวน รวมถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศต่อผลผลิตในภาคเกษตรกรรม *ด้านเศรษฐศาสตร์* ในประเด็นการพัฒนาเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการลดปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการผลิตต่างๆ *ด้านสังคมศาสตร์* ในประเด็นด้านการปรับตัวของภาคส่วนต่างๆ เพื่อรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น ซึ่งทาง สกว. ได้สนับสนุนการวิจัยในประเด็นนี้เป็นระยะเวลามากกว่า 15 ปี เพื่อเผยแพร่และประยุกต์ใช้องค์ความรู้เหล่านี้ในการรับมือและแก้ไขผลกระทบต่อประเทศไทยต่อไป

หนังสือเรื่อง “กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” นี้ เป็นผลผลิตต่อยอดจากงานวิจัยโครงการเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ” ที่ทาง สกว. สนับสนุนและถือเป็นงานวิจัยในศาสตร์ใหม่ที่นำมิติทางกฎหมาย/นิติศาสตร์ ศึกษาประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในการนี้ สกว. ขอขอบคุณ ดร. อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะนักวิจัย จากสำนักงานศาลปกครอง ในความทุ่มเทและร่วมกันศึกษาวิจัยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในมิติทางกฎหมาย และได้นำองค์ความรู้ดังกล่าวเรียบเรียงในรูปแบบของหนังสือ เพื่อเผยแพร่สร้างความรู้ความเข้าใจให้เกิดขึ้นในวงกว้าง

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากผลงานวิจัยนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศ ที่จะนำไปใช้ในการสร้างความเข้าใจ การสร้างความพร้อม และต่อยอดขยายผลจากองค์ความรู้ในมิติทางกฎหมายและสร้างผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้ให้มีเพิ่มมากขึ้น เพื่อร่วมกันรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต ตามเจตนารมณ์ “สร้างสรรค์ปัญญาเพื่อพัฒนาประเทศ”

ศาสตราจารย์ นายแพทย์สุทธิพันธ์ จิตพิมลมาศ
ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำ

งานวิจัยเรื่อง *"การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ"* เป็นโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2557–2559 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศและของประเทศไทย และเพื่อเสนอแนะแนวคิดในการพัฒนากฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย ซึ่งในกระบวนการศึกษาวิจัย ได้มีการระดมความคิดเห็นร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิหลายครั้ง ทั้งจากภาครัฐ เช่น กระทรวงพลังงาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม เป็นต้น จากรัฐวิสาหกิจ อาทิ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นต้น และจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) รวมทั้งยังมีการเสนอแนะร่วมกับภาคเอกชน เช่น บริษัทในเครือซีพี และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นต้น งานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นการพิจารณาร่วมกันระหว่างผู้ที่คร่ำหวอดในเรื่องโลกร้อน ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย เพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยด้วยวิธีการทางนิติศาสตร์

หนังสือเล่มนี้เป็นการนำงานวิจัยดังกล่าว มาสกัดสาระสำคัญและเรียบเรียงโดยมุ่งให้มีการนำไปใช้ศึกษาปัญหาโลกร้อนในมิติทางกฎหมายซึ่งในประเทศไทยยังถือเป็นเรื่องใหม่มาก โดยประสงค์ให้มีการขยายการศึกษาทำความเข้าใจและหวังให้ผู้เชี่ยวชาญหรือนักศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขานิติศาสตร์ หันมาให้ความสนใจและศึกษาอย่างลึกซึ้ง อันเป็นการสานต่อและต่อยอดการผลิตงานวิจัยอย่างไม่รู้จบต่อไป

ในโอกาสนี้ กระผมในฐานะหัวหน้าโครงการวิจัย ขอขอบคุณคณะนักวิจัยและผู้ช่วยนักวิจัยทุกคนที่ร่วมกันทุ่มเทศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์อย่างหนัก เพื่อให้งานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะคุณณัฐพล ลือสิงหนาท ที่ร่วมกันจัดทำหนังสือเล่มนี้ และขอบคุณที่ปรึกษาโครงการฯ ทั้ง รศ.สุธรรม อยู่ในธรรม คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และ ดร. ณัฐริกา วายุภาพ นิติพน รองผู้อำนวยการองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก ที่ให้คำปรึกษาในหลายโอกาสสำคัญแก่คณะนักวิจัย ขอขอบคุณต้นสังกัดอย่างศาลปกครองและสำนักงาน

ศาลปกครองที่ให้การสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง นายสุรพันธ์ บุรานนท์ ที่ให้ความช่วยเหลือเสมอมา และที่สำคัญขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และผู้อำนวยการฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ รศ.ดร. ชนาธิป ผาริโน ที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนในทุกด้าน รวมถึงการผลิตหนังสือเล่มนี้ด้วย ขอขอบคุณครับ

ดร. อนันต์ คงเครือพันธุ์
หัวหน้าโครงการวิจัย
มิถุนายน 2559

สารบัญ

คำนิยม I

คำนำ II

ส่วนที่ 1
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ **1**
รูปแบบข้อตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.1 รูปแบบข้อตกลงระหว่างประเทศ 5
1.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง 7
กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
1.2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 7
1.2.2 พิธีสารเกียวโต 13
1.2.3 พันธกรณีภายใต้การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา 17
สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP)
การประชุมรัฐภาคีพิธีสารเกียวโต และข้อตกลงระหว่างประเทศ
อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
1.2.4 ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ค.ศ. 2015 37

ส่วนที่ 2
กฎหมายของต่างประเทศ **41**
ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.1 กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 44
ของประเทศเม็กซิโก
2.2 กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 58
ของประเทศอินโดนีเซีย
2.3 กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 72
ของสหราชอาณาจักร

2.4 กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศนิวซีแลนด์ 92
ตารางแสดงการเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ 110

ส่วนที่ 3
นโยบาย กฎหมายของประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: ปัญหาและบทวิเคราะห์ **113**

3.1 แนวนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 116
3.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 126
3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย 131
3.3.1 ปัญหาการไม่มีหน่วยงานในการบริหารจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างบูรณาการ 131
3.3.2 ปัญหาการดำเนินการแก้ไขโดยอาศัยกลไกระดับกระทรวงเป็นหลัก 134
(ก) มาตรการทางกฎหมายในระดับกระทรวงไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 134
(ข) การแก้ไขปัญหาโดยใช้หน่วยงานระดับกระทรวงเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีข้อบกพร่อง 135
3.3.3 ปัญหาด้านการจัดเก็บข้อมูลก๊าซเรือนกระจก 136
3.4 บทวิเคราะห์ 137

บรรณานุกรม 161
รายชื่อที่ปรึกษาและนักวิจัย 169
ประวัตินักวิจัย 171

ส่วนที่ 1

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศรูปแบบข้อตลงและความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง



การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
รูปแบบข้อตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) หมายถึง สภาวะการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิเฉลี่ยบนพื้นผิวโลกทั้งพื้นดินและพื้นน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าปกติในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา โดยสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำหรือกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเผาผลาญเชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ เพื่อผลิตพลังงานในภาคอุตสาหกรรม หรือการตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น



http://bradleydibble.authorsxpress.com/tag/ipcc/

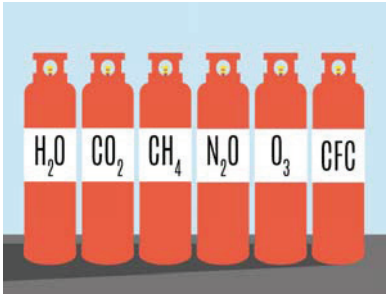
เหตุที่การกระทำเหล่านี้เป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการกระทำทั้งหลายได้ก่อให้เกิดบรรดา “ก๊าซเรือนกระจก” ชนิดต่างๆ สะสมอยู่ในชั้นบรรยากาศมากเกินไปกว่าที่ธรรมชาติจะสามารถปรับสมดุลได้ จนก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ปรากฏการณ์เรือนกระจก” ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ความร้อนจากแสงอาทิตย์ที่ส่องผ่านชั้นบรรยากาศมายังผิวโลกส่วนใหญ่ได้ถูกกักเก็บไว้บนผิวโลกไม่สามารถสะท้อนกลับออกไปได้ เนื่องจากถูกชั้นบรรยากาศที่มีก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่สูงปกคลุมไว้

การปกคลุมของก๊าซเรือนกระจกและลักษณะการกักเก็บความร้อนดังกล่าวนี้ ถือเป็นเรื่องปกติตามธรรมชาติที่ต้องเกิดขึ้น เพราะหากโลกไม่มีก๊าซเรือนกระจกคอยปกคลุมหรือกักเก็บความร้อนจากดวงอาทิตย์ไว้ในชั้นบรรยากาศแล้ว จะทำให้โลกมีอุณหภูมิในตอนกลางวันร้อนจัด และในตอนกลางคืนนั้นหนาวจัดอาจติดลบมากถึง 18 องศาเซลเซียส ซึ่งเป็นลักษณะอุณหภูมิที่มนุษย์ สัตว์ และพืช ไม่อาจอาศัยอยู่ได้[1] เนื่องจากก๊าซเรือนกระจกเหล่านี้ดูดคลื่นรังสีความร้อนไว้ในเวลากลางวัน แล้วค่อยๆ

[1] Energy Saving, ความหมายภาวะโลกร้อน คืออะไร, สืบค้นจาก http://www.energysavingmedia.com (เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2559)

แผ่รังสีความร้อนออกมาในเวลากลางคืน ทำให้อุณหภูมิในบรรยากาศโลกไม่เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน[2]

แต่ด้วยการกระทำกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์โดยเฉพาะนับแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ส่งผลให้มีการเผาเชื้อเพลิงเพื่อผลิตไอน้ำในการเดินเครื่องจักร การผลิตไฟฟ้า และการพัฒนาระบบการขนส่งซึ่งความเปลี่ยนแปลงทั้งหมดได้ส่งผลอย่างเป็นนัยสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกจนทำให้โลกไม่สามารถรักษาสภาพสมดุลทางอุณหภูมิไว้ได้ วัฏจักรของน้ำ อากาศ และฤดูกาลต่างๆ จึงมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ความร้อนถูกกับเก็บสะสมอยู่บริเวณพื้นผิวโลกและชั้นบรรยากาศ[3] อันส่งผลให้พื้นผิวโลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นจนเกิดเป็นปัญหาภาวะโลกร้อนที่พบได้ในยุคปัจจุบันและเพิ่มมากขึ้นต่อไปในอนาคตอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้



https://www.ovoenergy.com

ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas) ที่เป็นตัวการสำคัญในการก่อให้เกิดปัญหาภาวะโลกร้อนเป็นก๊าซที่มีคุณสมบัติในการดูดซับคลื่นรังสีความร้อนหรือรังสีอินฟาเรดได้ดี ซึ่งมีก๊าซจำนวนมากที่มีคุณสมบัติในการดูดซับคลื่นรังสีความร้อน และถูกจัดอยู่ในกลุ่มก๊าซเรือนกระจก โดยมีทั้งก๊าซที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยประเภทของก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญ คือ ไอน้ำ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โอโซน มีเทน ไนตรัสออกไซด์ และสารซีเอฟซี เป็นต้น แต่ด้วยการควบคุมก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะโลกร้อนนั้น เราไม่สามารถควบคุม กำจัด หรือลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติได้ และสาเหตุสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นก็มาจากการกระทำของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สังคมโลกจึงต้องตั้งกฎกติกาหรือข้อตกลงร่วมกันและดำเนินการตาม

---

[2] สถานการณ์ก๊าซเรือนกระจกและปรากฏการณ์ก๊าซเรือนกระจก, ชนิดของก๊าซเรือนกระจก, สืบค้นจาก http://www.tgo.or.th (เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙)

[3] ภาวะเรือนกระจก (Greenhouse effect), สืบค้นจาก http://www.tmd.go.th (เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙)

ข้อตกลงหรืออาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้มีการควบคุมการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์อย่างจริงจัง

1.1 รูปแบบข้อตกลงระหว่างประเทศ

ข้อตกลงหรือความตกลงระหว่างประเทศ เป็นข้อตกลงระหว่างบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้จัดทำขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐโดยเป็นการตกลงกระทำตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปเพื่อก่อให้เกิดความผูกพันตามที่ได้ตกลงกันระหว่างรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้โดยอาจจะจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตกลงด้วยวาจา หรืออาจเกิดจากความยินยอมโดยสมัครใจหรือจากความยินยอมโดยปริยายจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายก็ได้

ข้อตกลงระหว่างประเทศถือเป็นที่มาหรือบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศประเภทหนึ่ง[4] ซึ่งเป็นข้อตกลงก่อให้เกิดผลทางกฎหมายในการบังคับให้รัฐที่แสดงเจตนาตามข้อตกลงระหว่างประเทศต้องปฏิบัติตาม โดยเป้าหมายประการสำคัญในการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศก็เพื่อก่อให้เกิดและธำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมแห่งรัฐ ประกอบกับเพื่อส่งเสริมให้เกิดมิตรภาพ ความร่วมมือปรองดอง และมิตรไมตรีระหว่างรัฐ สำหรับรูปแบบหรือชื่อเรียกข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นอาจเกิดขึ้นได้หลากหลายรูปแบบและมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป โดยรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญและถือเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศก็คือ “สนธิสัญญา”[5]

---

[4] ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบด้วย จารีตประเพณี สนธิสัญญา หลักกฎหมายทั่วไป คำพิพากษาของศาล และงานของนักนิติศาสตร์

[5] การแบ่งประเภทของสนธิสัญญาอาจแบ่งออกได้ในหลายลักษณะ เช่น

(1) การแบ่งสนธิสัญญาตามเนื้อหา แบ่งได้เป็น ก. สนธิสัญญาประเภทกฎหมายเกิดขึ้นจากการประชุมนานาชาติวางข้อบังคับหลักเกณฑ์ที่รัฐต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม โดยทุกรัฐมีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกันในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่ได้ตกลงกันเอาไว้ (ถือเป็นที่มาโดยตรง) ข. สนธิสัญญาประเภทสัญญา เกิดขึ้นจากความตกลงระหว่างรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่งวางหลักเกณฑ์ผูกพันเฉพาะรัฐคู่สัญญา และถ้าได้มีการรับหลักการใดหลักการหนึ่งไปเรื่อยๆ หลักนั้นก็จะกลายเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศได้ (ถือเป็นที่มาโดยอ้อม)

(2) การแบ่งสนธิสัญญาออกตามจำนวนรัฐที่ทำสนธิสัญญาหรือเป็นภาคี แบ่งได้เป็น ก. สนธิสัญญาแบบทวิภาคี (Bilateral Treaty) คือ สนธิสัญญาสองฝ่าย หรือสนธิสัญญาที่มีคู่ภาคี

(มีต่อหน้าถัดไป)

สนธิสัญญา เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปได้กระทำไว้ต่อกันเป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ที่มีผลให้ประเทศสมาชิกที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงนั้น ต้องยึดถือและปฏิบัติตาม อันเป็นพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยข้อตกลงดังกล่าวอาจเรียกเป็นชื่อต่างๆ เช่น อนุสัญญา (convention) พิธีสาร (protocol) ความตกลง (agreement) ข้อตกลง (arrangement) กรรมสาร (act) กฎบัตร (charter) ตราสาร (pact) ปฏิญญา (declaration)[6] เป็นต้น โดยชื่อเรียกที่แตกต่างกันเหล่านี้หากได้มีการกระทำไปภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้วไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร ก็ถือเป็นสนธิสัญญาอันเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสิ้น

ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้จัดทำขึ้นโดยเสร็จสมบูรณ์ถือเป็นพันธกรณีและเป็นสิทธิหน้าที่ที่ผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตามด้วยความสุจริตตามหลัก “สัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda)” ตามที่มาตรา 26 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) ได้กำหนดไว้ เหตุที่ต้องยึดตามหลักการดังกล่าวนี้ก็เนื่องจากข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นไม่มีสภาพบังคับ และไม่พึ่งพาการใช้กำลังบังคับรัฐสมาชิก ประกอบกับในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไม่มีองค์การหรือหน่วยงานกลางอันมีอำนาจสูงสุดเพื่อทำหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามพันธกรณี กล่าวคือ ไม่มีบทลงโทษรัฐหนึ่งรัฐใดหากเกิดกรณีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี กรณีจึงต้องเชื่อมั่นและเชื่อใจกันว่าทุกรัฐที่ได้ทำความตกลงร่วมกันจะกระทำการหรือดำเนินการด้วยความสุจริตให้เป็นไปตามข้อตกลงหรือพันธกรณีตามที่ได้ตกลงกันไว้ ดังนั้น รัฐสมาชิกจึงต้องผูกพันตนโดยการปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ให้ไว้แก่กันอย่างเคร่งครัดอันเป็นไปตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา

กรณีหากเกิดการฝ่าฝืนหรือละเมิดพันธกรณีซึ่งได้ตกลงกันไว้ไม่ว่าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม รัฐสมาชิกนั้นย่อมต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยความรับผิดชอบของรัฐ ก็คือ ภาระหน้าที่ที่รัฐพึงปฏิบัติเพื่อแก้ไขสถานการณ์อันเนื่องมาจากการที่รัฐละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและเกิดความ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 5)

สองฝ่าย ข. สนธิสัญญาแบบพหุภาคี (Multilateral Treaty) คือ สนธิสัญญาหลายฝ่าย หรือสนธิสัญญาที่มีผู้เข้าร่วมเจรจาตั้งแต่สามฝ่ายขึ้นไป

[6] นพนิธิ สุริยะ, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 85.

เสียหายขึ้น ไม่ว่าจากการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่หรือละเมิดพันธกรณีตามหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานซึ่งอารยประเทศรับรอง โดยรัฐมีหน้าที่ต้องแก้ไขผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นให้ดีที่สุดไม่ว่าจะเป็น (1) การทำให้อีกฝ่ายหนึ่งพอใจ (satisfaction) (2) การทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม (restitution) หรือ (3) การใช้ค่าสินไหมทดแทน (compensation) เป็นต้น

1.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือพันธกรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ประเทศไทยมีส่วนเกี่ยวข้องคือ การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change 1992 หรือ UNFCCC) โดยอนุสัญญาฉบับนี้ถือเป็นกรอบใหญ่ที่กำหนดถึงหลักการสำคัญและข้อกำหนดในประการต่างๆ อย่างกว้างๆ จากนั้นจึงได้มีการกำหนดรายละเอียดที่เป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามในรูปแบบของพิธีสารในเวลาต่อมา โดยพิธีสารที่เกิดขึ้นจากการประชุมและตกลงร่วมกันของรัฐภาคีสมาชิก คือ พิธีสารเกียวโต ค.ศ. 1997 (Kyoto Protocol 1997) ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองฉบับดังกล่าวนับเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวงหาแนวทางร่วมกันของรัฐภาคีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือปัญหาภาวะโลกร้อน

1.2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change 1992 หรือ UNFCCC)

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปและยอมรับแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อสภาพแวดล้อมอันก่อให้เกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่มีความแปรปรวนและมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเมื่อเปรียบกับอดีตที่ผ่านมา เช่น การเกิดพายุในระดับรุนแรง การเกิดอุทกภัยที่มีความถี่มากขึ้น หรือการขยายตัวของพื้นที่ที่เกิดความแห้งแล้ง เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติในลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้สังคมโลกต้องเผชิญหน้ากับความเสี่ยงในด้านต่างๆ หลายด้าน เช่น ความสามารถในการด้านการผลิตอาหารที่มีแนวโน้มลดลง พื้นที่อยู่อาศัยและ

โครงสร้างพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ต้องปรับเปลี่ยนให้สามารถรองรับกับความแปรปรวนทางธรรมชาติที่เกิดขึ้น และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพ รวมไปถึงระบบเศรษฐกิจที่ต้องมีการปรับตัว

สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มีการพิสูจน์ในทางวิทยาศาสตร์จนได้ข้อยุติแล้วว่า การปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างต่อเนื่องมานับตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมและทวีจำนวนมากขึ้นจนถึงปัจจุบันเป็นสาเหตุสำคัญของการก่อให้เกิดปรากฏการณ์ภาวะเรือนกระจกที่ผิดปกติ[7] อันเป็นสาเหตุต่อเนื่องที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ภาวะโลกร้อน และจากสาเหตุดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ

จากสาเหตุดังกล่าวนี้ประชาคมโลกจึงได้ให้ความสำคัญและเห็นถึงความจำเป็นที่ทุกประเทศทั่วโลกต้องร่วมมือกันในการหาแนวทางร่วมกันในการป้องกันและลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต องค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องคือ องค์กรอุตุนิยมวิทยาโลก (WMO) และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC) ขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำเอกสารรายงานการประเมินครั้งที่ 1 (The First Assessment Report) ซึ่งเน้นย้ำและยืนยันในทางวิทยาศาสตร์ว่ากิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งรายงานฉบับนี้มีผลอย่างมากต่อประชาชนและผู้กำหนดนโยบาย และถือเป็นพื้นฐานในการเจรจาเพื่อจัดให้มีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต่อมาที่ประชุมแห่งสหประชาชาติได้เห็นชอบให้มีการเจรจาจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จได้เปิดให้มีการลงนามในอนุสัญญาในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development; UNCED) หรือการประชุมสุดยอดของโลก

[7] ปรากฏการณ์ภาวะเรือนกระจกที่ผิดปกติ คือ การที่ชั้นบรรยากาศของโลกมีปริมาณก๊าซเรือนกระจกบางชนิดมากเกินสมดุลของธรรมชาติ ส่งผลให้รังสีความร้อนไม่สามารถทะลุชั้นบรรยากาศออกไปนอกโลกได้รังสีความร้อนส่วนใหญ่จึงถูกสะสมอยู่ในโลกมากขึ้นจนทำให้อุณหภูมิโลกเฉลี่ยสูงขึ้น

(Earth Summit) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535[8] และอนุสัญญาได้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2536 หลังจากที่มีประเทศต่างๆ ได้ให้สัตยาบันครบตามจำนวนที่กำหนดไว้[9]

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) นับเป็นจุดศูนย์กลางของความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาฉบับนี้คือ[10] การรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่ปลอดจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบสภาวะอากาศ[11] และการควบคุมให้ได้ระดับดังกล่าวต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเพื่อให้ระบบนิเวศสามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศได้อย่างเหมาะสม โดยไม่ถูกคุกคามต่อกระบวนการผลิตอาหารของโลก รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศต้องสามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน และแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบในด้านต่างๆ หลายประการส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนแน่นอนได้ แต่บทบัญญัติในอนุสัญญาฉบับนี้ก็ได้กำหนดถึงกรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหา และกำหนดถึงมาตรการป้องกันที่มีความเหมาะสมที่รัฐต่างๆ ให้การยอมรับ

---

[8] การประชุมในครั้งนี้ ที่ประชุมได้ให้การรับรองข้อตกลงและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ปฏิญญาริโอ (Rio Declaration on Environment and Development)
2. แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการด้านป่าไม้ (Statement of Forest Principle)
3. แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)
4. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2537
5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2547

[9] คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, (กรุงเทพมหานคร : ไทยเอฟเฟคท์ สตูดิโอ, 2553), หน้า 10.

[10] มาตรา 2 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992

[11] ก๊าซเรือนกระจก 6 ชนิดที่อยู่ภายใต้การควบคุม ได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) มีเทน (CH4) ไนตรัสออกไซด์ (N2O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เปอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PCFs) และซัลเฟอร์เฮกซาฟลูโอไรด์ (SF6)

หลักการและพันธกรณี

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 26 มาตรา โดยมีสาระสำคัญคือการยอมรับถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและตระหนักในความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบตามมา ยอมรับว่าปริมาณการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศเป็นส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากประเทศพัฒนาแล้ว และรับทราบว่าการวิเคราะห์ที่ผ่านมายังมีความไม่แน่นอนและจำเป็นต้องร่วมมือกันพัฒนาความรู้ในเรื่องนี้ต่อไป นอกจากนี้ ยังได้กล่าวเน้นถึงการพัฒนาของประเทศที่แตกต่างกันซึ่งจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[12] โดยอนุสัญญาฉบับนี้ประกอบด้วยหลักการทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ เช่น หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักการใช้ความระมัดระวัง หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการมีส่วนร่วม (participation) และหลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibilities) เป็นต้น โดยเฉพาะหลักการในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันแต่ในระดับที่แตกต่างกัน[13] นับเป็นหลักการพื้นฐานประการสำคัญที่ได้ตระหนักถึงความแตกต่างในภาระความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยทุกประเทศควรมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ในระดับความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นเกิดจากปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศพัฒนาแล้วปล่อยตั้งแต่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นสำคัญและปัจจุบันประเทศเหล่านี้ยังคงเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราที่สูง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่ต่ำมาก ดังนั้น ในด้านของผู้ก่อให้เกิดปัญหาต้องรับผิดชอบ และความจำเป็นในการต้องพัฒนาประเทศและขีดความสามารถในการดำเนินการที่จำกัดของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ประเทศพัฒนาแล้วจึงควรต้องมีความรับผิดชอบต่อปัญหาดังกล่าวมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา โดยให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการตามกำลังความสามารถและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้จึงได้มีการแบ่งกลุ่มประเทศต่างๆ

---

[12] คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, หน้า 21.

[13] มาตรา 3 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992

ซึ่งเป็นภาคีอนุสัญญาออกเป็น 3 กลุ่ม[14] และในแต่ละกลุ่มจะมีพันธกรณีที่แตกต่างกัน ได้แก่

1. ประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I Countries) หมายถึง กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country) ที่เรียกว่ากลุ่มประเทศ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) และประเทศในกลุ่มยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และประเทศรัสเซีย ที่เรียกว่า “กลุ่มประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นระบบตลาดเสรี” หรือ EIT (Economic in Transition) ซึ่งมีพันธกรณีในการเป็นผู้นำในการจำกัดและการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก

2. ประเทศในภาคผนวกที่ 2 (Annex II Countries) หมายถึง กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นประเทศในภาคผนวกที่ 1 โดยกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 2 นี้ นอกจากจะมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเองแล้ว ยังต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยีกับประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 ที่กำลังพัฒนาในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

3. ประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I Countries) หมายถึง กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Country) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ไม่ถูกบังคับให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเอง โดยมีเพียงพันธกรณีในการส่งรายงานแห่งชาติและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเท่านั้น

สำหรับพันธกรณีของอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดเป็นหลักการให้ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีระดับความรับผิดชอบของแต่ละรัฐภาคีที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของการพัฒนาแต่ละประเทศและภูมิภาค ซึ่งได้แก่

1. การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยการคำนวณการปล่อยก๊าซจากแหล่งกำเนิด และการกำจัดโดยคำนึงถึงความรู้ทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงขีดความสามารถที่มีประสิทธิภาพของแหล่งรองรับและการมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ทั้งนี้ ได้กำหนดให้รัฐภาคีที่พัฒนาแล้ว มีพันธกรณีในการลด ในขณะที่รัฐภาคีที่กำลังพัฒนาไม่มีพันธกรณีในการลดแต่อย่างใด

2. ความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐภาคี โดยประเทศที่พัฒนาแล้วต้องจัดทำแผนงานแห่งชาติในการลดปริมาณการปล่อย

---

[14] คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, หน้า 19.

ก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อผลกระทบ ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนาต้องจัดทำเอกสารและเปลี่ยนข้อมูลโดยเฉพาะบัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เอกสารที่ต้องจัดทำเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารนี้เรียกว่า รายงานแห่งชาติภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (National Communication under United Nations Framework Convention on Climate Change)

3. การป้องกันไว้ก่อนโดยการส่งเสริมและร่วมมือกันในการเตรียมการให้มีการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อลดผลกระทบและเตรียมแผนพัฒนาการที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

4. การส่งเสริมสนับสนุนให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาที่ยั่งยืนเกี่ยวกับกระบวนการควบคุม การลด หรือการป้องกันการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยให้ประเทศพัฒนาแล้วสนับสนุนด้านการเงินและเทคโนโลยีให้กับประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการให้บรรลุพันธกรณี โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาและมีความล่อแหลมต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเป็นพิเศษ

5. การส่งเสริมและร่วมมือในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจ และอื่นๆ รวมถึงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ โดยมุ่งเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุ ผลกระทบ ขนาดความรุนแรง และระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งส่งเสริมและร่วมมือในการให้การศึกษา การฝึกอบรม และสร้างจิตสำนึกกับประชาชน

การดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาและการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดประชุมสมัชชาประเทศภาคีประจำปีขึ้น พร้อมทั้งกำหนดให้มีองค์กรย่อยของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคี เพื่อกำหนดมาตรการและการดำเนินการต่างๆ ตามอนุสัญญา โดยที่ประชุมดังกล่าวนี้เรียกว่าที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change : COP)[15] ซึ่งถือเป็นองค์กรสูงสุดของอนุสัญญาทำหน้าที่พิจารณาข้อตัดสินใจและการมีมติที่สำคัญเพื่อดูแลให้การดำเนินการตาม

[15] ปัจจุบันมีการประชุมไปแล้ว 21 ครั้ง ครั้งล่าสุดเป็นการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 21 (COP21) ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญามีประสิทธิภาพสูงสุด โดยจัดให้มีการประชุมสมัชชาประเทศภาคีเป็นประจำทุกปี ซึ่งภาระหน้าที่ที่สำคัญได้แก่ การติดตาม ประเมิน และตรวจสอบการอนุวัติตามอนุสัญญา การส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศภาคีให้เป็นไปได้โดยสะดวก ดำเนินการจัดตั้งองค์กรย่อยภายใต้ COP เพื่อให้การดำเนินการสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์[16] การกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงินเพื่อทำหน้าที่วางกฎระเบียบและกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินการทางด้านการเงิน[17] นอกจากนี้ ยังอาจมีการจัดตั้งองค์กรเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นเพื่อดำเนินภารกิจพิเศษเฉพาะได้[18]

1.2.2 พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นอนุสัญญาที่วาง “กรอบการทำงาน” ที่จำเป็นต้องมีวิธีการทางกฎหมายในการสนับสนุนเพื่อให้การดำเนินการตามพันธกรณีบรรลุเป้าหมาย เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายแบบไม่มีข้อบังคับโดยการเรียกร้องขอให้ประเทศอุตสาหกรรมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เหลือเท่ากับระดับปี พ.ศ. 2533 ภายใน พ.ศ. 2543 นั้นไม่เพียงพอ ดังนั้น ในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 1 (COP 1) ในปี พ.ศ. 2538 ที่ประชุมจึงเห็นสมควรที่จะเร่งรัดให้มีการอนุวัติให้ประเทศในภาคผนวกที่ 1 ปฏิบัติตามพันธกรณีให้บรรลุตามเป้าหมายสูงสุดของอนุสัญญา จึงได้มีมติให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (Ad Hoc Group on the Berlin Mandate : AGBM) เพื่อร่างข้อตกลงให้มีการบังคับให้อนุวัติตามพันธกรณี

---

[16] ปัจจุบันมีสององค์กรย่อย คือ องค์กรย่อยเพื่อให้คำปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Science and Technological Advice หรือ SBSTA) เป็นองค์กรที่เชื่อมระหว่างหน่วยงานที่ให้ข้อมูลและการประเมิน (เช่น IPCC) กับที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา และหน่วยงานอื่นๆ ที่เน้นด้านนโยบายเป็นสำคัญ และองค์กรย่อยเพื่อการอนุวัติ (Subsidiary Body for Implementation หรือ SBI) เป็นองค์กรให้คำแนะนำในด้านนโยบายและการดำเนินการอนุวัติต่อที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาและองค์กรอื่นๆ หากได้รับการร้องขอ

[17] องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการเงินคือ กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility หรือ GEF) โดยมีองค์กรระหว่างประเทศ 3 องค์กร ได้แก่ ธนาคารโลก(World Bank) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme, UNDP) และโครงการด้านสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme, UNEP) เป็นหน่วยงานสนับสนุน (Implementing Agency) ในการดำเนินโครงการต่างๆ

[18] การจัดตั้งคณะทำงาน Ad hoc Group on the Berlin Mandate (AGBM) เพื่อร่างข้อตกลงให้การดำเนินการตามพันธกรณีมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

คณะทำงานดังกล่าวได้ทำการยกร่างข้อตกลงดังกล่าวเป็นเวลา 2 ปีครึ่งและได้มีการนำเสนอในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมัยที่ 3 (COP-3) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2540 และประเทศภาคีได้มีมติรับรองพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในการประชุมครั้งนั้น[19] และได้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เมื่อมีประเทศให้สัตยาบันครบตามเงื่อนไข และมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 รวมกันอย่างน้อยร้อยละ 55 ของปริมาณการปล่อยทั้งหมดของประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ในปี พ.ศ. 2533

หลักการและพันธกรณี

พิธีสารเกียวโตมีจำนวนมาตราทั้งสิ้น 28 มาตรา ได้กำหนดข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legal binding) ไว้ในกรณีการดำเนินตามพันธกรณี โดยมาตรา 3 ได้กำหนดพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศภาคีในภาคผนวกที่ 1 (Annex I Countries) โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5.2 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่มในปี พ.ศ. 2533 โดยจะต้องดำเนินการให้ได้ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2555 ส่วนประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I Countries) จะไม่มีพันธกรณีผูกพันทางกฎหมายที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่สามารถมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้จากการดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean development Mechanism: CDM) ตามที่นิยามไว้ในมาตรา 12 ของพิธีสารเกียวโต อย่างไรก็ดี ประเทศนอกภาคผนวกยังมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอยู่บางส่วน คือ การจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication: NC) และการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในด้านการปรับตัวเพื่อลดผลกระทบ (Adaptation) และการลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) ตามศักยภาพของประเทศ[20] ทั้งนี้ ปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยมีหลักการ พันธกรณี และกลไกต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้[21]

1. การกำหนดชนิดของก๊าซเรือนกระจกที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพิธีสารเกียวโตจำนวน 6 ชนิด คือ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) มีเทน (CH4) ไนตรัสออกไซด์ (N2O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เปอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PCFs) และซัลเฟอร์เฮกซาฟลูโอไรด์ (SF6) โดยกำหนดการลดก๊าซเหล่านี้ให้คิดเทียบเป็นปริมาณก๊าซ

[19] http://www.jgsee.kmutt.ac.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2557)

[20] http://www.tgo.or.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2558)

[21] http://www.jgsee.kmutt.ac.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2557)

คาร์บอนไดออกไซด์ (CO2 equivalent) (ปัจจุบันในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 18 (COP 18) และการประชุมรัฐภาคีพิธีสารเกียวโต ครั้งที่ 8 (CMP 8) ได้มีการกำหนดให้ไนโตรเจนไตรฟลูออไรด์ (NF3) เป็นก๊าซเรือนกระจกชนิดที่ 7)[22]

2. การกำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่มีการเพิ่มพันธกรณีใดๆ ให้กับประเทศกำลังพัฒนา

3. การกำหนดให้มีขั้นตอนและกลไกในการตัดสิน และดำเนินการลงโทษในกรณีที่ประเทศภาคีไม่ดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ รวมทั้งให้มีการจัดทำรายการที่ระบุลักษณะและระดับของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการดังกล่าว โดยให้รายงานสาเหตุและความถี่ของการไม่ดำเนินการตามพันธกรณีด้วย

4. การกำหนดกลไกเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ประเทศภาคีที่พัฒนาแล้วสามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมาย กลไกยืดหยุ่น (Flexible Mechanisms) ดังกล่าวประกอบด้วย 3 กลไก ได้แก่

(1) การดำเนินการร่วม (Joint Implementation-JI) คือ การกำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถดำเนินโครงการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร่วมกันเองระหว่างประเทศในกลุ่ม ภาคผนวกที่ 1 ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้เรียกว่า ERUs (Emission Reduction Units) ซึ่งหนึ่งหน่วย ERU เทียบได้กับการลดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ได้ 1 ตัน

(2) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism-CDM) คือ การกำหนดให้ประเทศในภาคผนวกที่ 1 สามารถดำเนินโครงการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศในกลุ่ม Non-Annex I ได้ โดยให้ประเทศในภาคผนวกที่ 1 ไปลงทุนในโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนาแทนซึ่งจะถูกกว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้โครงการนี้ประสบผลสำเร็จคือการที่จะต้องมีแรงจูงใจเป็นผลตอบแทน สำหรับปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ จะต้องผ่านการรับรองที่เรียกว่า CERs (Certified Emission Reduction) ซึ่งได้รับการตรวจสอบโดย CDM Executive Board (CDM EB) ภายใต้การควบคุมของ Conference of the Parties (COP)

---

[22] บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และรัตนาภรณ์ อาณาประโยชน์, 13 ความสับสนและความงงงวยว่าด้วยเรื่องโลกร้อน, (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2556), หน้า 4.

(3) การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading-ET) คือ การกำหนดให้ประเทศในภาคผนวกที่ 1 ที่ไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศตามที่กำหนดไว้ได้ สามารถซื้อสิทธิ์การปล่อยจากประเทศในภาคผนวกที่ 1 ด้วยกันเองที่มีสิทธิ์การปล่อยเหลือ โดยเรียกสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะซื้อขายกันนี้ว่า AAUs (Assigned Amount Units)

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าพิธีสารเกียวโตฉบับนี้ได้สร้าง “คาร์บอนเครดิต” ซึ่งหมายถึง สิ่งทดแทนการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่มีลักษณะเหมือนกับสินค้าประเภทหนึ่ง สามารถซื้อขายได้ในตลาดเฉพาะที่เรียกว่า “ตลาดคาร์บอน (Carbon Market)” โดยกำหนดหน่วยเทียบเท่ากับหนึ่งตันของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Metric Ton of carbon Dioxide Equivalent) ตามแนวทางเลือก 3 ประการ คือ 1. การดำเนินนโยบายภายในประเทศเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งพาการซื้อคาร์บอนเครดิตจากภายนอกแต่อย่างใด 2. การซื้อคาร์บอนเครดิตในรูป AAUs จากประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน และ 3. การซื้อคาร์บอนเครดิตในรูป CERs จากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แล้ว กลไกตลาดดังกล่าวจะเป็นการทำให้ต้นทุนของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำที่สุด

นอกจากนี้ พิธีสารเกียวโตยังกำหนดให้มีการวัดและการตรวจสอบ (Quantification and Verification) ที่ซับซ้อนทั้งด้านเทคนิคและการจัดการ เนื่องจากการวัดและการตรวจสอบเป็นหัวใจของการควบคุมการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากมีผลต่อการคิดคำนวณการลดและการลงโทษในกรณีที่ไม่ดำเนินการตามพันธกรณี[23]

การดำเนินงานภายใต้พิธีสารเกียวโตและการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

พิธีสารเกียวโตได้กำหนดให้ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นการประชุมประเทศภาคีของพิธีสารเกียวโตนี้ด้วย โดยให้เรียกว่า การประชุมรัฐภาคีพิธีสารเกียวโต (Meeting of the Parties serving as Conference of the Parties to the Kyoto Protocol : CMP)[24] สำหรับองค์กรการจัดการนั้น พิธีสารเกียวโตได้กำหนดให้มีองค์กรย่อยเพื่อให้คำปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและองค์กรย่อยเพื่อการอนุวัติของพิธีสารเกียวโตนี้ด้วย โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามพิธีสารเกียวโตนี้ให้ปรับเปลี่ยนตามความจำเป็น

---

[23] คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับพิธีสารเกียวโต, (กรุงเทพมหานคร : ไทยเอฟเฟคท์สตูดิโอ, 2553), หน้า 11.

[24] มาตรา 13 ของพิธีสารเกียวโต

และให้วาระการประชุมขององค์กรย่อยเพื่อให้คำปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และองค์กรย่อยเพื่อการอนุวัติของพิธีสารนี้เป็นไปเช่นเดียวกับการประชุมขององค์กร ดังกล่าวในการดำเนินงานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[25]

พิธีสารเกียวโต ระยะที่ 1 ได้สิ้นสุดลงเมื่อปี พ.ศ. 2555 และจากการประชุมอนุสัญญาสมัยที่ 18 ณ กรุงโดฮา รัฐกาตาร์ ในปีดังกล่าว ภาคีพิธีสารเกียวโตได้ตกลงให้มีการบังคับใช้พันธกรณีต่อ โดยตั้งให้เป็นพันธกรณีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะที่ 2 ระหว่างปี 2013 - 2020 (พ.ศ. 2556 - 2563) โดยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วต้องกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตน ขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้น ถึงแม้ว่าในช่วงเริ่มแรกจะยังไม่มีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าวสามารถมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบนพื้นฐานของความสมัครใจภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วสามารถบรรลุเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อีกทางหนึ่ง โดยที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับประโยชน์จากการขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ที่เรียกว่า คาร์บอนเครดิต (Certified Emission Reductions: CERs) รวมทั้งก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย[26]

1.2.3 พันธกรณีภายใต้การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP) การประชุมรัฐภาคีพิธีสารเกียวโต และข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโตได้กำหนดให้มีการจัดประชุมสมัชชาประเทศภาคีขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยมีจุดประสงค์เพื่อกำหนดและหาแนวทางการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่จำเป็นและเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ ประกอบกับศักยภาพและสถานการณ์ของแต่ละประเทศที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้งองค์กรเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นเพื่อดำเนินภารกิจพิเศษเฉพาะได้

ปัจจุบันปี พ.ศ. 2559 มีการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP) มาแล้ว 21 ครั้ง โดยครั้งล่าสุด

---

[25] มาตรา 15 ของพิธีสารเกียวโต

[26] http://www.tgo.or.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2558)

เป็นการประชุมเจรจาสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 21 และการประชุมต่างๆ คู่ขนานกันใน 4 เวที หลัก ได้แก่ การประชุมสมัชชารัฐภาคีพิธีสารเกียวโต สมัยที่ 11 การประชุมองค์กรย่อยด้านเทคนิคและวิทยาศาสตร์ (SBSTA) การประชุมองค์กรย่อยด้านการดำเนินงาน (SBI) การประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจ Durban Platform ว่าด้วยการเพิ่มการดำเนินงาน (ADP) โดยการประชุมจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 2 - 13 ธันวาคม 2558 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

หลักการและพันธกรณี

การประชุมภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP) และการประชุมในเวทีที่เกี่ยวข้องต่างก็เป็นการประชุมเพื่อหาความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกเพื่อให้การดำเนินการในเรื่องต่างๆ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาและพิธีสาร ซึ่งผลจากการประชุมที่ผ่านมาในแต่ละครั้งได้มีการดำเนินการโดยใช้เครื่องมือในรูปแบบต่างๆ ทั้งในเรื่องของการตั้งเป้าหมายกำหนดเกณฑ์การลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก การจัดตั้งคณะทำงานในเรื่องต่างๆ การเสริมสร้างกิจกรรมการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกโดยวิธีการต่างๆ การสร้างแรงจูงใจและผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ หรือการสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะ แต่ผลที่เกิดขึ้นคือยังไม่มีแนวโน้มการลดลงของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ชัดเจน ในระยะหลังของการประชุมจึงมีแนวความคิดที่จะนำมาตรการทางด้านกฎหมายเข้ามาควบคุมและปรับใช้เพื่อให้ปริมาณก๊าซเรือนกระจกลดลงอย่างเป็นรูปธรรม

การดำเนินงานที่สำคัญภายใต้การประชุม COP และการประชุม CMP

(1) การประชุม COP 1 เป็นการให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และการตกลงให้มีกลไกทางด้านการเงิน ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นภาคีสมาชิก โดยกำหนดให้ประเทศในกลุ่ม Annex I หาวิธีที่เหมาะสมที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงและเกิดผลกระทบที่น้อยที่สุดต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ส่วนกลุ่มประเทศ Non Annex I ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว

แต่ควรมีความรับผิดชอบที่จะเข้าร่วมช่วยลดการปลดปล่อยลงตามความสามารถของตน โดยเป็นไปตามหลักการ “Common but Differentiated Responsibilities”



(ภาพจาก http://www.cseindia.org/node/3142 เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(2) การประชุม COP 2 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างประเทศเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Activities Implemented Jointly (AIJ))[27] และเน้นไปที่การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีและการจัดตั้งกองทุน Green Environment Fund (GEF) โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ เรียกว่า Ad hoc Group on the Berlin Mandate: (AGBM) เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการร่างข้อตกลงขึ้นใหม่ (พิธีสารเกียวโต) ให้มีผลบังคับทางกฎหมายเพื่อให้มีการบังคับให้อนุวัติตาม และกำหนดให้ภาคีสมาชิกในกลุ่ม Non-Annex I ต้องรายงานความก้าวหน้าการเตรียมข้อมูลเพื่อขอรับการสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยีต่อที่ประชุมขององค์กรย่อย (SBSTA))



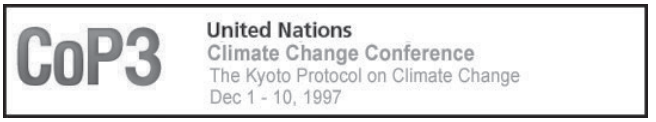
(ภาพจาก http://www.cseindia.org/node/3142 เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(3) การประชุม COP 3 ได้มีการรับรองพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และต่อมาเมื่อมีการให้สัตยาบันโดยประเทศภาคีสมาชิกครบตามเงื่อนไขแล้ว พิธีสารจึงมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 โดยกำหนดให้ทำการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกลงเฉลี่ยร้อยละ 6 ถึง 8 จากปริมาณการปลดปล่อยในปี ค.ศ. 1990 นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้เรียกร้องให้ประเทศสหรัฐอเมริกา (ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิก)

---

[27] ภัทราพร พุทธมงคล, การปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทยให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 และพิธีสารเกียวโต ค.ศ. 1887, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 28.

ดำเนินการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 7 จากปริมาณการปล่อยในปี ค.ศ. 1990 เช่นกัน



(ภาพจาก http://www.cseindia.org/node/3142 เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(4) การประชุม COP 4 กำหนดแผนปฏิบัติการบัวโนสไอเรสเร่งรัดการอนุวัติตามอนุสัญญาและเตรียมการดำเนินการตามพิธีสารเกียวโตให้สำเร็จ พร้อมทั้งกำหนดแผนงานสำหรับกลไกของพิธีสารเกียวโต โดยให้ความสำคัญกับแผนงาน CDM และได้เจรจากันในประเด็นการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการป่าไม้ ให้การปรับปรุงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Assigned Amount) ของสมาชิกเทียบเท่ากับการเปลี่ยนแปลงที่สามารถตรวจสอบได้ของ Carbon Stocks ในระหว่างช่วงปี ค.ศ. 2007-2012 ซึ่งเป็นผลมาจากกิจกรรมที่มนุษย์ก่อขึ้นจากการปรับปรุงป่าเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการตัดไม้ทำลายป่า



(ภาพจาก http://www.cseindia.org/node/3142 เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(5) การประชุม COP 5 ที่ประชุมได้กำหนดเกี่ยวกับแผนงานของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต เรื่อง CDM ให้ทำการปรับปรุงเรื่อง “การรวบรวม ข้อเสนอจากสมาชิกเกี่ยวกับหลักการรูปแบบ ข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติ” และได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการคำนวณ GHG Inventories เป็นรายประเทศ สำหรับกลุ่ม Annex I ที่มีกำหนดการส่งมอบบัญชีรายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศในปี ค.ศ. 2000 และ 2001 สำหรับด้านการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ที่ประชุมตกลงที่จะให้ขยายเวลาสำหรับกระบวนการที่ปรึกษาออกไปจนกระทั่งถึงการประชุม COP 6 นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้รับรองแผนงานและรายละเอียดการแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อสรุปประเด็นการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและป่าไม้ และการประเมิน

ผลกระทบของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการใช้เชื้อเพลิงในเรือเดินทะเลและเครื่องบินที่ใช้บินระหว่างประเทศที่มีต่อโอโซนในชั้นบรรยากาศ



(ภาพจาก http://www.cseindia.org/node/3142 เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(6) การประชุม COP 6 ที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับรายงานแห่งชาติฉบับแรกจากสมาชิกประเทศ Non Annex I และสรุปได้ว่าสมาชิกในกลุ่ม Non-Annex I ได้มีความพยายามในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่ให้ไว้ รวมทั้งได้ขอความช่วยเหลือทางเทคนิคในการจัดเตรียมและปรับปรุงรายงานแห่งชาติ โดยใช้แนวทางปฏิบัติของ UNFCCC และแนวทางปฏิบัติอื่นๆ ที่เหมาะสมกับโครงสร้างในแต่ละประเทศ ที่ประชุมจึงได้ขอให้กองทุน Green Environment Fund (GEF) ให้การสนับสนุนด้านการเงินสำหรับการดำเนินการตามแผนงานในพื้นที่เป้าหมายโดยขอให้ประเทศพัฒนาแล้วให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและการเงินตามความเหมาะสมแก่ประเทศกำลังพัฒนา



(ภาพจาก http://www.iisd.ca เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(7) การประชุม COP 7 มีการทบทวนแนวทางปฏิบัติและวิธีการปรับปรุงรายงานแห่งชาติ โดยนำข้อคิดเห็นของสมาชิกของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนามาพิจารณาและเมื่อได้ข้อสรุปให้นำข้อสรุปนั้นมาใช้ในทางปฏิบัติ โดยได้มีการยกร่างหลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการ CDM ที่เรียกว่าข้อตกลงมาราเกซ (Marrakesh Accords) ซึ่งได้จัดตั้งกองทุนขึ้นมา 3 กอง ได้แก่ 1. The Least Developed Countries Fund (LDC) 2. Special Climate change Fund (SCCF) และ 3. Adaptation Fund (AF)



(ภาพจาก http://thailogolover.blogspot.com.เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(8) การประชุม COP 8 ได้มีการร่วมกันทบทวนและกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการ CDM โดยการจัดเตรียมข้อมูลและการทบทวนข้อมูลเกี่ยวกับ Emission Reduction Units, Certified Emission Reductions (CERs), Assigned Amount Units and Removal Units และให้ SBSTA จัดทำข้อเสนอแนะการเพิ่มเติมข้อมูล ซึ่งรวมถึงคำจำกัดความและรูปแบบการรวมกิจกรรมการปรับปรุงป่าและการปลูกป่า และในด้านมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูล



(ภาพจาก http://thailogolover.blogspot.com เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(9) การประชุม COP 9 ได้มีการกำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินโครงการด้านป่าไม้สำหรับการปรับปรุงป่าเสื่อมโทรมภายใต้กลไก CDM ได้แก่ โครงการประเภทการปลูกป่าและประเภทฟื้นฟูป่า โดยให้ผู้เข้าร่วมโครงการ CDM ใช้แนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการป่าไม้ของ IPCC นอกจากนี้ ที่ประชุมยังลงมติเห็นชอบที่จะมุ่งความสนใจไปในเรื่องของการปรับตัว (adaptation) และการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (mitigation)



(ภาพจาก http://thailogolover.blogspot.com เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(10) การประชุม COP 10 ที่ประชุมได้หารือเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศซึ่งได้แก่ผลกระทบ การใช้มาตรการปรับตัว การนำนโยบาย การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปใช้และผลที่ได้รับ รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับเทคโนโลยี โดยได้ดำเนินการในหลายประการ ดังนี้ ให้สมาชิกประเทศกำลังพัฒนาใช้กองทุน GEF ในเรื่องการปรับตัวและเสริมสร้างขีด และยืนยันหลักการด้านการปรับตัวให้ปฏิบัติตาม วิธีการประเมินในรายงานแห่งชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงในการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้พิจารณาถึงการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการสำหรับกิจกรรม การปรับปรุงป่าและการปลูกป่าภายใต้ CDM โดยมุ่งเน้นถึงโครงการที่ประเทศสมาชิก ในกลุ่ม Annex I ให้การสนับสนุนเงินเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมการปรับปรุงป่าหรือ การปลูกป่าภายใต้ CDM โดยไม่มีผลต่อการยุติการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา อย่างเป็นทางการ และไม่นำมานับรวมกับข้อบังคับทางการเงินสำหรับสมาชิกนั้นๆ



(ภาพจาก http://thailogolover.blogspot.com เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(11) การประชุม COP 11 และการประชุม CMP 1 ถือเป็นการประชุม ครั้งสำคัญที่พิธีสารเกียวโตกำลังจะมีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์ รวมถึงการยอมรับ อย่างเป็นทางการในข้อตกลงมาราเกช (Marrakesh Accords) รวมถึงการจัดตั้ง คณะทำงานเฉพาะกิจ หรือ Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG - KP) เพื่อวางแผนและ กำหนดรูปแบบพันธกรณีสำหรับประเทศภาคีภายใต้พิธีสารเกียวโต นอกจากนี้ ยังได้ มีการพิจารณาเน้นไปที่แนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมสำหรับการดำเนินงานของกองทุน

ประเทศด้อยพัฒนา และแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมสำหรับหน่วยงานที่กำกับดูแลกลไกทางการเงิน



(ภาพจาก http://www.dnp.go.th เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(12) การประชุม COP 12 และการประชุม CMP 2 มีการร่วมหารือของคณะทำงานเฉพาะกิจ หรือ AWG - KP เพื่อวางแผนและกำหนดรูปแบบพันธกรณีสำหรับประเทศภาคีภายใต้พิธีสารเกียวโตเมื่อช่วงพันธกรณีแรกหมดลง และได้มีการร่วมหารือในประเด็นต่างๆ ได้แก่ แนวทางวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมในการกำกับดูแลการดำเนินงานกองทุนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศพิเศษ โดยการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ๆ การทบทวนเกี่ยวกับกลไกทางด้านการเงิน โดยการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการลงทุนในสาขาต่าง ๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่หลากหลาย และการเผยแพร่และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลแต่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ เป็นต้น



(ภาพจาก http://upload.wikimedia.org เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(13) การประชุม COP 13 และการประชุม CMP 3 ที่ประชุมได้มีมติให้จัดทำแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติการบาหลี (Bali Action Plan)” โดยมีสาระสำคัญ คือ การจัดทำกระบวนการที่จะเร่งรัดให้สามารถดำเนินการภายใต้อนุสัญญาอย่างเต็มรูปแบบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการตามแผนร่วมมือระยะยาวดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักการที่ว่า “Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities” และได้มีการจัดตั้ง คณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญา” (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative

Action under the Convention (AWG-LCA)) เพื่อดำเนินการเจรจาด้านความร่วมมือระยะยาวในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน[28]



(ภาพจาก http://www.dnp.go.th เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(14) การประชุม COP 14 และการประชุม CMP 4 ได้ร่วมกันพิจารณากำหนดข้อมูลตัวเลขปริมาณการลดการปล่อยที่ควรต้องดำเนินการ (Shared Vision) โดยการใช้ข้อมูลปริมาณการลดการปลดปล่อยจากการประชุมที่กรุงเวียนนา คือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะสูงสุดภายใน 10 ถึง 15 ปี ดังนั้น เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกที่ได้ผลดีจะต้องต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งในกลางศตวรรษที่ 21 ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 25 ถึง 40 ของปี ค.ศ. 1990 ให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2000



(ภาพจาก http://unfccc.int เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(15) การประชุม COP 15 และการประชุม CMP 5 ที่ประชุมได้ยอมรับร่วมกันว่า เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันผลกระทบรุนแรงที่จะเกิดขึ้น จึงต้องมีการร่วมกันเจรจาตกลงเพื่อกำหนด

[28] ประเด็นท้าทาย ข้อเสนอเชิงนโยบายและการเจรจาของไทยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก, หน้า 3.

พันธกรณีให้มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น โดยการเจรจาเพื่อการจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่แบ่งการเจรจาออกเป็น 2 ส่วน โดยอาศัยคณะทำงานเฉพาะกิจ 2 คณะ[29] คือ

ก. คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อกำหนดพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีในภาคผนวกที่ 1 ตามพิธีสารเกียวโต หรือ Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG - KP) ทำหน้าที่เจรจาเพื่อกำหนดเป้าหมายและกรอบระยะเวลาในการลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว

ข. คณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญา หรือ Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA) ทำหน้าที่เจรจาเพื่อกำหนดกรอบของรัฐภาคีทั้งหมดในการดำเนินการตามอนุสัญญาทั้งในปัจจุบันและภายหลัง ค.ศ. 2012

อย่างไรก็ตาม การประชุมในครั้งนี้ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อใช้บังคับหลังจากพิธีสารเกียวโตสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2012 โดยเอกสารที่ได้จากการประชุมเรียกว่า “โคเปนเฮเกนแอคคอร์ด” (Copenhagen Accord (CA))[30] ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญกล่าวถึงแนวทางการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาที่จะร่วมกันรับผิดชอบ แต่ที่ประชุมมีมติรับ COP Decision ในบางประเด็นเท่านั้นและไม่รับร่างข้อตกลงโคเปนเฮเกนแอคคอร์ด มีแต่เพียงรับทราบ (Take note) เอกสารฉบับนี้จึงมีสถานะเป็นเพียงบันทึกความเห็นร่วมที่ไม่ได้มีผลผูกพันตามกฎหมาย สำหรับสาระสำคัญของเอกสารฉบับนี้สรุปได้ว่า รัฐภาคีมีเป้าหมายในการคงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ในระดับที่อุณหภูมิโลกจะเพิ่มขึ้นต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน[31]

---

[29] มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ กอบกุล รายะนคร, นโยบายสาธารณะเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, (ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค : เชียงใหม่, 2553), หน้า 26.

[30] องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน), คู่มือการพัฒนาโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาดด้านชีวมวล, (สถาบันวิจัยและพัฒนาพลังงานนครพิงค์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : เชียงใหม่, 2554), หน้า I.

[31] มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ กอบกุล รายะนคร, นโยบายสาธารณะเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, (ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค : เชียงใหม่, 2553), หน้า 27.



(ภาพจาก http://www.okdeluxe.co.uk/cop15/ เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

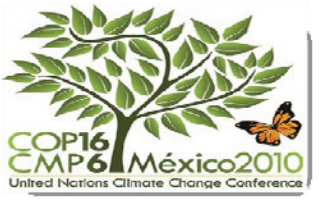
(16) การประชุม COP 16 และการประชุม CMP 6 การประชุมในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดข้อตกลงที่สำคัญที่เรียกว่า Cancun Agreements ซึ่งมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การระดมเงินทุนช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบต่อสภาวะโลกร้อน รวมไปถึงการกำหนดเป้าหมายควบคุมอุณหภูมิของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกินกว่า 2 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับอุณหภูมิของโลกในยุคก่อนอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดให้แต่ละประเทศสามารถกำหนดเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกได้โดยอิสระโดยไม่ยึดติดกับเป้าหมายใด สำหรับองค์ประกอบหลักของการประชุมคือ ผลการประชุมคณะทำงานว่าด้วยความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญา (AWG-LCA) ที่ดำเนินการเจรจามา 3 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ตามประเด็นหลักที่ Bali action plan ได้กำหนดไว้ โดยสาระของเอกสารฉบับนี้สรุปได้ดังนี้[32]

พันธกรณีการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้ว โดยการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างเหมาะสมในการเพิ่มความพยายามในการลดก๊าซเรือนกระจกให้สอดคล้องกับที่เสนอไว้ในรายงานฉบับที่ 4 ของ IPCC (ร้อยละ 25 ถึง 40 จากการปล่อยในปี ค.ศ. 1990 ให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2020) โดยใช้ระบบลดก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ (Unilateral Pledge)

พันธกรณีการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนา โดยตกลงว่าประเทศกำลังพัฒนาจะลดก๊าซเรือนกระจก (Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs)) โดยได้รับการสนับสนุนทางเทคโนโลยี การเงิน และการเสริมศักยภาพเพื่อให้บรรลุการลดก๊าซเรือนกระจกจากการปล่อยตามปกติ ภายในปี 2563 และควรจัดส่งรายงานแห่งชาติทุก 4 ปี และจัดส่งรายงานราย 2 ปี BUR (Biennial Update Report) ซึ่งการดำเนินการทั้งหลายภายใต้ข้อตกลงที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องดำเนินการแต่อย่างใด แต่เป็นการกำหนดหรือ

[32] สรุปผลการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 16 (COP16)

ตกลงกันเพื่อให้เป็นกำลังพัฒนาได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ



(ภาพจาก http://blogs.cfr.org เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(17) การประชุม COP 17 และการประชุม CMP 7 มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาเห็นชอบให้จัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ และจัดตั้งกองทุนสีเขียวเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิให้อยู่ภายใน 1.5 - 2 องศาเซลเซียส เหมือนระดับช่วงก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยประเด็นที่มีการปรึกษาหารือมากที่สุดคือ การจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ที่ให้มีผลผูกพันทางกฎหมายกับประเทศสมาชิก ในการนี้ เพื่อให้กระบวนการพัฒนา “พิธีสาร หรือ ตราสารกฎหมาย หรือ ข้อตกลงที่มีผลทางกฎหมาย” ภายใต้อนุสัญญามีผลบังคับใช้กับทุกประเทศภาคีจึงได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วย การเจรจาตาม Durban platform เพื่อใช้บังคับข้อตกลงกับทุกประเทศทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา



(ภาพจาก http://sameaf.mfa.go.th เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(18) การประชุม COP 18 และการประชุม CMP 8 การประชุมในครั้งนี้มีมติรับรองผลการเจรจาที่เรียกว่า “Doha Climate Gateway” โดยกำหนดให้มีพันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโตเป็นระยะเวลา 8 ปี นับแต่ปี 2556 ถึงปี 2563 และกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของประเทศ Annex I เป็นร้อยละ 18 และภายใต้การดำเนินงานของคณะทำงานเฉพาะกิจ Durban Platform ได้กำหนด (Determined) ที่จะรับรอง พิธีสาร หรือตราสารกฎหมาย หรือข้อตกลงที่มีผล

ทางกฎหมาย สำหรับในด้านการปรับตัวต่อผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ประชุมตัดสินใจให้ COP 19 จัดตั้งโครงสร้าง เช่น กลไกระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาฯ เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการลดและรับมือกับผลกระทบของความสูญเสียและความเสียหายต่างๆ



(ภาพจาก http://www.infoqat.com เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(19) การประชุม COP 19 และการประชุม CMP 9 การประชุมในครั้งนี้เป็นการเร่งรัดให้มีการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจาก COP 18 ให้แล้วเสร็จ เพื่อจะรับรองพิธีสาร ตราสารกฎหมาย ข้อตกลงที่มีผลทางกฎหมาย ภายใต้อนุสัญญา ที่จะ Applicable to all Parties ในสมัยประชุม COP 21 และเพื่อให้ข้อตกลงนั้นมีผลใช้กับทุกประเทศนับจากปี ค.ศ. 2020

ข้อพิจารณาและมติที่เกี่ยวกับการปรับตัวต่อผลกระทบ (Adaptation) ที่ประชุม COP19 รับรองข้อตัดสินใจ “Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts” ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือ การรับรองให้จัดตั้ง Warsaw international mechanism for loss and damage ขึ้นภายใต้ Cancun Adaptation Framework โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร (Executive committee) ขึ้นหนึ่งชุด ทำงานภายใต้แนวทางของ COP และรายงานต่อ COP เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบเชิงลบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ



(ภาพจาก http://carbonmarketwatch.org เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(20) การประชุม COP 20 และการประชุม CMP 10 การประชุมในครั้งนี้ที่ประชุมได้มีมติร่วมกันที่เรียกว่า “Lima call for Action Plan” ซึ่งเป็นกรอบการเจรจาที่ยึดถือหลักการให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเอง โดยมีเนื้อหายืนยันเป้าประสงค์ของประเทศสมาชิกที่จะเจรจาความตกลงฉบับใหม่ต่อไปและให้ได้ข้อยุติภายในเดือนธันวาคม 2558 หรือการประชุม COP 21 ทั้งนี้ ความตกลงฉบับใหม่จะมีผลทางกฎหมายกับทุกประเทศ โดยคำนึงถึงความสมดุลหรือความเหมาะสมของการดำเนินงานระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา[33]

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลมีแผนที่จะประกาศเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตาม “แนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Actions : NAMAs)” ทั้งนี้ เป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่รัฐบาลไทยจะไปประกาศ คือ ร้อยละ 7 ภายในปี 2020 (จากปีฐาน ค.ศ. 2005) ในภาวะปกติ และร้อยละ 20 หากได้รับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส่วนท่าทีในด้านอื่นได้มีการเน้นย้ำการดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาและพิธีสาร[34] ทั้งนี้ เรียกร้องให้ประเทศพัฒนาแล้ว ต้องเป็นผู้นำในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกและการให้การสนับสนุนทางการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านวิชาการและประสบการณ์ท่าทีการเจรจาฯ เป็นไปตามหลักการของอนุสัญญา คือ มีความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันตามขีดความสามารถและสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ และ

---

[33] บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์, ความก้าวหน้าการประชุมเจรจาความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ที่เปรู, ทัศนะวิจารณ์ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันพุธ 17 ธันวาคม 2557), หน้า 11.

[34] ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2557 ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบให้มีการลงนามในข้อตกลงทวิภาคีร่วมระหว่างประเทศไทย - ประเทศญี่ปุ่น ในการดำเนินการความร่วมมือทวิภาคีโครงการ Joint Crediting Mechanism (JCM) เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนของทั้งสองประเทศได้พัฒนาโครงการนี้ร่วมกัน (ที่มาจาก http://www.thaigov.go.th สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558)

ไม่ขัดกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11



(ภาพจาก http://www.tgo.or.th เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558)

(21) การประชุม COP 21 และการประชุม CMP 11 การประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 21 จัดขึ้นในระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน 2558 ถึงวันที่ 11 ธันวาคม 2558 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยมีนายโรลอง ฟาเบียส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสทำหน้าที่ประธานการประชุม และมีประมุขของรัฐ และหัวหน้ารัฐบาลของรัฐภาคีสมาชิกเข้าร่วมประชุม รวมจำนวน 196 รัฐภาคี (195 รัฐ และสหภาพยุโรป) รวมทั้งมีผู้เข้าร่วมประชุมจากทุกภาคส่วน ทั้งตัวแทนจากรัฐภาคี ผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์ และสมาชิกจากภาคประชาสังคม รวมจำนวนกว่า 10,000 คน



(ภาพจาก https://twitter.com/cop21 เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559)

การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเจรจาจัดทำร่างความตกลงให้แล้วเสร็จภายในช่วงการประชุม เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2020 และเป็นโอกาสให้ผู้นำประเทศต่างๆ แสดงการสนับสนุนทางการเมืองในระดับสูงสุดต่อการเจรจาจัดทำความตกลงฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จในระหว่างการประชุมสมัชชาภาคีสมัย 21 รวมถึงความมุ่งมั่นร่วมกันในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ก) วาระก่อนการประชุมสมัชชารัฐภาคี สมัยที่ 21

ก่อนถึงกำหนดการประชุมสมัชชารัฐภาคีฯ ในครั้งนี้ รัฐภาคีต่างๆ มีหน้าที่ต้องนำส่งเป้าหมายการดำเนินงานของประเทศในระดับมุ่งมั่น (Intended Nationally Determined Contribution : INDC) ไปยังสำนักเลขาธิการอนุสัญญาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ UNFCCC ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมสมัชชารัฐภาคี สมัยที่ 19 (COP 19) และการประชุมสมัชชารัฐภาคี สมัยที่ 20 (COP 20)

ตารางแสดงตัวอย่างการส่งเป้าหมายการดำเนินงานของประเทศในระดับมุ่งมั่น

ชื่อประเทศ	วันที่ส่ง	เป้าหมายฯ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
สวิตเซอร์แลนด์	27 ก.พ. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 50 ระหว่างปี ค.ศ. 1990 ถึงปี ค.ศ. 2030 ด้วยการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศลงร้อยละ 30 และอีกร้อยละ 20 จากโครงการในต่างประเทศที่นำมาใช้การทดแทนการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
28 รัฐภาคีสมาชิกแห่งสหภาพยุโรป	6 มี.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 40 ในปี ค.ศ. 2030 เทียบกับระดับปี ค.ศ. 1990 เป้าหมายในระยะยาวคือการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 80 ถึงร้อยละ 90 นับแต่นี้ จนถึงปี ค.ศ. 2050
นอร์เวย์	27 มี.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงอย่างน้อยร้อยละ 40 จนถึงปี ค.ศ. 2030
เม็กซิโก	30 มี.ค. 2558	มุ่งหมายให้มีระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงสุดในปี ค.ศ. 2026 และลดการปล่อยลงร้อยละ 22 จนถึงปี ค.ศ. 2030 โดยเทียบเคียงกับระดับการปล่อยในปัจจุบันตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา โดยได้ระบุว่า หากได้รับเงินช่วยเหลือและการโอนถ่ายเทคโนโลยี จะทำให้สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ถึงร้อยละ 36
รัสเซีย	31 มี.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 25 ถึงร้อยละ 30 จนถึงปี ค.ศ. 2030 โดยเทียบกับระดับของปี ค.ศ. 1990 โดยดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 25 ของปริมาณทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมด

ชื่อประเทศ	วันที่ส่ง	เป้าหมายฯ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
สหรัฐอเมริกา	31 มี.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 26 ถึงร้อยละ 28 จนถึงปี ค.ศ. 2025 (เทียบกับระดับของปี ค.ศ. 2005)
กาบอง	1 เม.ย. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับระดับที่ได้คาดหมายเอาไว้หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบาย โดยได้นำเสนอมาตรการในการดำเนินการ และการปรับตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับตัวรับมือกับระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นที่เป็นปัญหาของประเทศ
ลิกเตนสไตน์	23 เม.ย. 2558	เป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 40 จนถึงปี ค.ศ. 2030 เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 1990
อันดอรา	30 เม.ย. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 37 จนถึงปี ค.ศ. 2030 โดยมุ่งเน้นไปยังภาคพลังงานและการจัดการขยะ ซึ่งเป็นภาคส่วนที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกือบทั้งหมดของประเทศ
แคนาดา	18 พ.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 30 เมื่อเทียบกับระดับปี ค.ศ. 2005
โมรอกโก	3 มิ.ย. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 13 ในปี ค.ศ. 2030 และอาจถึงระดับร้อยละ 32 หากได้รับการสนับสนุนทางการเงิน
เอธิโอเปีย	11 มิ.ย. 2558	หากมีเงินทุนที่เพียงพอ จะทำการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนสุทธิ 145 ล้านตัน เทียบเท่ากับปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ หรือในระดับที่ต่ำกว่า จนถึงปี ค.ศ. 2030 ซึ่งเทียบเท่ากับร้อยละ 64 หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย
เซอเบีย	11 มิ.ย. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 9.8 จนถึงปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1990
ไอซ์แลนด์	30 มิ.ย. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 40 จนถึงปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1990
จีน	30 มิ.ย. 2558	เป้าหมาย 3 ประการ คือ สู่ระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สูงสุดในปี ค.ศ. 2030 ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงร้อยละ 60 ถึง

ชื่อประเทศ	วันที่ส่ง	เป้าหมายฯ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
		65 ต่อหน่วยรายได้ประชาชาติ เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2005 และใช้พลังงานที่ไม่ได้มาจากการสะสมของซากฟอสซิล เช่น พลังงานหมุนเวียนและพลังงานนิวเคลียร์
เกาหลีใต้	30 มิ.ย. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 37 จนถึงปี ค.ศ. 2030
สิงคโปร์	3 ก.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 36 จนถึงปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2005 และรักษาระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้อยู่ในระดับสูงสุดถึงช่วงระยะปี ค.ศ. 2030
นิวซีแลนด์	7 ก.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 30 จนถึงปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2005 โดยเป็นจำนวนที่ลดลงอีกร้อยละ 11 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1990
ญี่ปุ่น	17 ก.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงประมาณร้อยละ 25.4 จนถึงปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2005 (ร้อยละ 26 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2013) ซึ่งเป็นปริมาณเทียบเท่ากับปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ ประมาณ 1.04 ล้านล้านตัน
หมู่เกาะมาร์แชล	21 ก.ค. 2558	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงประมาณร้อยละ 32 จนถึงปี ค.ศ. 2025 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2010 และลดลงร้อยละ 45 จนถึงปี ค.ศ. 2030 เพื่อไปสู่เป้าหมายสูงสุดในการไม่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเลยในปี ค.ศ. 2050

ประเทศไทย โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ส่งเป้าหมายการดำเนินงานของประเทศในระดับมุ่งมั่น หรือ Intended Nationally Determined Contribution : INDC ไปยังสำนักเลขาธิการอนุสัญญาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ UNFCCC เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2558 โดยมีใจความสำคัญ ดังนี้

ประเทศไทยกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 20 จากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) หรือ กรณีปกติ (BAU) โดยมีเป้าหมายจะลดลงให้ถึงร้อยละ 20 ในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) และสามารถลดก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นได้ถึงร้อยละ 25 หากได้รับการสนับสนุนระหว่างประเทศ ก่อนที่จะมีการประชุม มีการคาดถึงผลที่จะได้รับจากการประชุมสมัชชารัฐภาคีในครั้งนี้เอาไว้หลายแนวทางด้วยกัน ประเทศฝรั่งเศสและประเทศจีนได้แถลงการณ์แสดงความประสงค์ที่จะให้มีการกำหนดมาตรการหรือกลไกในการทบทวนเป้าหมายการดำเนินงานฯ ที่รัฐภาคีได้แสดงความจำนงผูกพันไว้ในความตกลงฯ ที่จะมีขึ้นจากการประชุมสมัชชารัฐภาคี สมัยที่ 21 นี้ด้วย และทั้งสองประเทศยังมุ่งหวังให้ที่ประชุมสมัชชารัฐภาคีจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ฝ่ายสหรัฐอเมริกา โดยนายจอร์น เคอรี่ (John Kerry) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวว่าข้อตกลงที่จะมีขึ้น จะไม่เป็นข้อตกลงที่เป็น “สนธิสัญญา” ซึ่งมี “เป้าประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย”

(ข) การประชุมสมัชชารัฐภาคี สมัยที่ 21 และการเข้าร่วมของผู้แทนจากประเทศไทย

ประเทศไทย ในฐานะที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญา UNFCCC ได้เข้าร่วมประชุมสมัชชารัฐภาคีครั้งนี้ โดยนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา และคณะเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้เข้าร่วมประชุม โอกาสนี้นายกรัฐมนตรีได้กล่าวถ้อยแถลงในระหว่างการประชุมครั้งนี้ มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ *“การแสดงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นการตอกย้ำเป้าหมายการดำเนินงานของประเทศในระดับมุ่งมั่น หรือ INDC ที่ได้ยื่นต่อสำนักเลขาธิการของ UNFCCC ก่อนหน้าการประชุมครั้งนี้แล้ว โดยเสนอว่าในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ละประเทศควรมีแนวทางในการดำเนินการพัฒนาใหม่ที่มีความยั่งยืนอย่างแท้จริง จึงขอให้ทุกประเทศร่วมกันผลักดันให้การเจรจาความตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับใหม่บรรลุผลที่สมดุล ครอบคลุม ยืดหยุ่น และปฏิบัติได้จริง คำนึงถึงความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจและความสามารถในการรับมือของแต่ละประเทศ โดยต้องเป็นความตกลงที่ช่วยส่งเสริมความก้าวหน้าให้กับประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ทุกประเทศ ทั้งนี้ ประเทศไทยจะพยายามลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในปริมาณร้อยละ 20 ถึง ร้อยละ 25 จากกรณีปกติ ภายในปี ค.ศ. 2030 โดยได้ดำเนินการและรณรงค์ในหลายๆ ด้าน*



http://thainews.prd.go.th

*ที่สำคัญคือ การแก้ปัญหาขยะ การปรับระบบการขนส่งมวลชนจากระบบล้อเป็นระบบราง ให้มี Eco Car รถไฟฟ้า การรณรงค์ปลูกป่าในอาเซียน การมี Roadmap ของการลดหมอกควันให้เหลือร้อยละ 0 และที่สำคัญยิ่ง การดำเนินการพัฒนาที่มีความยั่งยืนอย่างแท้จริง ด้วยการน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่มุ่งเน้นการเติบโตอย่างยั่งยืนและทั่วถึง บนหลักของ **"ความพอประมาณ มีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกัน"** เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ เพื่อเอาชนะความเสี่ยงและการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ"*

(ค) ผลที่ได้รับจากการประชุมสมัชชารัฐภาคี สมัยที่ 21

นายโรลอง ฟาเบียส ประธานการประชุมฯ ได้กล่าวแถลง นำเสนอความตกลงระหว่างรัฐภาคีสมาชิกซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชารัฐภาคี ที่ประกอบไปด้วยรัฐภาคีทั้ง 196 ภาคี ความตกลงดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า "ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement หรือ Accord de Paris)" ได้กำหนดเป้าหมายหลักคือ การจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส โดยมุ่งหมายให้ได้ระดับที่ 1.5 องศาเซลเซียส พร้อมทั้งกำหนดเงินกองทุนจำนวน 100 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับทุกปีเพื่อใช้ในเรื่องเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ

แม้ว่าข้อตกลงปารีส ที่ได้รับจากการเจรจาตกลง จะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์โดยองค์การเอกชนและรัฐที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็กอยู่บ้าง แต่ความตกลงครั้งประวัติศาสตร์ที่ถือเป็น *"การยืนยันเป้าหมายสำคัญ ในการที่จะคงไว้ซึ่งการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโดยเฉลี่ยให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และเพื่อการดำเนินการมุ่งมั่นที่จะจำกัดการเพิ่มขึ้นให้เพียง 1.5 องศา ซึ่งจะทำให้สามารถลดความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ"* ข้อตกลงปารีสฉบับนี้ เป็นข้อตกลงที่ "เป็นธรรม ยั่งยืน มีพลวัตสมดุล และมีผลผูกพันทางกฎหมาย" และ "แม้จะได้มาถึงจุดสุดท้ายของการหาความตกลงร่วมกัน แต่ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานอีกอย่างหนึ่ง และรัฐภาคีต่างๆ ไม่ควรที่จะละทิ้งโอกาสนี้ไปเสีย"

1.2.4 ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ค.ศ. 2015

ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement หรือ Accord de Paris) เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศประเภทหนึ่ง ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐภาคีที่ร่วมลงนาม โดยเป็นกฎกติกาใช้บังคับกับทุกรัฐภาคีสำหรับการดำเนินงานนับแต่ปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) เป็นต้นไป มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) โครงสร้างของข้อตกลงปารีส ข้อตกลงปารีสประกอบไปด้วยข้อกำหนดรวมจำนวน 29 ข้อ และในแต่ละข้อจะประกอบไปด้วยข้อย่อยอีกหลายข้อ โดยรวมแล้วแต่ละข้อกล่าวถึงเรื่องต่างๆ ในหลายประการ เช่น บทนิยาม ข้อกำหนดว่าด้วยเป้าประสงค์และหลักการในการนำเอาความตกลงฯ ไปปรับใช้ ข้อกำหนดที่เน้นย้ำให้รัฐภาคีสมาชิกต้องผูกพันปฏิบัติตามความตกลงนี้ ข้อกำหนดที่ให้รัฐภาคีสมาชิกต้องจัดส่งเป้าหมายการดำเนินงานของประเทศในระดับมุ่งมั่นทุก 5 ปี ข้อกำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วจัดหาแหล่งเงินทุนในการให้ความช่วยเหลือให้กับประเทศกำลังพัฒนา และข้อกำหนดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท เป็นต้น

(2) เป้าประสงค์ของข้อตกลงปารีส ข้อตกลงปารีสมุ่งหมายที่จะยกระดับการปฏิบัติตามอนุสัญญา UNFCCC โดยการเสริมสร้างความร่วมมือระดับโลกเพื่อรับมือกับภัยคุกคามอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้บริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการขจัดความยากจน ทั้งนี้ ด้วยการคงระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโดยเฉลี่ยของโลกให้อยู่ในระดับต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส เหมือนระดับก่อนยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม และดำเนินการพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิให้อยู่ที่ 1.5 องศาเซลเซียส เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงและผลกระทบอันจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(3) หลักการของการมีผลบังคับใช้และการปฏิบัติตามข้อตกลงปารีส ข้อตกลงปารีสเป็นความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จัดทำขึ้นโดยมุ่งหมายให้มีผลบังคับทางกฎหมายในลักษณะเป็นการทั่วไป กล่าวคือนำไปบังคับใช้กับรัฐภาคีทุกรัฐ โดยไม่มีการแบ่งรัฐภาคีออกเป็นกลุ่มเหมือนกับที่เคยปฏิบัติมา แต่ทั้งนี้รัฐภาคีที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและรัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาอาจมีภาระผูกพันหรือหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่างกันอยู่บ้างเล็กน้อย ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามข้อตกลงปารีส

ข้อตกลงปารีส จะเริ่มมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อมีจำนวนรัฐภาคีสมาชิกให้สัตยาบัน หรือให้การรับรอง และส่งเอกสารให้การรับรองแก่เลขาธิการสหประชาชาติเรียบร้อยแล้ว อย่างน้อย 55 รัฐภาคี และในบรรดารัฐภาคีที่ลงนามนั้น ต้องรวมแล้วมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน้อยร้อยละ 55 ของจำนวนการปล่อยก๊าซทั่วโลกด้วย

ทั้งนี้ ข้อตกลงทั้ง 29 ข้อของข้อตกลงปารีส ไม่ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบผลการปฏิบัติการตามความตกลงฯ หรือกำหนดกลไกอันเป็นบทลงโทษกรณีไม่มีการปฏิบัติตามความตกลงฯ เอาไว้ ซึ่งถือเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญกับพิธีสารเกียวโตที่ได้กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้ว ต้องดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่ได้กำหนดเป็นจำนวนเอาไว้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ จำต้องรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมอีกร้อยละ 30 จากจำนวนที่ได้แจ้งเอาไว้ ข้อผูกมัดดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่เคยให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต และทำให้บางประเทศที่อาจต้องรับภาระเพิ่มขึ้น เช่น แคนาดา ได้ถอนตัวจากการเป็นภาคีของพิธีสารเกียวโต และตามมาด้วยการถอนตัวของอีกหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น รัสเซีย หรือออสเตรเลีย ในเวลาต่อมา เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าว ข้อตกลงปารีสจึงไม่มีการกำหนดมาตรการบังคับในเชิงลงโทษเอาไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การจะมีผลได้ทั้งในทางกฎหมายและในการปฏิบัติการตามข้อตกลงปารีส จึงอยู่บนหลักความเชื่อมั่นระหว่างรัฐภาคีสมาชิกเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ การนำเอาข้อตกลงปารีสไปปฏิบัติ ยังอยู่บนพื้นฐานของความเที่ยงธรรม หลักการรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่าง ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญา UNFCC ก่อนหน้านี้แล้ว และยังต้องพิจารณาความสามารถของรัฐภาคีแต่ละรัฐที่มีความแตกต่างกันด้วย ดังนั้น ข้อตกลงปารีสจึงมีผลบังคับใช้และสร้างพันธกรณีแก่รัฐภาคีแต่ละรัฐในลักษณะที่แตกต่างกัน

(4) เนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ข้อตกลงปารีสอาศัยองค์ประกอบเดียวกับที่เคยปรากฏในความตกลงที่ได้มีการทำขึ้นก่อนหน้านี้แล้ว ผสมกับมาตรการใหม่ที่กำหนดขึ้นเพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันได้แก่ การดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศ (Adaptation) ความร่วมมือในการรับมือกับความสูญเสียและความเสียหาย (Loss and damage) และการดำเนินงานเพื่อยกระดับการให้การสนับสนุนด้านการเงิน เทคโนโลยี การเสริมสร้างศักยภาพ โดยมีความยืดหยุ่น และคำนึงถึงขีดความสามารถของรัฐภาคีที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ได้กำหนดเครื่องมือใหม่ที่ทำให้การดำเนินการในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นรูปธรรมมากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้มีเงินกองทุนเป็นจำนวนเงิน 100 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐในทุกปี เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และจะมีการกำหนดจำนวนเงินนี้ใหม่ในปี ค.ศ. 2020

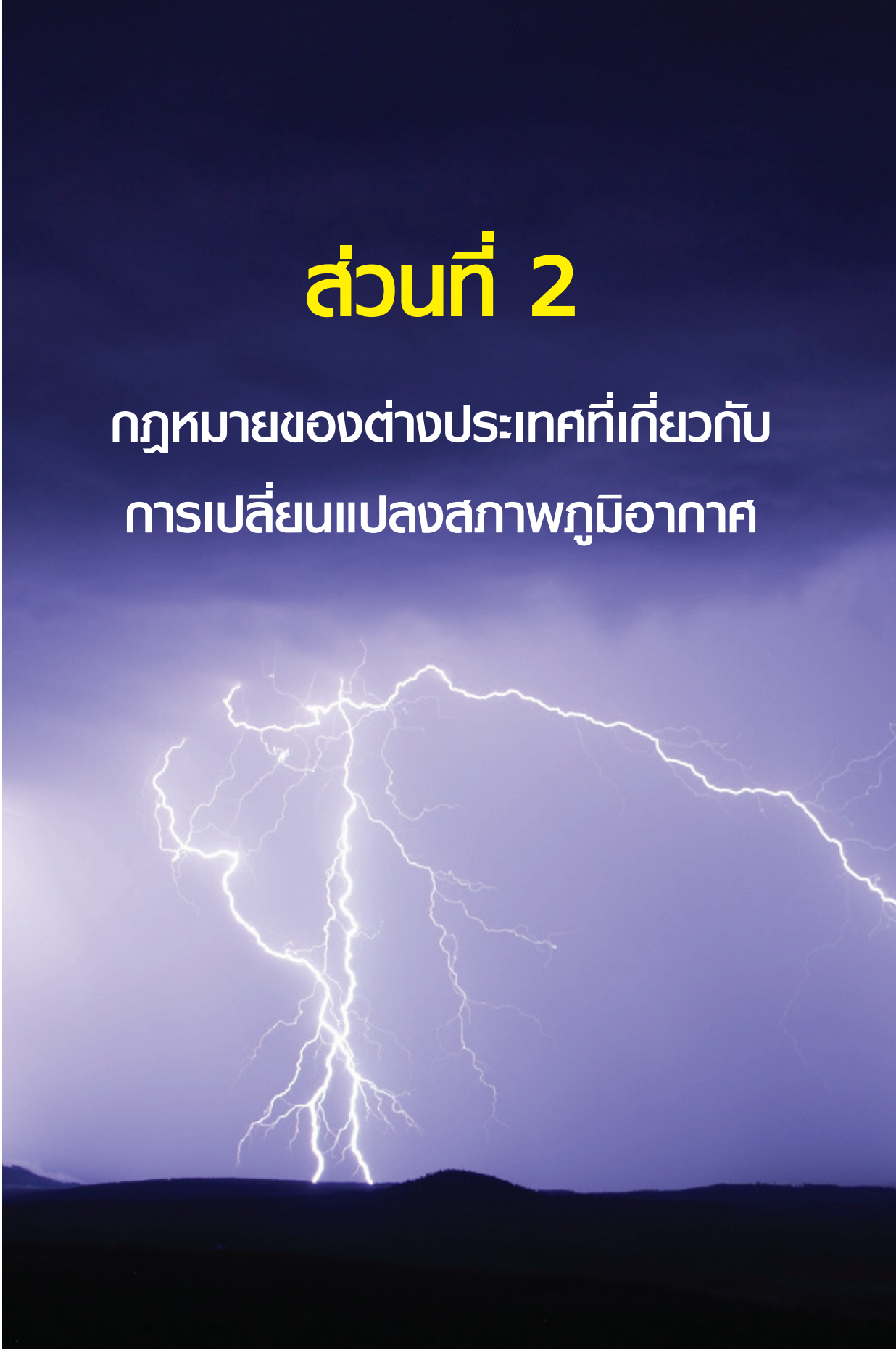
นอกจากนี้ ข้อตกลงปารีสยังวางกรอบเพื่อรับรองความโปร่งใสของการดำเนินงานและการสนับสนุน (Transparency Framework) และได้กำหนดกระบวนการเพื่อประเมินความคืบหน้าในการบรรลุจุดประสงค์และเป้าหมายของข้อตกลงอย่างต่อเนื่อง (Global Stocktake) โดยรัฐภาคีต้องส่งแผนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือที่เรียกว่า Nationally Determined Contributions (NDCs) ทุก 5 ปี และประเทศพัฒนาแล้วควรยังคงเป็นผู้นำในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในทุกสาขา (economy-wide absolute emission reduction targets) ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาควรเพิ่มความพยายามในการลดก๊าซเรือนกระจกในทุกสาขา บนพื้นฐานของสถานการณ์ภายในประเทศที่แตกต่างกัน

ข้อตกลงปารีส นับเป็นข้อตกลงฉบับแรกที่จัดทำขึ้นโดยทุกประเทศในโลก และถือเป็นความตกลงครั้งประวัติศาสตร์ที่มีการตั้งเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ในระดับสูง กระนั้น ข้อตกลงปารีส ยังได้รับข้อวิจารณ์ในหลายประเด็นด้วยกัน อาทิ การมีผลบังคับทางกฎหมายหากไม่มีข้อกำหนดอันเป็นบทลงโทษเป้าหมายในการลดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกที่มุ่งไปที่ระดับ 1.5 องศาเซลเซียส แทบจะเป็นไปไม่ได้ในสภาพปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาที่ข้อตกลงปารีสไม่ได้กำหนดเรื่องสำคัญหลายเรื่องเอาไว้ ซึ่งอาจทำให้ในทางปฏิบัติไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างแท้จริง เช่น การไม่กล่าวถึงปัญหาและผลกระทบของการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรโลก ไม่มีข้อกำหนดให้เลิกการขุดเจาะแหล่งพลังงานฟอสซิลซึ่งเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน ไม่มีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตรที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งไม่มีการกำหนดเรื่องการทดแทนความเสียหายให้กับประเทศหรือรัฐภาคีที่ได้รับผลกระทบจาก

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือหลักการรับผิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่เป็นสาเหตุอันทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การขาดหายไปของประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ถูกมองว่าเป็นจุดอ่อนของข้อตกลงปารีส ที่จะทำให้การดำเนินการอาจไม่บรรลุผลได้ตามที่คาดหมายไว้

ส่วนที่ 2

กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ





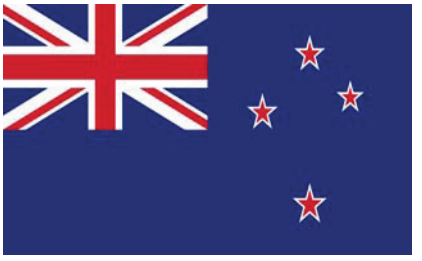
กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ





การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากจะมีกรอบอนุสัญญา UNFCCC และพิธีสารเกียวโต ที่วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญแล้ว การให้ความสำคัญกับการพิจารณาลักษณะกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเชิงเปรียบเทียบก็มีความจำเป็นเช่นเดียวกัน เพราะจะทำให้สามารถเรียนรู้โดยลัดว่าเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้ในต่างประเทศมีลักษณะเป็นอย่างไร มีข้อดีข้อด้อยในมุมใดบ้าง การพิจารณากฎหมายดังกล่าวในทางนิติศาสตร์เรียกว่า การเปรียบเทียบกฎหมาย หรือ กฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Law) เพื่อให้ทราบวิธีการแก้ไขปัญหาของประเทศต่างๆ เมื่อเข้าใจวิธีการแก้ไขปัญหาในเชิงกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ก็จะทำให้สามารถเปิดมุมมองใหม่ๆ อันอาจนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยต่อไปได้ ในส่วนนี้จึงเป็นการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งของประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I) คือ เม็กซิโกและอินโดนีเซีย ซึ่งมีรูปแบบการพัฒนากฎหมายที่อาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ และประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I) คือ ประเทศสหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีเทคนิคทางกฎหมายที่ท้าทายในการแก้ปัญหาโดยนำข้อมูลการศึกษากฎหมาย





เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของทั้ง 4 ประเทศดังกล่าว มาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นข้อดีข้อด้อยของกฎหมายแต่ละประเทศอันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยต่อไป

2.1 กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศเม็กซิโก[35]

ประเทศเม็กซิโกได้ให้สัตยาบันกรอบอนุสัญญา UNFCCC เมื่อปี ค.ศ. 1993 และให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตในปี ค.ศ. 2000 โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องสร้างโครงสร้างทางกฎหมายและการบริหารจัดการที่จำเป็นเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงแก้ไขปัญหาอื่นๆ ที่เป็นสาเหตุหรือเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากบทบาทในการให้ความร่วมมือผ่านสนธิสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว เหตุการณ์ที่สำคัญที่ถือเป็นการจุดประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศ คือ การที่เม็กซิโกได้รับเลือกให้เป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 16 (COP 16) ระหว่างวันที่ 6 - 10 ธันวาคม พ.ศ. 2553 โดยการประชุมดังกล่าว นาย Felipe Calderón Hinojosa ประธานาธิบดีของประเทศเม็กซิโกในขณะนั้น ได้กล่าวในที่ประชุมอย่างชัดแจ้งถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในปีที่มีการจัดการประชุม COP 16 (ค.ศ. 2010) ซึ่งเกิดเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงจากฝนตกและพายุเฮอริเคน หลังจากที่ได้เคยเกิดเหตุการณ์ความแห้งแล้งและขาดแคลนน้ำก่อนหน้านั้นเพียงหนึ่งปี (ค.ศ. 2009) ซึ่งในครั้งนั้นถือเป็นปัญหาความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นรุนแรงที่สุดในรอบ 60 ปี ภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ ทั้งพายุฤดูร้อนและพายุเฮอริเคน เช่น พายุ Alex พายุ Frank และพายุ Karl ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากทั้งทางเศรษฐกิจ โครงสร้างสาธารณูปโภค ที่อยู่อาศัยและชีวิต ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดมุมมองที่ว่า**หน้าที่ในการดูแลสิ่งแวดล้อมและจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหน้าที่ของทุกคน** ซึ่งเป็นความท้าทายที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อรับมือและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศเม็กซิโกถือเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องมุ่งหาทางออกเชิงบูรณาการเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมกันหาทางออก นักวิจัย

[35] ถ้อยคำภาษาต่างประเทศในวงเล็บต่างๆ ในส่วนการอธิบายกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศเม็กซิโก จะเป็นถ้อยคำในภาษาสเปนทั้งหมด

ทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศได้กล่าวถึงปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาทิ **อัตราการเกิดพายุไซโคลนเขตร้อนและพายุเฮอริเคนเพิ่มขึ้น** ในช่วง ค.ศ. 1970 ถึง ค.ศ. 2009 บางพื้นที่ของประเทศโดยเฉพาะบริเวณแถบอ่าวเม็กซิโก (อยู่ทางตะวันออกของประเทศ) ได้รับผลกระทบจากพายุไซโคลนเขตร้อนและพายุเฮอริเคนประมาณ 264 ครั้ง และจากพายุที่มาจากแถบมหาสมุทรแปซิฟิกเหนือ (ทางตะวันตกของประเทศ) อีกกว่า 549 ครั้ง[36] นอกจากนั้น ยังมี**การเกิดอุทกภัย** โดยอัตราการเกิดพายุดังที่ได้กล่าวมาเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศประสบปัญหาน้ำท่วมบ่อยครั้ง จากข้อมูลทางสถิติพบว่ากว่าร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด ตั้งรกรากบนพื้นที่ที่ประสบกับปัญหาน้ำท่วมบ่อยครั้ง ประชากรเกือบ 5 แสนคน อาศัยอยู่บนพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากน้ำท่วมตลอดเวลา ในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 2007 เมืองตาบาสโก (Tabasco) ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศเม็กซิโกประสบกับอุทกภัยครั้งใหญ่ คือ มีฝนตกอย่างหนักและต่อเนื่อง อีกทั้ง การจัดการระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถระบายน้ำลงแม่น้ำกริฆัลบาได้ทัน ส่งผลให้เกิดอุทกภัยอย่างหนักซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของเมืองนี้ อุทกภัยครั้งนี้ทำให้พื้นที่ประมาณร้อยละ 62 ของเมืองตาบาสโกจมอยู่ใต้น้ำ และถูกประเมินค่าความเสียหายจากภัยธรรมชาติครั้งนี้เป็นเงินประมาณ 14,068 ล้านเปโซเม็กซิโก (หรือประมาณ 1,061 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)[37] รวมทั้งยังมี**ปัญหาความแห้งแล้ง** การลดลงของปริมาณฝนในหลายพื้นที่ของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนกลางและตะวันตกเฉียงเหนือ ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำและความแห้งแล้งในช่วงฤดูร้อน จากปัญหาความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ทำให้ประเทศเม็กซิโกต้องประสบกับปัญหาความแห้งแล้งในบางฤดูกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 2011 - 2012 ได้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ 50 ปี ทำให้ประเทศตกอยู่ในสภาวะวิกฤตทางการผลิตและทางสิ่งแวดล้อม ภาคการเกษตรและภาคปศุสัตว์ยังขาดแคลนน้ำในการดำเนินกิจการอย่างรุนแรง ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก โดยมีการคาดการณ์ว่าสาเหตุ

---

[36] โปรดดู Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. *Adaptación al Cambio Climático en México: Visión, Elementos y criterios para la toma de decisiones*. Vivir Mejor. México. 2012. P 40.

[37] โปรดดู Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. *Adaptación al Cambio Climático en México: Visión, Elementos y criterios para la toma de decisiones*. P 43.

สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง คือ การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า

จากปรากฏการณ์เหล่านี้ได้ทำให้ภาคการเกษตรต้องหยุดพักการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรในช่วงปีที่มีปัญหาภัยธรรมชาติบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งเมื่อประเทศต้องประสบกับปัญหาเหล่านี้บ่อยครั้ง รัฐจำเป็นต้องนำงบประมาณในส่วนของการพัฒนาประเทศมาเยียวยาและแก้ไขความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติดังกล่าว จนทำให้เศรษฐกิจของประเทศหยุดชะงัก ความยากจนของประชากรจึงมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มว่าจะรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งสาเหตุหลักของการเกิดภัยธรรมชาติเหล่านี้ คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (cambio climático) จากการคาดการณ์เกี่ยวกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเหล่านี้ ทำให้เม็กซิโกมีความพยายามศึกษาอย่างจริงจัง โดยผลงานการวิจัยหลายฉบับได้สนับสนุนว่า สิ่งที่ท้าทายก่อนที่ประเทศจะมีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ **“การเตรียมความพร้อมเชิงข้อมูลที่เพียงพอและเชื่อถือได้เกี่ยวกับปัญหาและตัวชี้วัดของปัญหาดังกล่าว”**

การเตรียมความพร้อมที่เป็นรูปธรรมเกิดขึ้นเมื่อมีการรวมปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาภายใต้ **“แผนพัฒนาแห่งชาติระหว่างปี ค.ศ. 2007 ถึง 2012 (Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012)”** และต่อมาได้มีการกำหนดในแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ระหว่างปี ค.ศ. 2013 ถึง 2018 (Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018) เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเด็นที่ 6.4 (VI.4) ในหัวข้อเม็กซิโกที่รุ่งเรือง (México Próspero) วัตถุประสงค์ที่ 4.4 การส่งเสริมและแนะแนวทางในการเติบโตสีเขียวเพื่อปกป้องมรดกทางธรรมชาติ พร้อมทั้งสร้างความมั่งคั่ง ขีดความสามารถในการแข่งขัน และการจ้างงาน โดยในยุทธศาสตร์ที่ 4.4.3 ของวัตถุประสงค์ดังกล่าวกำหนดไว้ ดังนี้

> *จัดให้มีการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สร้างข้อมูลและพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อออกแบบนโยบายทางสิ่งแวดล้อม และนโยบายเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”*

จากแผนพัฒนาฉบับปัจจุบันของเม็กซิโกแสดงให้เห็นว่า มีการมุ่งเน้นในการส่งเสริมนโยบายเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (mitigación) และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptación al cambio climático) ถือเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างไม่มีเงื่อนไข

- เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศเม็กซิโก

เม็กซิโกให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากจึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ มาตรา 4 เพื่อรับรองสิทธิของทุกคน (ทั้งชาวเม็กซิโกและชาวต่างชาติ) ในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และรัฐมีหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าว นอกจากนั้น มาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ยังได้บัญญัติให้รัฐต้องออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อประโยชน์สาธารณะ สองมาตราดังกล่าวนี้จึงถือเป็นหัวใจของกฎเกณฑ์ของประเทศเม็กซิโกที่นำมาสู่การออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

สำหรับแนวคิดในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเม็กซิโก หากพิจารณาจากเนื้อความที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีการให้ความสำคัญของปัญหานี้เป็น ***"ปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ"*** ในทางนิติศาสตร์นั้น หากเป็นเรื่องที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย (Orden público) หรือเป็นเรื่องที่กระทบความมั่นคงของรัฐ (Seguridad nacional) หรือเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับประโยชน์สาธารณะ (Interés general) **เรื่องดังกล่าวจะต้องได้รับความคุ้มครองในลักษณะมหาชน ตามกระบวนการ เนื้อหา นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน** ดังนั้น การระบุไว้อย่างชัดแจ้งตามที่ปรากฏในมาตรา 1 ของกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ รัฐผ่านองคาพยพต่างๆ มีอำนาจตามหลักกฎหมายมหาชนในการจัดการกับปัญหาแม้จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้มิได้หมายความว่า มาตรการทางกฎหมายหรือนิติวิธีที่ใช้ในกฎหมายฯ ค.ศ. 2012 จะไม่สัมพันธ์กับมาตรการทางกฎหมายเอกชน แต่เมื่อทิศทางของกฎหมายฉบับนี้เน้นเพื่อการจัดการกับปัญหาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์สาธารณะแล้ว มาตรการหรือหลักคิดส่วนใหญ่ที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ก็จะมีทิศทางไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่มหาชน ซึ่งเครื่องมือหรือมาตรการที่รัฐหรือองคาพยพของรัฐจะนำมาใช้ในกฎหมายฉบับนี้จึงสามารถใช้บังคับประชาชนได้

นอกจากการพิจารณาประเด็นหลักของกฎหมายตามมาตรา 1 ดังกล่าวแล้ว การพิจารณาวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นก็มีความสำคัญ บางประเทศอาจต้องพิจารณาวิเคราะห์จากเนื้อความของตัวบทกฎหมายหรือบางประเทศอาจระบุ

ไว้ท้ายกฎหมาย แต่กรณีกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 ของประเทศเม็กซิโกได้บัญญัติเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 3 ซึ่งมี 7 ประการ ได้แก่

(ก) ให้หลักประกันสิทธิในการได้รับสิ่งแวดล้อมที่ดีและสร้างความสอดคล้องกัน ระหว่างอำนาจของรัฐบาลกลาง หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และหน่วยงานระดับท้องถิ่น ในการบัญญัติและปรับใช้นโยบายของรัฐ เพื่อการปรับตัวและการลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจก

(ข) กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อบรรลุการสร้าง ความคงที่ในการปล่อยก๊าซเหล่านี้ในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ป้องกันสิ่งรบกวน อันจะเป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่ง UNFCCC และกฎอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(ค) วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการปรับตัว (Adaptación) และการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigación)

(ง) ลดความเปราะบางของสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อมของประเทศที่สัมพันธ์ กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งสร้างและทำให้เกิดศักยภาพที่เข้มแข็ง ของประเทศในการค้นหาคำตอบเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ

(จ) สนับสนุนการศึกษา การวิจัย การพัฒนาและการถ่ายโอนเทคโนโลยีและ นวัตกรรมใหม่ๆ รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการปรับตัวและการลดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจก

(ฉ) เสริมสร้างให้เกิดความร่วมมือจากภาคสังคม

(ช) ส่งเสริมให้เกิดการส่งผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการ แข่งขันและยั่งยืนบนพื้นฐานของการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ของเม็กซิโกได้นำเทคนิคการบัญญัติกฎหมาย ที่กำหนดเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนโดยแจกแจงรายละเอียดเป็นข้อ ทำให้การตีความเจตนารมณ์ถูกบิดเบือนได้ยากขึ้น เทคนิคการบัญญัติเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างชัดแจ้งในเนื้อหากฎหมายนี้ อาจไม่คุ้นเคย ในวงการนิติศาสตร์ไทย แต่ก็น่าจะเป็นวิธีการทางกฎหมายที่น่าสนใจประการหนึ่ง ที่ช่วยลดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ (Desviación de Poder) ของกฎหมายลงได้

- มาตรการและเทคนิคต่างๆ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศเม็กซิโก

หากพิจารณาเนื้อหาตัวบทในกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเม็กซิโก จะเห็นได้ว่ามีการบัญญัติมาตรการหรือวิธีการอย่างชัดเจนถือเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งก็คือ มาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptación al cambio climático) และมาตรการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigación) ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวโดยละเอียดเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าว ดังต่อไปนี้

(1) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ วัตถุประสงค์หลักของการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ การสร้างความตระหนักถึงปัญหาเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยการปรับตัวนั้นจะต้องทำให้ชุมชนสามารถรับมือและสร้างภูมิคุ้มกันต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น สำหรับประเทศเม็กซิโก การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหัวใจสำคัญของการมีกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 การปรับตัวต่อความเปราะบางทางภูมิอากาศจึงถือเป็นคำตอบในการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นและยังช่วยหาโอกาสหรือหนทางเพื่อการดำรงอยู่ของมนุษยชาติต่อไป

อย่างไรก็ดี การวางแผนกำหนดทิศทางเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเม็กซิโกมิได้เกิดขึ้นเพียงเพราะมีกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 เท่านั้น หากแต่มีการวางแผนเกี่ยวกับการปรับตัวตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การวางแผนเกี่ยวกับการปรับตัวในช่วงก่อนหน้ามีกฎหมายดังกล่าว จะไม่เป็นการระบุหรือกำหนดว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ต้องทำ และไม่ได้มีการกำหนดตัวบุคคลหรือองค์กรที่ต้องปรับตัวหรือสามารถปรับตัวได้ **หากแต่จะกำหนดเป็นข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องว่า ควรต้องมีการวางแผนระยะกลางและระยะยาวเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรกำหนดความแตกต่างในการปรับตัวของแต่ละภาคส่วนให้ชัดเจน** เพราะแต่ละภาคส่วนมีลักษณะที่แตกต่างกัน ควรกำหนดการปรับตัวในแต่ละพื้นที่ให้มีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิประเทศที่ต่างกัน และควรพิจารณาศักยภาพของหน่วยงานท้องถิ่นประกอบกับการกำหนดนโยบายการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกี่ยวกับท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า การกำหนดการปรับตัวในระยะเบื้องต้นในประเทศเม็กซิโกดังกล่าวจะเป็นการกำหนดภาพกว้างๆ ซึ่งจะต้องนำมาพิจารณา

รายละเอียดอีกครั้ง เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง แต่หลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปี ค.ศ. 2012 ก็มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 27 ถึงมาตรา 30 โดยการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามแนวคิดที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศเม็กซิโก ถือเป็น **"ส่วนหนึ่งของนโยบายแห่งชาติที่จะต้องนำไปใช้ในการสร้างเครื่องมือในการวิเคราะห์ การวางแผน การกำหนดมาตรการ การเฝ้าระวัง การรายงาน การพิสูจน์ยืนยันและการประเมิน"** โดยในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนด *"วัตถุประสงค์ในการมีนโยบายแห่งชาติเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ"* ไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้[38]

ก. เพื่อลดความเปราะบางของสังคมและของระบบนิเวศน์ต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ข. เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งในการรับมือและสร้างความต้านทานของมนุษย์อย่างเป็นระบบ

ค. เพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ง. เพื่อบ่งชี้ความเปราะบางและศักยภาพในการปรับตัว อีกทั้งหาทางออกอื่นที่อยู่บนเงื่อนไขใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จ. เพื่อสร้างกลไกที่ทำให้เกิดความสนใจอย่างจริงจังและกว้างขวางในเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในแผนงานและการดำเนินการเพื่อให้เกิดระบบการป้องกันโดยภาคประชาชน

ฉ. เพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยทางโภชนาการ ขีดความสามารถทางเกษตรกรรม ทางปศุสัตว์ ทางการประมง และการสงวนระบบนิเวศน์และทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากกรอบกว้างๆ ที่กฎหมายนี้กำหนดให้ภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นต้องนำไปดำเนินการต่อแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดลักษณะของการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในรูปแบบของประเทศเม็กซิโก โดยมีการกำหนดลักษณะที่ถือเป็นการปรับตัวไว้หลายประการ[39] ดังต่อไปนี้ การกำหนดการใช้

[38] มาตรา 27 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

[39] มาตรา 29 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

ประโยชน์ที่ดิน การจัดตั้ง การพัฒนา และการปรับปรุงศูนย์ประชากรและระบบการตั้งถิ่นฐาน การจัดการ การป้องกัน การสงวน และการฟื้นฟูระบบนิเวศน์ทรัพยากรป่าไม้ และที่ดิน การสงวน การใช้ที่ยั่งยืน และการฟื้นฟูชายหาด ชายฝั่ง พื้นที่ใต้น้ำ และพื้นที่อื่นๆ ที่เกี่ยวกับทะเล ที่ใช้ในการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม การเกษตร และการประมง การกำหนดแผนการจัดการน้ำในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำ การก่อสร้างและทะนุบำรุงระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน การป้องกันบริเวณพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยได้ง่ายและบริเวณเขตแห้งแล้ง การใช้ การฟื้นฟู และการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชนบท การกำหนดเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดทำแผนที่ที่เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การบัญญัติและการประยุกต์ใช้กฎหมายในการดำเนินการตามแผนการช่วยเหลือ แผนงานเกี่ยวกับการสงวนและการใช้ที่ยั่งยืนที่สัมพันธ์กับความหลากหลายทางชีวภาพ แผนงานเกี่ยวกับระบบแห่งชาติในการปกป้องพลเมืองจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แผนงานเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาผังเมือง แผนงานเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยว แผนงานเกี่ยวกับการป้องกันโรคภัยที่มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบสาธารณูปโภคเกี่ยวกับการจัดการน้ำ บริการสาธารณสุข การผลิต และการจัดการพลังงาน

(2) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การกำหนดทิศทางการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (mitigación) ของประเทศเม็กซิโกนั้นมี 2 ส่วนที่สำคัญ คือ ทิศทางการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (Estrategia Nacional de Cambio Climático: ENCC) และทิศทางตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 โดยในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะทิศทางที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 31 - 37 โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(2.1) กฎหมายของประเทศเม็กซิโกกำหนดวัตถุประสงค์ของมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้อย่างชัดเจน 16 ประการ[40] ดังนี้ (ก) เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ยั่งยืน และสิทธิเกี่ยวกับการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ข) เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับชาติผ่านนโยบาย แผนงาน และโครงการซึ่งสนับสนุนให้เกิดการนำไปสู่เศรษฐกิจที่ยั่งยืน

[40] มาตรา 33 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ.2012

ที่มีศักยภาพในการแข่งขันและปล่อยคาร์บอนต่ำ รวมถึงการใช้กลไกตลาด แรงจูงใจ และทางเลือกอื่นๆ เพื่อสร้างให้เกิดประสิทธิภาพเกี่ยวกับมาตรการในการลดการปล่อยก๊าซ การลดค่าใช้จ่าย การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การถ่ายโอนเทคโนโลยี และการสนับสนุนการพัฒนาทางเทคโนโลยี (ค) เพื่อสนับสนุนด้วยวิธีการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเกี่ยวกับการทดแทนการใช้และการใช้พลังงานฟอสซิล[41] โดยแหล่งพลังงานที่ทดแทนได้ รวมถึงการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยการใช้แหล่งพลังงานที่ทดแทนได้ (ง) เพื่อสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพทางพลังงานในทางปฏิบัติ การพัฒนาและการใช้แหล่งพลังงานทดแทนได้ การพัฒนาเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ โดยเฉพาะในส่วนของอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐ ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ (จ) เพื่อสนับสนุนและให้ความสำคัญกับการสร้างเทคโนโลยีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในวงจรชีวิต (ฉ) เพื่อสนับสนุนการสร้างกฎเกณฑ์และความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนงาน โครงการ งบประมาณ นโยบาย และการดำเนินการ เพื่อหยุดการตัดไม้ทำลายป่า (ช) เพื่อสร้างเกณฑ์ในการวัดและการรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีความชัดเจน (ซ) เพื่อลดการเผาไหม้และการระเหยของก๊าซเรือนกระจก เพื่อลดการเสียไปในกระบวนการสกัดและระบบแจกจ่ายเพื่อการใช้ก๊าซที่เกิดประโยชน์สูงสุดในภาคอุตสาหกรรม ภาคปิโตรเลียม และภาคการกลั่นเชื้อเพลิง (ฌ) เพื่อสนับสนุนการใช้แร่ธาตุที่สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ (ญ) เพื่อสนับสนุนให้เกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพซึ่งช่วยหลีกเลี่ยงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ (ฎ) เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานจากของเสีย (ฎ) เพื่อสนับสนุนให้มีระบบขนส่งสาธารณะที่มีมาตรฐานสูงเพิ่มขึ้น การใช้พลังงานทดแทนพลังงานฟอสซิล รวมถึงการพัฒนาระบบการขนส่งที่ยั่งยืนร่วมกันโดยภาครัฐและภาคเอกชน (ฐ) เพื่อพัฒนาแรงจูงใจทางการเงินและภาษี ในอันที่จะผลักดันการพัฒนาและการรวมเป็นหนึ่งเดียวของภาคอุตสาหกรรม และบริษัทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ฑ) เพื่อสนับสนุนให้เกิดช่องทางของเงินทุนต่างชาติ เพื่อนำมาใช้ในโครงการและแผนงานการลดก๊าซเรือนกระจกในภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน (ฒ) เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคสังคม ภาครัฐ และภาคเอกชน ในการออกแบบ การร่างนโยบาย และการดำเนินงานระดับชาติในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ณ) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ

[41] เชื้อเพลิงฟอสซิล เป็นเชื้อเพลิงอันเกิดแต่ซากดึกดำบรรพ์ซึ่งได้แก่ ไฮโดรคาร์บอนที่พบจากช่วงชั้นดินด้านบนสุดของเปลือกโลก

และการเติบโตในภาคอุตสาหกรรมระดับชาติในการใช้ทรัพยากรในประเทศ หลีกเลี่ยงการนำผลิตภัณฑ์ที่จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากเข้าประเทศ

(2.2) กฎหมายของเม็กซิโกบัญญัติการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกว่าต้องดำเนินการภายใต้ *"นโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ (la Política Nacional de Mitigación de Cambio Climático)"* โดยการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างมีระบบ วางแผนที่ชัดเจน นำเครื่องมือและเทคนิคต่างๆ มาใช้ ทั้งระบบ MRV และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ประกอบกัน โดยมุ่งให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างค่อยเป็นค่อยไป[42] แต่เป็นการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ มีเป้าหมายและเข้มแข็ง

(2.3) กฎหมายของเม็กซิโกส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสร้างให้เกิดแรงจูงใจทางภาษีและทางการเงินเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดช่องให้ดำเนินโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยไม่จำกัดแต่เพียงภาคส่วนที่มีกฎหมายบัญญัติบังคับเท่านั้น

(2.4) กฎหมายของเม็กซิโกกำหนดความเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับประเทศกับการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซในระดับนานาชาติ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้นำแผนงาน โครงการ และเครื่องมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดในพิธีสารเกียวโตและที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ มาใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย แผนงานของประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(2.5) กฎหมายของเม็กซิโกให้ความสำคัญกับการนำระบบ MRV มาใช้ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 32 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 และเมื่อปลายปี ค.ศ. 2014 รัฐออกระเบียบตามความในกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในส่วนหน่วยทะเบียนการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en Materia de Registro Nacional de Emisiones) ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดภาคส่วนและภาคส่วนย่อยที่ต้องดำเนินการตามระบบ MRV ไว้อย่างละเอียด ทั้งยังกำหนดชนิดของก๊าซเรือนกระจกที่จะต้องรายงานการปล่อย

[42] มาตรา 32 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

ตามระบบ MRV ไว้ถึง 14 ชนิด ระเบียบดังกล่าวทำให้เม็กซิโกมีระบบ MRV ที่มีรายละเอียดการใช้กฎหมายที่ชัดเจนมากกว่าที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายปี ค.ศ. 2012 ซึ่งช่วยให้การดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังที่ได้กล่าวไปแล้ว กฎหมายของประเทศเม็กซิโกยังบัญญัติเกี่ยวกับ “ระบบการซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Comercio de Emisiones de GEI หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Emission Trading Scheme: หรือระบบ ETS)” ระบบดังกล่าวเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อใช้ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จากการพิจารณากฎหมายของประเทศเม็กซิโกพบว่า มีการบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางที่จะสร้าง ให้อำนาจ และกำหนดกฎเกณฑ์การซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Crear, autorizar y regular el comercio de emisiones)[43] และให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องร่วมกับคณะกรรมการระหว่างกระทรวงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático) และที่ปรึกษาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (el Consejo de Cambio Climático) มีอำนาจสร้าง “ระบบการซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ (Sistema Voluntario de Comercio de Emisiones)” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมวิธีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใช้ต้นทุนต่ำ แต่สามารถตรวจวัดรายงานและทวนสอบได้[44] ทั้งนี้ กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เอกชนที่สนใจเข้าร่วมระบบดังกล่าวสามารถซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับต่างประเทศได้ในตลาดคาร์บอนระหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง[45] ผลของการบัญญัติในกฎหมายของประเทศเม็กซิโกดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเม็กซิโกได้สร้างระบบการซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นแล้ว โดยในระยะเริ่มต้นจะเป็นระบบ ETS ในรูปแบบสมัครใจ ซึ่งมีหลายบริษัทให้ความสนใจขึ้นทะเบียนและเข้าร่วมในระบบดังกล่าว บริษัท PEMEX ซึ่งเป็นบริษัทปิโตรเลียมที่ใหญ่ที่สุดของประเทศเม็กซิโกก็ได้เข้าร่วมเช่นกัน

[43] มาตรา 7.IX แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

[44] มาตรา 94 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

[45] มาตรา 95 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 ของประเทศเม็กซิโก

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หน่วยงานหรือองค์กรที่มีบทบาทในการจัดการและดูแลเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามกฎหมายของประเทศเม็กซิโก แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) องค์กรของรัฐที่กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบัญญัติให้มีหน้าที่ในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ องค์กรประเภทนี้ หมายถึง องค์กรของรัฐส่วนกลางหรือองค์กรของรัฐส่วนท้องถิ่น แม้องค์กรเหล่านี้จะมีหน้าที่ดูแลจัดการภาพรวมในการแก้ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ซึ่งรวมไปถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่การที่กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบัญญัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้ เป็นการสร้างความชัดเจนในบทบาทของรัฐในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากยิ่งขึ้น ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales หรือที่เรียกโดยย่อว่า กระทรวง SEMARNAT

(2) องค์กรที่กฎหมายเฉพาะว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจัดตั้งขึ้นหรือบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง องค์กรประเภทนี้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 ซึ่งมี 3 องค์กรหลักๆ ได้แก่ คณะกรรมการระหว่างกระทรวงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático หรือที่เรียกโดยย่อว่า CICC) ที่ปรึกษาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (el Consejo de Cambio Climático) และสถาบันเกี่ยวกับนิเวศวิทยาและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (หรือที่เรียกว่า Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático หรือที่เรียกโดยย่อว่า INECC) โดยทั้ง 3 องค์กรนี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (Sistema Nacional de Cambio Climático) รายละเอียดของแต่ละองค์กร มีดังนี้

- คณะกรรมการระหว่างกระทรวงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ซึ่งต่อไปในที่นี้เรียกว่า คณะกรรมการ CICC) คณะกรรมการ CICC เป็นองค์กรหนึ่งที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 45 ถึงมาตรา 50 ของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยกฎหมายฉบับนี้ แต่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2005 โดยกฤษฎีกาฉบับหนึ่งในสมัยของประธานาธิบดีบิเซนเต้ ฟอกซ์ เกะซาดา (Vicente Fox Quesada) ซึ่งมักเรียก

กฤษฎีกาฉบับนี้ว่า Decreto Vicente Fox กฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่สัมพันธ์กับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่นเดียวกับคณะกรรมการ CICC ขึ้น โดยในขณะนั้นองค์กรนี้มีบทบาทในการให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐบาลเม็กซิโกเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการร่างกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปี ค.ศ.2012 ได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใหม่ โดยยกเลิกคณะกรรมการ CICC ในส่วนที่บัญญัติไว้ในกฤษฎีกา Decreto Vincente Fox และจัดรูปแบบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนี้เสียใหม่ ซึ่งมีการกำหนดให้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น แต่ยังคงใช้ชื่อองค์กรเดิม

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการนี้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ค.ศ. 2012 คือ การให้ความร่วมมือ เสนอแนะ และดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยจากชื่อของคณะกรรมการระหว่างกระทรวงในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้ทำให้เห็นได้ชัดว่ากระทรวงต่างๆ ในประเทศเม็กซิโกต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผน เมื่อได้รับความร่วมมือจากทุกกระทรวงของประเทศจะช่วยให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ

- ที่ปรึกษาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (el Consejo de Cambio Climático) ที่ปรึกษาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจัดตั้งขึ้นโดยมาตรา 51 ถึง 57 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 โดยองค์กรนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ทุกหน่วยงานของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- สถาบันด้านนิเวศวิทยาและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático หรือที่เรียกโดยย่อว่า INECC) สถาบัน INECC นี้ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 มาตรา 13 มีสถานะเป็นนิติบุคคล (personalidad jurídica) มีอำนาจบริหารจัดการองค์กรของตนเอง ทั้งในการดำเนินงานต่างๆ และในเชิงทรัพย์สิน โดยการดำเนินงานของสถาบัน INECC อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (SEMARNAT)

- บทลงโทษ

ลักษณะเฉพาะของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศเม็กซิโกประการหนึ่ง คือ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติเพียงแต่บทบาทของรัฐในการแก้ไขหรือเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศเท่านั้น หากแต่ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวด้วย แสดงให้เห็นถึงลักษณะการออกกฎหมายแบบบูรณาการเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว หรือไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็จะถูกลงโทษ (Sanción) เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ มาตรา 114, 115 และ 116 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012 ได้บัญญัติบทลงโทษไว้ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. บทลงโทษต่อภาคเอกชนกรณีที่ไม่รายงานข้อมูล หรือส่งเอกสารแก่รัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด หน้าที่ในการรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง กฎหมายบัญญัติว่า หากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เป็นผู้รับผิดชอบให้รายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่รัฐไม่รายงานหรือส่งเอกสารแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด จะต้องเสียค่าปรับ (multa) ระหว่าง 500 ถึง 3,000 วัน ของจำนวนค่าแรงขั้นต่ำตามอัตราที่ประกาศในเมืองหลวงของเม็กซิโก (เม็กซิโกซิตี้)[46] การกำหนดบทลงโทษลักษณะนี้เป็น “การใช้กฎหมายเชิงบังคับ” มากกว่าการกำหนดให้กระทำโดยสมัครใจ อีกทั้งการกำหนดค่าปรับโดยใช้เกณฑ์จากอัตราค่าแรงขั้นต่ำซึ่งมักเปลี่ยนแปลงไปตามดัชนีทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้จำนวนค่าปรับมีอัตราที่ทันสมัยเสมอ ต่างกับกรณีของประเทศไทยที่มักกำหนดอัตราค่าปรับเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน ซึ่งเมื่อเวลาเปลี่ยนไป อัตราค่าปรับดังกล่าวอาจไม่มีผลทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายเท่าที่ควร

2. บทลงโทษต่อภาคเอกชนกรณีรายงานข้อมูลเท็จ นอกจากการกำหนดบทลงโทษที่เป็นจำนวนเงินในลักษณะค่าปรับดังที่ได้กล่าวในกรณีการไม่รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกรณีแรกแล้ว หากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีหน้าที่ต้องรายงาน ให้ข้อมูล หรือส่งเอกสารตามกฎหมาย ดำเนินการโดยมีเจตนาให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงมากยิ่งขึ้นเป็นอัตราค่าปรับระหว่าง 3,000 ถึง 10,000 วัน[47] ทั้งนี้ การลงโทษปรับดังกล่าว

---

[46] มาตรา 114 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

[47] ปัจจุบันค่าแรงขั้นต่ำต่อวันในเขตเมืองหลวงของประเทศเม็กซิโกมีอัตราอยู่ที่ 70.10 เปโซเม็กซิโก ต่อวัน (โดยอัตรานี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2015) หรือประมาณ 154 บาท ต่อวัน (ตามอัตราแลกเปลี่ยนในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558) ซึ่งคิดเป็นเงินสกุลบาทได้ประมาณ 462,000 ถึง 1,540,000 บาท

ไม่เป็นเหตุในการระงับความรับผิดอย่างอื่น เช่น โทษจำคุก หรือความรับผิดทางแพ่งอื่นๆ เป็นต้น[48]

ในกรณีที่มีการกระทำผิดซ้ำอีกในการกระทำ 2 กรณีข้างต้น กฎหมายบัญญัติให้ผู้มีอำนาจของรัฐอาจกำหนดค่าปรับในอัตราเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็น 3 เท่าจากอัตราค่าปรับที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละกรณี[49]

ค่าปรับในอัตราที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นค่าปรับที่กฎหมายเม็กซิโกกำหนดลักษณะว่าเป็น “ค่าปรับทางปกครอง”[50] ผลแห่งการนี้ทำให้การกำหนดค่าปรับดังกล่าวเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง เช่น ฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์เพื่อให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้ และหากเอกชนผู้ถูกกำหนดค่าปรับดังกล่าวไม่พอใจก็อาจใช้สิทธิทางศาลต่อองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

2.2 กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียให้สัตยาบันในกรอบอนุสัญญา UNFCCC ในวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 1994 และให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต ในวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 2004 โดยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา หรือ Non-Annex I ซึ่งไม่มีพันธกรณีที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังเช่นประเทศในกลุ่ม Annex I แม้ว่ากลุ่มประเทศ Non-Annex I จะไม่มีพันธกรณีให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่สมาชิกในกลุ่มประเทศนี้จำเป็นต้องมีการรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกและจัดทำแผนการลดก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ รวมถึงรายงานอื่นๆ ตามมติของที่ประชุม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีการเตรียมการต่างๆ เพื่อรับมือกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) รวมถึงมาตรการสนับสนุนอื่นๆ เช่น มาตรการทางภาษี กลไกทางการตลาด เป็นต้น

นอกจากการลงนามเป็นภาคีในข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว ประเทศอินโดนีเซียยังเคยได้รับเลือกให้เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมสมัชชาใหญ่

---

[48] มาตรา 115 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

[49] มาตรา 115 วรรคสาม แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2012

[50] มาตรา 116 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บัญญัติไว้ว่าค่าปรับดังกล่าวเป็นค่าปรับทางปกครอง (las sanciones administrativas)

(Conference of the Parties (COP)) ภายใต้กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 13 ซึ่งจัดขึ้นที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 13 - 14 ธันวาคม 2007 ด้วย

ผลจากการประชุมดังกล่าวทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศ คือ แผนปฏิบัติการบาหลี (Bali Action Plan) ซึ่งประกอบด้วยกลไกที่สำคัญ 2 กลไก คือ กลไกที่หนึ่ง การส่งเสริมมาตรการระดับชาติในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยใช้เครื่องมือทางการตลาด และกลไกที่สอง การทบทวนเครื่องมือและกระบวนการในพิธีสารเกียวโตเพื่อจะนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติหลังปี ค.ศ. 2012 หรือช่วงพันธกรณีที่ 2 (2^{nd} commitment) ของพิธีสารเกียวโต

วันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 2009 ประธานาธิบดียูโดโยโนของประเทศอินโดนีเซียได้ประกาศในที่ประชุม G - 20 ที่เมืองพิทส์เบิก (Pittsburg) สหรัฐอเมริกาว่า เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการบาหลี (จากการประชุม COP 13) ข้อตกลงโคเปนเฮเกน (Copenhagen Accord ในการประชุม COP 15) และข้อตกลงแคนคูน (Cancun Agreement ในการประชุม COP 16) ในกรณีที่ใช้งบประมาณภายในประเทศ ประเทศอินโดนีเซียจะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 26 จากกรณีฐานที่ใช้ประมาณการการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตในกรณีที่มนุษย์ดำเนินกิจกรรมตามปกติโดยไม่มีกิจกรรมการลดก๊าซเรือนกระจกใดๆ เลย (Business as Usual: BAU) แต่หากได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศ จะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้มากถึงร้อยละ 41 จากกรณีฐานภายในปี ค.ศ. 2020

การประกาศเป้าหมายในที่ประชุม G - 20 ดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันให้ประธานาธิบดียูโดโยโนออกกฎหมายและแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง ทั้งในเชิงนโยบายและเครื่องมือทางกฎหมาย

- กฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของอินโดนีเซีย

หลายประเทศมีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ เดิมประเทศอินโดนีเซียมีเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดรับกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น โดยเป็นลักษณะของการแก้ไขกฎหมายเดิม มิใช่การร่างกฎหมายใหม่ นอกจากนี้ ยังมีการออกระเบียบประธานาธิบดีซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองเข้ามาจัดการกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะ ระเบียบประธานาธิบดีทั้งสองฉบับนี้

เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการรับมือกับพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้ UNFCCC โดยตรง

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอินโดนีเซียมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนในประเทศไว้ มาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้ โดยถือว่าการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและเหมาะสมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนและเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน ดังนั้น รัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีหน้าที่ต้องคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน หลักการนี้สะท้อนอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อมดังที่จะได้กล่าวต่อไป

(2) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 (Law Number 23/1997) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 (EMA 1997) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงสิ่งแวดล้อมในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐในการจัดการและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นอกจากนี้ยังให้อำนาจในการประเมินและควบคุมการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และออกใบอนุญาตต่างๆ เกี่ยวกับของเสียอันตรายและการทิ้งขยะลงสู่ทะเล

EMA 1997 ให้อำนาจกระทรวงสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานรัฐอื่นๆ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตรวจสอบที่ประเมินการดำเนินงานของภาคเอกชนให้อยู่ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน กระทรวงสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานรัฐอื่นๆ มีอำนาจดำเนินการทางปกครองได้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดโทษทางแพ่งและโทษทางอาญาไว้ด้วยสำหรับความผิดที่เกี่ยวกับมลภาวะ การทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่กระทรวงสิ่งแวดล้อมยังสามารถดำเนินการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้โดยการวางนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศอินโดนีเซียจะมีวิธีการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมิได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้โดยตรง แต่เนื่องจากอินโดนีเซียลงนามและให้สัตยาบันใน UNFCCC และ Kyoto Protocol ไว้แล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายมาอนุวัติการเพื่อให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการ

จัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวอย่างจริงจัง ต่อมาจึงมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องลงไป

(3) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2009 (Law Number 32/2009) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2009 (EMA 2009) เป็นกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับ EMA 1997 กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาที่สะท้อนถึงปัญหาและการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทนำว่าปัญหาโลกร้อนที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทำให้คุณภาพทางสิ่งแวดล้อมลดลง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการป้องกันและจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องสะท้อนออกมาทางแผนป้องกันและจัดการสิ่งแวดล้อม (Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH))

กระทรวงสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานรัฐอื่นๆ มีหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันและจัดการสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดสำคัญที่ต้องอยู่ในแผนดังกล่าว คือ ประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในแง่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) การปรับตัว (Adaptation) และประเด็นอื่นที่สำคัญ เช่น การควบคุมมลภาวะและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ทั้งมลพิษในน้ำ อากาศ และทะเล รวมถึงต้องมีมาตรการควบคุมความเสียหายของระบบนิเวศน์ และความเสื่อมโทรมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมถึงภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ผู้ได้รับใบอนุญาตต่างๆ จะต้องดำเนินการตามแผนดังกล่าวนี้

EMA 2009 มีบทบัญญัติหลายประการที่ให้อำนาจรัฐบาลออกระเบียบรัฐบาลเพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง อย่างไรก็ตามปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่มีการบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบเท่าที่ควร แม้ว่ามาตรา 126[51] ของ EMA 2009 จะกำหนดว่าภายใน 1 ปีหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้จะต้องออกกฎระเบียบที่จำเป็นเพิ่มเติม แต่ปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎระเบียบมารองรับการดำเนินการทั้งหมด

(4) ระเบียบประธานาธิบดีที่ 61/2011 ว่าด้วยแผนปฏิบัติการแห่งชาติเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Presidential Regulation No. 61/2011 on the National Action Plan for Greenhouse Gas Emissions

[51] มาตรา 126 รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2009

Reduction (RAN-GRK)) ประธานาธิบดียูโดโยโนของประเทศอินโดนีเซียตระหนักถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงประกาศเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง และได้ออกระเบียบประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่ 61/2011 ว่าด้วยแผนปฏิบัติการแห่งชาติเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ลงวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 2011 (RAN-GRK) เพื่อให้มีการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นระบบ

แม้ว่าระเบียบประธานาธิบดีฉบับนี้จะเป็นกฎหมายลำดับรอง แต่ถือว่าเป็นกฎหมายหลักที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง อีกทั้ง ยังเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐต่างๆ ในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกอีกด้วย

<u>วัตถุประสงค์</u>

การออกระเบียบประธานาธิบดีที่ 61 ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการแห่งชาติเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นผลโดยตรงจากการประกาศเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประธานาธิบดียูโดโยโน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศ นอกจากแผนปฏิบัติการแห่งชาตินี้จะเพื่อตอบสนองความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังนี้

ก. เพื่อกำหนดโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคป่าไม้ ป่าพรุ ภาคการเกษตร ภาคพลังงาน ภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง รวมถึงภาคของเสีย โดยการดำเนินการนี้ต้องจัดทำทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคภายใต้กรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ข. เพื่อเป็นแนวทางในการลงทุนเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับชาติและระดับภูมิภาค

<u>รายละเอียด</u>

ระเบียบประธานาธิบดีที่ 61 กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการที่เป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ ซึ่งอาจเป็นกิจกรรมโดยตรงหรือโดยอ้อมที่มีผลต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็ได้

ระเบียบประธานาธิบดีฉบับนี้เป็นตัวกำหนดแนวทางให้กระทรวงหรือหน่วยงานรัฐ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานส่วนภูมิภาคในการวางแผน ดำเนินการ ควบคุม

และประเมินผลแผนปฏิบัติการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่างๆ สำหรับราชการส่วนกลาง กระทรวงหรือหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่แผนปฏิบัติการแห่งชาติเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (RAN - GRK) กำหนดไว้ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการประสานงานด้านเศรษฐกิจ (Coordinating Minister for Economic Affairs) มีหน้าที่ประสานงานในส่วนของการดำเนินการและการตรวจสอบการดำเนินการตามแผนดังกล่าว[52] ซึ่งการปฏิบัติงานในแต่ละภาคส่วนมีกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้านเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกฉบับนี้จะมีโครงการที่บริหารจัดการและส่งเสริมสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลายด้าน แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของแผนปฏิบัติการนี้ ประการแรก เกณฑ์ในการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกในแต่ละภาคยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เช่น ภาคป่าไม้ที่มีสัดส่วนการลดก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดเหตุใดจึงมาจากการใช้พื้นที่ป่าและพื้นที่ป่าพรุเพื่อวัตถุประสงค์ทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม และที่ยังไม่ชัดเจน คือ เหตุใดการยับยั้งการตัดไม้เถื่อน การควบคุมไฟไหม้ป่า และการจัดทำโครงการนำร่อง REDD ในพื้นที่ป่าพรุจึงมีสัดส่วนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ค่อนข้างน้อย ประการที่สอง แผนปฏิบัติการฉบับนี้ขึ้นอยู่กับการดำเนินการของรัฐค่อนข้างมาก แต่ในทางปฏิบัติไม่มีข้อผูกมัดว่ารัฐบาลจะต้องดำเนินการตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังไม่มีตัวชี้วัดว่ารัฐบาลจะกำหนดเกณฑ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนอย่างไร

(5) ระเบียบประธานาธิบดีที่ 71/2011 ว่าด้วยการดำเนินการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ (Presidential Regulation No. 71/2011 on the Implementation of National GHG Inventory in Indonesia) จากการประชุมสมัชชาใหญ่ภายใต้ UNFCCC และพิธีสารเกียวโต ที่มีการกระตุ้นให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I) มีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น โดยมีการกำหนดให้แต่ละประเทศยื่นบัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (National Greenhouse Gas Inventory) ซึ่งประเทศอินโดนีเซียได้ยื่นรายงานแห่งชาติ (National Communication) ซึ่งมีรายละเอียดรวมถึงบัญชีก๊าซเรือนกระจกต่อที่ประชุม UNFCCC ไปแล้ว 2 ครั้ง คือ เมื่อปี ค.ศ. 1999 และปี ค.ศ. 2010 โดยในระยะแรก

[52] มาตรา 5 ระเบียบประธานาธิบดีที่ 61/2011 ว่าด้วยแผนปฏิบัติการแห่งชาติเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

รัฐบาลได้จัดให้มีคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อรวบรวมและประเมินข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ดี จากการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 16 (CoP 16) ที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโกเมื่อปี ค.ศ. 2010 ได้มีการกำหนดภาระหน้าที่ให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาว่าจะต้องมีการจัดทำระบบการตรวจวัด รายงาน และทวนสอบ (Measurement, Reporting, and Verification: MRV) สำหรับการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกและการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจก ต่อมาในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 17 (COP 17) ที่เมืองเดอร์บัน ประเทศแอฟริกาใต้ ที่ประชุมมีมติว่าภายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2014 กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะต้องยื่น Biennial Update Report (BUR) ซึ่งรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) บัญชีก๊าซเรือนกระจก (National Inventory) การดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและผลของการดำเนินงาน ข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจวัด รายงาน และทวนสอบ (MRV) ของประเทศ และอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดทำ BUR ทั้งนี้ การจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกเป็นรากฐานสำคัญในการจัดทำและประเมินข้อมูลก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ และเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในการจัดทำ BUR แต่ละประเทศจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะ

เมื่อเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2011 ประธานาธิบดียูโดโยโนจึงได้ประกาศระเบียบประธานาธิบดีที่ 71/2011 ว่าด้วยการดำเนินการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติขึ้น เพื่อให้มีการดำเนินการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะ โดยระเบียบประธานาธิบดีฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับองค์กรเอกชน เพื่อทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกในทุกๆ ปี ระเบียบประธานาธิบดีฉบับนี้จึงเป็นฐานทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศอินโดนีเซีย

<u>วัตถุประสงค์</u>

ระเบียบประธานาธิบดีที่ 71/2011 เป็นแผนปฏิบัติการแห่งชาติที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศอินโดนีเซีย โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดทำและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนและกิจกรรมต่างๆ ระเบียบประธานาธิบดีฉบับนี้มีผลเป็นการบังคับให้หน่วยงานรัฐต่างๆ จัดทำรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกประจำปีทั้งข้อมูลระดับชาติ ท้องถิ่น และเอกชน (corporate) โดยระเบียบประธานาธิบดีฉบับนี้จะมีความเชื่อมโยงกับระเบียบประธานาธิบดีที่ 61/2011

<u>รายละเอียด</u>

ระเบียบประธานาธิบดีที่ 71/2011 นี้ กำหนดแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจก ทั้งวิธีการคำนวณ การแปลงค่า การเก็บรวบรวมข้อมูล การทวนสอบข้อมูล รวมถึงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในส่วนของการรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกระดับชาติ กระทรวงที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่จัดทำและรวบรวมข้อมูลสำหรับส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดทำและรวบรวมข้อมูล ส่วนระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ดังกล่าว

ระเบียบประธานาธิบดีฯ กำหนดให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจก จากนั้นให้นำรายงานฉบับสมบูรณ์ส่งให้รัฐมนตรีช่วยกระทรวงสวัสดิการสังคม (Coordinating Minister for People's Welfare) เพื่อตรวจสอบขั้นสุดท้าย ก่อนนำส่ง UNFCCC

<u>การจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจก (National Inventory)</u>

ประเทศอินโดนีเซียได้เปลี่ยนรูปแบบการรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกจาก "Project-based Approach" เป็น "Institution-based Approach" เนื่องจากการรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกแบบ Project-based ไม่ค่อยเป็นระบบและไม่มีผู้ตรวจสอบและประเมินโครงการ การรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกแบบ Institution-based เป็นการสร้างเครือข่ายการรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกในรูปแบบองค์กรเรียกว่า SIGN (Sistem Informasi Gas rumah kaca Nasional) ระบบ SIGN นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบสถานะการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศโดยเชื่อมโยงกระทรวงต่างๆ ของรัฐ ให้มีส่วนร่วมในการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกและรายงานแห่งชาติ (National Communication) ปัจจุบัน SIGN Center อยู่ในสังกัดของกระทรวงสิ่งแวดล้อม

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีทั้งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อภารกิจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิมแต่มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่เข้าไปให้สอดรับกับการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ

(ก) คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ DNPI) คณะกรรมการฯ นี้ จัดตั้งขึ้นปี ค.ศ. 2008 โดยมีระเบียบประธานาธิบดีที่ 46/2008 (Presidential Regulation No. 46 of Year 2000) มอบอำนาจให้คำแนะนำและตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีประธานาธิบดีเป็นประธานคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสวัสดิการสังคมและรัฐมนตรีกระทรวงกิจการเศรษฐกิจเป็นรองประธาน โดยมีหน้าที่จัดทำนโยบายยุทธศาสตร์ และโครงการเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นผู้เจรจาต่อรอง และกำหนดทิศทางและสถานะของประเทศในเวทีระหว่างประเทศและเป็นผู้ประสานงานหลักกับ UNFCCC

คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงานและทรัพยากรแร่ เป็นต้น ที่ทำหน้าที่ดูแลแง่มุมต่างๆ เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเงิน ป่าไม้ และพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตหลัง ค.ศ. 2012 นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำนโยบายและกรอบของกฎหมายสำหรับ REDD+ และเป็นผู้นำส่ง National Communication ต่อ UNFCCC อีกด้วย

(ข) ศูนย์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอินโดนีเซีย (Indonesia Climate Change Center: ICCC)) ICCC เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือทางด้านเทคนิคและวิทยาศาสตร์จากผู้เชี่ยวชาญทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดลำดับความสำคัญและจัดทำนโยบายของประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานที่ทำวิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยร่วมมือกับกระทรวงต่างๆ มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัย ซึ่งผลการวิจัยของ ICCC จะมีการเผยแพร่ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ จึงถือได้ว่า ICCC นี้ เป็นหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางระหว่างประชาคมทางวิทยาศาสตร์และผู้กำหนดนโยบายของประเทศ ทั้งนี้ คณะกรรมการ DNPI เป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินงานของ ICCC การดำเนินการของ ICCC แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ป่าพรุและการจัดทำแผนที่ป่าพรุ การรับมือ

กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กลวิธีการพัฒนาการลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการตรวจวัด รายงานและทวนสอบ (MRV)

(2) หน่วยงานที่มีอยู่เดิมและมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ก) กระทรวงการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development Planning/National Development Planning Agency/BAPPENAS) กระทรวงนี้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูล จัดทำแนวทางการดำเนินงานของชาติ ประสานกับหน่วยงานรัฐอื่นๆ และที่สำคัญที่สุด คือ การจัดทำแผนพัฒนาในด้านต่างๆ ของชาติ ซึ่งรวมถึงการวางโครงสร้างองค์กร การดำเนินการตามแผนพัฒนาแห่งชาติในสาขาต่างๆ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค (Macro-Economic Development) การพัฒนาเศรษฐกิจทั่วไป (Economic Development) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาส่วนภูมิภาคและทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนากฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร และหน่วยงานของรัฐ ความร่วมมือระหว่างประเทศ การพัฒนาด้านการคลัง การวางแผนพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ศูนย์แนะแนวการศึกษาและการอบรม เป็นต้น โดยในส่วนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กระทรวงการวางแผนพัฒนาแห่งชาติมีหน้าที่ในการวางแผนการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งรวมถึงการจัดทำแผนการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Actions: NAMAs) การประเมินผลและควบคุมตรวจสอบแผนการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามระเบียบประธานาธิบดีที่ 61/ 2011 และการบริหารจัดการทางด้านการเงิน เช่น การให้เงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ ในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ข) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment (KLH)) นอกจากกระทรวงนี้จะมีหน้าที่หลักในการจัดทำนโยบายและประสานงานในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังทำหน้าที่เป็น Designated National Authority (DNA) ตามพิธีสารเกียวโต โดยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ประเมินและให้คำรับรองโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) รวมถึงตรวจสอบโครงการที่ได้รับการรับรองแล้ว และเป็นหน่วยงานประสานงานโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการตัดไม้ทำลายป่าและการทำให้ป่าเสื่อมโทรม (REDD) อีกทั้งยังมีหน้าที่รวบรวมและจัดทำข้อมูลก๊าซเรือนกระจกระดับชาติเพื่อจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของชาติด้วย

(ค) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กระทรวงการคลังมีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการการเงินของประเทศ ทั้งการเก็บภาษี จัดทำนโยบายการคลังของประเทศ การบริหารจัดการความเสี่ยง และการควบคุมให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กระทรวงการคลังมีหน้าที่กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นความสำคัญลำดับแรกๆ ในงบประมาณของแผ่นดิน

- มาตรการและเทคนิคตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

EMA 2009 เป็นกฎหมายที่มีการแก้ไขเพื่อให้สอดรับกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการและเทคนิคตามกฎหมายในการจัดการกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่มีการบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎระเบียบเพิ่มเติมได้ กฎระเบียบที่สำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ ระเบียบประธานาธิบดีที่ 61/ 2011 ว่าด้วยแผนปฏิบัติการแห่งชาติเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งมีการกำหนดมาตรการและเทคนิคต่างๆ ในการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้

จากการพิจารณากฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวข้องของประเทศอินโดนีเซีย จะเห็นได้ว่ามาตรการที่เป็นสาระสำคัญในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น คือ มาตรการเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมาตรการทางเศรษฐกิจ

(1) มาตรการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation)[53]

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นกุญแจสำคัญในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ว่าอินโดนีเซียจะไม่ถูกบังคับให้ต้องมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่เนื่องจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้อินโดนีเซียจำเป็นต้องมีมาตรการเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมุ่งเน้นที่ภาคพลังงาน (Energy Sector) และภาคการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลง

[53] National Action Plan Addressing Climate Change, Republic of Indonesia, 2007, available at http://www.project-catalyst.info/images/publications/indonesia_national.pdf

การใช้ที่ดินและป่าไม้ (Land Use, Land Use Change and Forestry: LULUCF) ทั้งนี้ มาตรการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมถึงการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกที่มีประสิทธิภาพด้วย

ก. ภาคพลังงาน

ในปี ค.ศ. 2003 การใช้พลังงานในประเทศอินโดนีเซียประกอบไปด้วยน้ำมัน 54.4% ก๊าซธรรมชาติ 26.5% ถ่านหิน 14.1% พลังงานน้ำ (hydropower) 3.4% พลังงานความร้อนใต้พิภพ (geothermal) 1.4% และพลังงานหมุนเวียนอื่นๆ อีก 0.2% โดยในปีนี้มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถึง 258.67 ล้านตัน

เมื่อต้นปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลได้ออกระเบียบประธานาธิบดีที่ 5/2006 เกี่ยวกับนโยบายพลังงานแห่งชาติ (Presidential Regulation No.5/2006 on National Energy Policy) เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานหมุนเวียนและอนุรักษ์พลังงานมากขึ้น หากไม่มีการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ คาดว่าในปี ค.ศ. 2025 ปริมาณการปล่อยก๊าซจะมากขึ้นถึง 1,200 ล้านตัน จากที่ปี ค.ศ. 2006 มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ประมาณ 300 ล้านตัน

ข. ภาคการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และป่าไม้ (LULUCF)

จากข้อมูลของกรมป่าไม้ ป่าไม้ของประเทศอินโดนีเซียในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ถึงต้น 1970 มีพื้นที่ 144 ล้านเฮกตาร์ เมื่อเวลาผ่านไปหลายทศวรรษพื้นที่ป่าลดลงอย่างเห็นได้ชัด คือ เหลือ 120.55 ล้านเฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 2005 นอกจากนี้พื้นที่ป่าดังกล่าวยังมีป่าเสื่อมโทรมอีก 53.9 ล้านเฮกตาร์ ป่าไม้เป็นพื้นที่เก็บกักคาร์บอนที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง หากพื้นที่ป่าไม้ 53.9 เฮกตาร์เสื่อมโทรม เท่ากับว่าความสามารถในการเก็บกักคาร์บอนลดลง 2.1 กิกกะตัน

การที่พื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่องสืบเนื่องมาจากพื้นที่นั้นมีการแปรสภาพไปประกอบกิจการอื่น เช่น การจัดตั้งเขตพื้นที่ใหม่ ทำเกษตรกรรม ปลูกพืช ตั้งรกรากถิ่นฐาน และจัดทำโครงสร้างพื้นฐานของส่วนภูมิภาค พื้นที่ป่ายังถูกรุกรานด้วยการแผ้วถางป่า การตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงไปเรื่อยๆ

(2) มาตรการเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation to Climate Change)

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหลายประการ เช่น น้ำท่วม ดินถล่ม พายุโซนร้อน ความแห้งแล้ง เป็นต้น ซึ่งวิกฤตการณ์เหล่านี้ยังส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังอาหาร พลังงาน น้ำ และสวัสดิการสังคม ก่อให้เกิดความเสียหาย

ต่อการเกษตร การผลิตอาหาร แนวปะการัง และหมู่เกาะเล็กอีกด้วย อินโดนีเซียจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง ซึ่งต้องเป็นมาตรการที่สะท้อนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและการคาดการณ์ในอนาคต มาตรการเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะให้ความสำคัญกับภาคที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันได้แก่ ทรัพยากรน้ำ การเกษตร การประมง ปะการังและภาคพื้นทะเล โครงสร้างพื้นฐาน และการจัดตั้งชุมชน สุขภาพ และป่าไม้ ในที่นี้ขอยกตัวอย่างมาตรการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาคทรัพยากรน้ำและภาคการเกษตร ดังต่อไปนี้

ก. ภาคทรัพยากรน้ำ (Water Resource Sector)

วัตถุประสงค์ของแผนการปรับตัวในภาคทรัพยากรน้ำ คือ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และด้วยวิธีการอย่างยั่งยืน ปัจจุบันประชากรในประเทศอินโดนีเซียมีค่อนข้างหนาแน่นทำให้ประสบกับปัญหาขาดแคลนน้ำสะอาดสำหรับอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ ปัญหาความแห้งแล้งในแหล่งน้ำยังทำให้เกิดปัญหาน้ำทะเลรุกล้ำเข้ามาในแม่น้ำส่งผลต่อคุณภาพน้ำและการชลประทาน ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องมีมาตรการจัดการ อาทิ

- จัดทำบัญชีแหล่งน้ำดิบทั้งแม่น้ำและพื้นที่ชลประทานสำหรับใช้ผลิตน้ำดื่มที่จะได้รับผลกระทบจากน้ำทะเลหนุนสูง
- จัดทำบัญชีต้นน้ำที่ประสบปัญหามลภาวะทางน้ำและเป็นแหล่งน้ำที่มีการอุปโภคบริโภคมากในเกาะชวา เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหา
- ดำเนินการโครงการอ่างเก็บน้ำและบ่อน้ำสำหรับกักเก็บน้ำในช่วงฤดูฝนและนำมาใช้ในฤดูแล้ง
- พัฒนาเทคโนโลยีในการจัดทำร่องเขื่อนตามแม่น้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำในแม่น้ำ ลดความเร็วของน้ำ และเพื่อให้น้ำดูดซึมลงใต้พื้นดิน
- ศึกษาวิจัยด้านอุทกภูมิศาสตร์ (Geo-hydrological) เกี่ยวกับน้ำบาดาลเพื่อจะได้สามารถพัฒนาและรักษาบ่อน้ำ ทะเลสาบ และสร้างพื้นที่ดูดซับน้ำได้
- วางแผนและจัดทำกลยุทธ์อย่างยั่งยืนแห่งชาติเกี่ยวกับพื้นที่ป่าพรุ เป็นต้น

ข. ภาคการเกษตร (Agriculture Sector)

วัตถุประสงค์ของมาตรการในการปรับตัวในภาคการเกษตรนี้ คือ การสร้างระบบอุตสาหกรรมการเกษตรที่ยั่งยืนเพื่อรับรองว่าจะมีความมั่นคงทางด้านอาหาร (Food Security) และมีสวัสดิการที่ดีให้เกษตรกร ภาคการเกษตรนี้มีความสำคัญในลำดับแรกๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดการ โดยโครงการพัฒนาเพื่อการเกษตรจะต้อง

ประกอบด้วย 3 โครงการหลัก คือ 1) โครงการเพิ่มความมั่นคงทางด้านอาหาร 2) โครงการพัฒนาธุรกิจการเกษตร และ 3) โครงการเพิ่มสวัสดิการเกษตรกร

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อผลิตผลทางการเกษตรอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงน้ำท่วมและฤดูแล้ง ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการเพื่อเสริมศักยภาพในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว เช่น

○ การบริหารจัดการข้อมูล เช่น การเพิ่มการใช้แผนที่แสดงพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะประสบปัญหาแห้งแล้ง เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวไปด้วย

○ การบริหารจัดการการทำกสิกรรม เช่น ให้ชาวนาใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดปริมาณน้ำในนาข้าว เพิ่มซากพืชในชั้นดินเพื่อเป็นการเพิ่มปุ๋ยในดิน เป็นต้น

○ การบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานของเขื่อน เช่น เพิ่มศักยภาพในการใช้ทรัพยากรน้ำทางเลือกไม่ว่าจะเป็นน้ำผิวดินหรือน้ำใต้ดิน ออกแบบระบบของเขื่อนให้ผสานเข้ากับโครงสร้างพื้นฐาน

○ การบริหารจัดการองค์กร เช่น การจัดตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อการเกษตร สร้างความเข้มแข็งให้หน่วยงานที่ดูแลการใช้น้ำของชาวนา

○ การศึกษาวิจัย เป็นต้น

- บทลงโทษ

รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2009 กำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยมีทั้งการลงโทษทางแพ่ง อาญา และปกครองไว้

(1) มาตรการบังคับทางแพ่ง

มาตรการบังคับทางแพ่งจะเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่กรณีและการขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเยียวยาโจทก์ โดยฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นผู้เรียกร้องค่าเสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนได้รับความเสียหายและมีการสูญเสียเท่าไร เพียงใด

(2) บทลงโทษทางอาญา

รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2009 มีบทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อสิ่งแวดล้อมไว้ บทลงโทษทางอาญาจะเป็นการลงโทษผู้ที่ทำให้เกิดมลภาวะในสิ่งแวดล้อมหรือกระทำการใดอันเป็นการทำลายสภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะใช้หลักการ Polluter Pays Principle คือ ผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดมลภาวะ

ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหาย อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการบัญญัติลงโทษที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้เป็นการเฉพาะ

บทลงโทษทางอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบัญญัติไว้ในมาตรา 97 - 120 เช่น มาตรา 98 ผู้ใดเจตนาทำให้มาตรฐานคุณภาพอากาศ น้ำ หรือน้ำทะเลโดยรอบเกินค่ามาตรฐาน ผู้นั้นจะต้องรับโทษจำคุก 3 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี และชำระค่าปรับ 3,000,000,000 รูเปียห์[54] แต่ไม่เกิน 10,000,000,000 รูเปียห์ หรือหากเป็นกรณีทำให้คุณภาพอากาศ น้ำ หรือ น้ำทะเลเกินค่ามาตรฐานโดยประมาทเลินเล่อต้องรับโทษเช่นกัน โดยส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เช่น ทิ้งของเสียลงในแหล่งน้ำสาธารณะ หรือ ทะเล เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังลงโทษผู้ที่ให้ข้อมูลผิดพลาดด้วย มาตรา 113 วางหลักไว้ว่า ผู้ใดให้ข้อมูลปลอม หรือข้อมูลที่ทำให้เข้าใจผิด หรือข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือข้อมูลความเสียหาย หรือข้อมูลเท็จต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องรับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 1 ปี และปรับ 1,000,000,000 รูเปียห์

2.3 กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักร

ในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ สหราชอาณาจักรได้เข้าร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำโลก ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยได้ร่วมลงนามในกรอบอนุสัญญา UNFCCC ในปี ค.ศ. 1992 และต่อมาได้ลงนามในพิธีสารเกียวโตในปี ค.ศ. 1997 ปัจจุบัน สหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมายและดำเนินมาตรการต่างๆ ภายในประเทศ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเข้มงวด และมีบทบาทสำคัญในระดับนานาชาติหลายประการ เช่น การผลักดันให้สหภาพยุโรปแสดงบทบาทผู้นำในเรื่องการยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยผลักดันให้สหภาพยุโรปปฏิบัติเป็นตัวอย่างแก่ประเทศอื่นๆ และประกาศว่าจะดำเนินการลดอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหภาพยุโรปร้อยละ 30 จากกรณีฐาน (BAU) ภายในปี ค.ศ. 2020 ทั้งนี้เนื่องจากสหราชอาณาจักรตระหนักดีว่าสหภาพยุโรปอาจสามารถสร้างแรงกดดันให้ประเทศจีนหรือสหรัฐอเมริกาดำเนินมาตรการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้

ในสหราชอาณาจักรเกิดภัยธรรมชาติหลายครั้งที่รุนแรงและส่งผลกระทบในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็น **วิกฤตการณ์ทางด้านอุทกภัย** ที่ได้เกิดขึ้นในช่วงเทศกาลคริสต์มาส ปี ค.ศ. 2003 ส่งผลกระทบต่อบ้านเรือนหลายพันหลังคาเรือนในมณฑลเซอร์เรย์

[54] มาตรา 98 รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2009

(Surrey) และเทศมณฑลดอร์เซต (Dorset) (ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของสหราชอาณาจักร) ทั้งที่ในช่วงดังกล่าวไม่เคยเกิดฝนตกหนักมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1766 **วิกฤตการณ์จากความหนาวเย็น** ที่ในช่วงปลายปี ค.ศ.2013 หลายพื้นที่ในสหราชอาณาจักรได้รับผลกระทบจากอากาศหนาวเย็นซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต อีกทั้งยังกระทบต่อการดำเนินชีวิตและระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเหตุการณ์นี้ถือเป็นวิกฤตการณ์ความหนาวเย็นที่สุดในรอบศตวรรษของสหราชอาณาจักร หรืออย่าง **วิกฤตการณ์จากคลื่นความร้อน** เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ.2003 ที่เมืองเฟเวอร์แชม (Faversham) มณฑลเคนต์ (Kent) ทางตะวันออกเฉียงใต้ของสหราชอาณาจักร คลื่นความร้อนได้ทำให้เมืองนี้ต้องเผชิญกับอากาศร้อนสูงถึง 38.5 องศา เป็นต้น[55] จากภัยธรรมชาติเหล่านี้ทำให้สหราชอาณาจักรต้องการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง โดยเริ่มจากการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และชนบท (The Department for Environment, Food and Rural Affairs: DEFRA) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเผยแพร่รายงานการประเมินความเสี่ยงและความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่จะมีต่อสหราชอาณาจักร (The Climate Change Impact Review Group Report) ฉบับแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1991 แต่รายงานดังกล่าวยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ลงนามในอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปี ค.ศ.1992 และในพิธีสารเกียวโตในปี ค.ศ. 1997 แล้ว สหราชอาณาจักรในฐานะประเทศในกลุ่ม Annex I มีพันธกรณีจะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราร้อยละ 13 จากกรณีฐานภายในปี ค.ศ. 2012 แต่รัฐบาลพรรคแรงงานของสหราชอาณาจักรในขณะนั้นแถลงนโยบายว่าจะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหราชอาณาจักรลงถึงร้อยละ 20 จากกรณีฐาน ภายในปี ค.ศ. 2010 และยังจัดทำ *"แผนงานว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Programme)"* ฉบับแรกของสหราชอาณาจักรขึ้นในปี ค.ศ. 2000 เพื่อวางแผนการดำเนินนโยบายต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่รัฐบาลได้ตั้งไว้ อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลเล็งเห็นว่าการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้น จึงได้มีการวิเคราะห์และทบทวนแผนงานว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate

[55] Met Office, *Climate: Observations, projections and impacts*, The Met Office, Devon, 2011. P.16

Change Programme Review) เพื่อเป็นการปรับแผนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ครั้งนี้พบว่า ภายในปี ค.ศ. 2010 สหราชอาณาจักรจะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงได้เพียงร้อยละ 10.6 เท่านั้น เนื่องจากมีเพียงกระทรวงเดียวที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง ในขณะที่กระทรวงและหน่วยงานอื่นๆ ไม่ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้สำหรับปี ค.ศ. 2010 และไม่ได้มีการวางมาตรการเพื่อช่วยสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่าที่ควร

ต่อมา ในปี ค.ศ. 2004 นายโทนี่ แบลร์ (Tony Blair)[56] นายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรในขณะนั้นกล่าวสุนทรพจน์เพื่อเน้นย้ำถึงความสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยกล่าวว่ารัฐบาลของสหราชอาณาจักรจะต้องก้าวขึ้นเป็นผู้นำของโลกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2010 จากสุนทรพจน์ดังกล่าว องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ทำงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวนมากหันมาให้ความสนใจกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กร Friend of the Earth (หรือองค์กร FoE)[57] ได้ริเริ่มให้มีการร่างพระราชบัญญัติยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและได้รณรงค์ให้ประชาชนลงชื่อในหนังสือเรียกร้องให้มีการตรากฎหมายที่กำหนดมาตรการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหราชอาณาจักร โดยได้มีการจัดกิจกรรมในภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้ทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2006 ประชาชนจำนวนมากร่วมลงชื่อในหนังสือเรียกร้องให้มีการร่างกฎหมายนี้ ซึ่งมีสมาชิกของรัฐสภาถึง 412 คน (จากทั้งหมด 612 คน) ร่วมลงนามด้วย จึงถือเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญ เนื่องจากโดยปกติสมาชิกรัฐสภาจะไม่ร่วมลงนามในหนังสือเรียกร้องให้มีการตรากฎหมายเช่นนี้ จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสหราชอาณาจักร

ปี ค.ศ. 2005 นายเดวิด คาเมรอน (David Cameron) ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษ์นิยม และใช้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นนโยบายหลักในการหาเสียงของพรรค เพื่อเป็นการเปลี่ยนภาพลักษณ์ของพรรคอนุรักษ์นิยมเป็นพรรคการเมืองสีเขียว

---

[56] นายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรระหว่างปี ค.ศ. 1997 ถึง 2007

[57] Friend of the Earth (FoE) เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีสาขาอยู่ทั่วโลก โดยดำเนินนโยบายเพื่อรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม ยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ และป่าไม้

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นหาเสียงด้วยนโยบายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและการยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยนายเดวิด คาเมรอนได้ร่วมการปราศรัยในกิจกรรมที่จัดขึ้นโดยองค์กร FoE และได้กล่าวถึงความจำเป็นของการร่างกฎหมายเพื่อยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก การปราศรัยในครั้งนี้ทำให้พรรคการเมืองอื่นๆ ต้องหันมาให้ความสนใจนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และต้องวางนโยบายในเรื่องนี้เพื่อให้สามารถแข่งขันกับพรรคอนุรักษ์นิยมของนายเดวิด คาเมรอน

ในช่วงเวลาเดียวกัน มีการตีพิมพ์รายงานการศึกษาวิจัยสองฉบับ ฉบับแรกคือ รายงานการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามแผนงานเพื่อยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาล ซึ่งจัดทำโดยองค์กร FoE โดยในรายงานฉบับนี้ FoE ได้เสนอแนะว่า รัฐบาลควรต้องดำเนินนโยบายโดยใช้กลยุทธ์แบบ Top Down เพื่อให้การวางนโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของทั้งประเทศเสียก่อน แล้วจึงวางหลักเกณฑ์เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ซึ่งวิธีการนี้จะมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้กลยุทธ์แบบ Bottom Up ที่อาศัยการรณรงค์ให้ภาคส่วนต่างๆ หรือผู้ประกอบการรายย่อยเริ่มลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองแล้วจึงคาดการณ์ว่าจะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมได้เป็นปริมาณเท่าใด ส่วนรายงานฉบับที่สองเป็นรายงานที่มีความสำคัญต่อการวางนโยบายในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมาก คือ รายงานเรื่อง *"เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Economics of Climate Change)"* ของลอร์ด นิโคลัส สเติร์น (Nicolas Stern Baron Stern of Brentford) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษคนสำคัญ ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ รายงานฉบับนี้ระบุว่าหากไม่มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของทุกประเทศจะต้องลดลงประมาณร้อยละ 5 - 20 ต่อปี แต่ในทางกลับกันต้นทุนดำเนินมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีค่าไม่เกินร้อยละ 1 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อปี ผลจากการประเมินดังกล่าว**จึงสรุปได้ว่า ต้นทุนของการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นอาจสูง แต่ควรค่าแก่การลงทุน และการปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปโดยไม่ดำเนินการใดๆ นั้น อาจก่อให้เกิดความสูญเสียต่อเศรษฐกิจมากกว่า** รายงานการวิจัยฉบับนี้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญเนื่องจากเป็นครั้งแรก

ที่มีการพูดถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเชิงปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ใช่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว และทำให้กระทรวงการคลังของสหราชอาณาจักรสนับสนุนการตรากฎหมายเพื่อยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อป้องกันความสูญเสียทางเศรษฐกิจในอนาคต

เหตุการณ์สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้มีการร่างกฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหราชอาณาจักร คือ การที่นายเดวิด มิลิแบนด์ (David Miliband) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และชนบท ในปี ค.ศ. 2006 ได้กำหนดนโยบายเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นนโยบายหลักของกระทรวง นายมิลิแบนด์เล็งเห็นว่าอุปสรรคที่ทำให้การตรากฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่สำเร็จนั้น เนื่องจากยังไม่มีการประสานความร่วมมือและสร้างความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างกระทรวง กรม และหน่วยงานต่างๆ นายมิลิแบนด์จึงได้ตั้งหน่วยงานย่อยหนึ่งขึ้น คือ **“สำนักงานการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Office of Climate Change)”** โดยเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวงใดๆ มีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นและการศึกษาวิจัยต่างๆ แก่กระทรวง กรม และหน่วยงานต่างๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบในการวางนโยบายและการตัดสินใจเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งสำนักงานการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ผลักดันการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงาน และเป็นองค์กรที่ให้เจ้าหน้าที่ร่วมกันทำงานโดยลดความขัดแย้งระหว่างกระทรวง กรม และหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากมีนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญและความเป็นอิสระจึงทำให้ได้รับความร่วมมือในการบริหารงานเป็นอย่างดี ทำให้ผลการดำเนินงานของหน่วยงานนี้มีประสิทธิภาพ สำนักงานการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังเป็นหน่วยงานหลักที่ผลักดันให้สหราชอาณาจักรบัญญัติกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม ในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ มีข้อถกเถียงอยู่ 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่ง การบังคับใช้กฎหมายนี้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าประเทศอื่นๆ จะต้องมีกฎหมายลักษณะเดียวกันหรือไม่ เนื่องจากหากสหราชอาณาจักรออกกฎหมายที่มีข้อจำกัดเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จะมีความเป็นไปได้ที่นักลงทุนและผู้ผลิตจะย้ายฐานการลงทุนและฐานการผลิตไปยังประเทศที่ไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว (ซึ่งมีต้นทุนในการผลิตที่ต่ำกว่า) ในประเด็นนี้ กระทรวง DEFRA ได้เสนอแนะว่าไม่ควรนำเงื่อนไขดังกล่าวมาพิจารณาออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่สหราชอาณาจักรต้องเป็นผู้นำในการร่างกฎหมายนี้ขึ้นเพื่อให้นานาประเทศ

เล็งเห็นถึงความสำคัญและออกกฎหมายเพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคต ประเด็นที่สอง คือ มาตรการใดจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในกรณีนี้ คณะผู้ร่างกฎหมายก็เห็นว่าควรมีการจัดตั้ง **"คณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Committee: CCC)"** โดยมีหน้าที่วางมาตรการที่เหมาะสมและตรวจสอบประเมินการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกว่าเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ จากการเตรียมพร้อมในด้านต่างๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้นำไปสู่การเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อรัฐสภาในปี ค.ศ. 2008 โดยการอภิปรายเนื้อหากฎหมายในรัฐสภานี้ เสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการออกกฎหมายนี้อยู่ก่อนแล้ว จึงทำให้การอภิปรายเป็นไปอย่างราบรื่น ทำให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2008 ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 483 เสียง และมีเสียงคัดค้านเพียง 3 เสียงเท่านั้น

- เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ของสหราชอาณาจักร

วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ของสหราชอาณาจักรได้ถูกบัญญัติไว้ชัดแจ้งในอารัมภบท โดยประการสำคัญที่สุด คือ **เพื่อกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี ค.ศ. 2050 (An Act to set a target for the year 2050 for the reduction of targeted greenhouse gas emissions)** นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ไว้อีก 10 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อจัดระบบปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon budgeting)

(2) เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Committee on Climate Change: หรือคณะกรรมการ CCC)

(3) เพื่อจัดทำแผนการค้าขายแลกเปลี่ยนก๊าซเรือนกระจกอันจะนำไปสู่การจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือการส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมซึ่งลดการปล่อยก๊าซดังกล่าวหรือกำจัดก๊าซเหล่านี้ออกจากชั้นบรรยากาศ

(4) เพื่อสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation to climate change)

(5) เพื่อสร้างแรงจูงใจทางการเงินในการลดของเสียในครัวเรือนและเพิ่มการนำกลับมาใช้ใหม่

(6) เพื่อสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บของเสียจากครัวเรือน (Waste collection provision)

(7) เพื่อสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียว (Charging for single use carrier bag)

(8) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยพลังงาน ค.ศ. 2004 เกี่ยวกับการใช้พลังงานทดแทนในการขนส่ง

(9) เพื่อสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

(10) เพื่อสร้างกฎเกณฑ์อื่นๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ของสหราชอาณาจักร

จากการพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักร วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้บัญญัติในช่วงต้นของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายของประเทศทางตะวันตก วัตถุประสงค์ดังกล่าว คือ **“การจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก”** โดยรัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีหน้าที่ต้องดำเนินนโยบายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหราชอาณาจักรลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ภายในปี ค.ศ. 2050 เมื่อเทียบกับปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในกรณีฐาน (BAU) ปี ค.ศ. 1990[58] และกฎหมายมอบอำนาจให้รัฐมนตรี (Secretary of State) เป็นผู้กำหนด **“ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Budget)”** สำหรับระยะเวลาทุกๆ 5 ปี (Budgetary Period) โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นไป และจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ ควบคู่ไปกับการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ สำหรับก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ นั้น อาจกำหนดปีฐานแตกต่างกันได้[59]

ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Budget) กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 โดยรัฐมนตรีมีหน้าที่กำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สำหรับช่วงระยะเวลา 5 ปี ได้แก่ **ช่วงที่ 1** ระหว่างปี ค.ศ. 2008 ถึง ค.ศ. 2012 **ช่วงที่ 2**

[58] มาตรา 1 (1) แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008

[59] มาตรา 25 (1) แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008

ระหว่างปี ค.ศ. 2013 ถึง ค.ศ. 2018 และ**ช่วงที่ 3** ระหว่างปี ค.ศ. 2018 ถึง ค.ศ. 2022 สำหรับช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2023 เป็นต้นไป เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนดต่อไป ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่าการกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในแต่ละช่วงนั้นต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปและข้อตกลงระหว่างประเทศ และปี ค.ศ. 2020 ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จะต้องลดลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 26 เมื่อเทียบกับปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของกรณีฐาน (ปี ค.ศ. 1990) การกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์นี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ หากรัฐมนตรีเห็นว่ามีเหตุจำเป็นหรือมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์หรือการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ที่เอื้อต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเปลี่ยนแปลงอัตราการปล่อยก๊าซนี้จะกระทำได้หลังจากมีการขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการ CCC และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องก่อน

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดวิธีการจัดทำ **“บัญชีคาร์บอน (Carbon Account)”**[60] เพื่อให้รัฐบาลสามารถตรวจสอบความถูกต้องของปริมาณการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี หากมีเหตุจำเป็นรัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงเพื่อเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สำหรับปี ค.ศ. 2050 ได้ หรือเปลี่ยนแปลงปีฐานได้ หากมีการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือในกรณีมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่สนับสนุนว่าสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ขั้นวิกฤติจนจำเป็นต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้น้อยลงจากที่ได้กำหนดไว้เดิม การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สำหรับปี ค.ศ. 2050 นั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการ CCC และจะต้องแจ้งเรื่องให้แก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือก่อน

จะเห็นได้ว่า กฎหมายของสหราชอาณาจักร**มีความยืดหยุ่นในการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในทางบวก** กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายอาจกำหนดให้ต่างไปจากที่กำหนดในกฎหมาย ปี ค.ศ. 2008 ได้ โดยไม่ถือว่าขัดต่อกฎหมาย หากแต่ต้องเป็นการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายที่ทำให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้

[60] มาตรา 26 - 27 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008

แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของทิศทางในการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้รัฐมนตรีต้องจัดทำ **"รายงานปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในแต่ละปี"** เพื่อสร้างความโปร่งใสในแผนการดำเนินนโยบาย และรายงานสรุปการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ ทุกปี โดยจะต้องระบุรายละเอียดการปล่อยก๊าซแต่ละชนิด พร้อมทั้งวิธีการคำนวณ และผลรวมปริมาณก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดที่ปล่อยสู่ชั้นบรรยากาศ โดยมีผลการเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา รายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนี้จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 มีนาคม ของปีที่สองนับจากปีที่วัดปริมาณการปล่อยก๊าซ (กล่าวคือ รายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของปี ค.ศ. 2008 ต้องเสร็จสิ้นภายในวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 2010) และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา 5 ปี จะต้องมีการทำรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมในช่วงระยะเวลา 5 ปี หากปริมาณการปล่อยก๊าซเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ รัฐมนตรีอาจใช้โควตาการปล่อยก๊าซจากช่วงระยะเวลา 5 ปีถัดไปภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 17 หรืออาจทำข้อชี้แจงสาเหตุที่ไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามเป้าหมายและเสนอมาตรการทดแทนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกินจากปริมาณที่กำหนดไว้

- มาตรการและเทคนิคต่างๆ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักร

มาตรการหรือเทคนิคที่กฎหมายของสหราชอาณาจักรได้นำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมี 3 ประการ ได้แก่

(1) มาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation to climate change) กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปี ค.ศ. 2008 กำหนดให้รัฐบาลวางแผนเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้วางกรอบการทำงานเพื่อสนับสนุนไว้ 3 กรอบ ดังนี้

(ก) การประเมินความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The UK Climate Change Risk Assessment) ตามมาตรา 56 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รัฐบาลของสหราชอาณาจักรต้องจัดทำ "รายงานความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ" โดยมีคณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Adaptation Sub-Committee) ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการจัดทำ รายงานฉบับแรกได้จัดทำแล้วเสร็จและตีพิมพ์เมื่อวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 2012 ซึ่งในรายงานระบุว่าภาคส่วนที่มีความเสี่ยง

ที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นลำดับแรก คือ กิจกรรมภาคเกษตรกรรมและการป่าไม้ ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรมและบริการ การสาธารณสุข และกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม งานโยธาและงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

รายงานความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศรวบรวมหลักฐานของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประมาณ 700 ประเด็น และมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจมีขึ้นในกิจกรรมภาคต่าง ๆ โดยการเก็บข้อมูลความเป็นไปได้ของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และความร้ายแรงของผลกระทบนั้นตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการเพื่อรองรับกับผลกระทบดังกล่าว วัตถุประสงค์หลักของการทำรายงานนี้ คือ เพื่อประเมินว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในด้านใดจะเกิดขึ้นรุนแรงที่สุด เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของมาตรการเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรการเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นอกจากหน่วยงานภาครัฐแล้ว ภาคเอกชนก็สามารถนำเอาข้อมูลและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่รวบรวมไว้ในรายงานนี้ไปใช้เพื่อวางแผนการประกอบกิจการ ปรับกลยุทธ์ทางธุรกิจและปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้ โดยการทำรายงานความเสี่ยงนี้อาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และอุตุนิยมวิทยาเพื่อทำนายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของข้อมูลที่อาจทำให้การวิเคราะห์ความเสี่ยงคลาดเคลื่อนได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยและเหตุการณ์ต่างๆ ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

(ข) การจัดทำแผนงานระดับชาติเพื่อการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The National Adaptation Programme-NAP) มาตรา 58 กำหนดให้รัฐบาลของสหราชอาณาจักรนำข้อมูลและหลักฐานที่ได้จากการรวบรวมในรายงานความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาพิจารณา และจัดทำ “แผนงานระดับชาติเพื่อการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” ก่อนที่จะมีการจัดทำแผนงานระดับชาติเพื่อการปรับตัวฉบับแรก รัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรได้จัดทำแผนสำหรับการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Adapting to Climate Change Programme-ACC) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล และเตรียมความพร้อมในการจัดทำและ

ดำเนินการตามแผนงานระดับชาติอย่างมีประสิทธิภาพ โดย ACC มีการดำเนินการตามกลุ่มงานหลักๆ 4 กลุ่มงาน ดังนี้ กลุ่มงานที่ 1 คือ การรวบรวมหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และข้อมูลประกอบการตัดสินใจ กล่าวคือจะต้องรวบรวมข้อมูลผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การดำเนินการเพื่อการปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและให้ทันกับสถานการณ์ซึ่งอาจทำได้โดยการสร้างแบบจำลองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและวางแผนการปรับตัวตามแบบจำลองที่แตกต่างกัน รวมถึงการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายที่ทั้งรัฐและเอกชนจำเป็นต้องใช้ โดยวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการปรับตัวในรูปแบบต่างๆ กลุ่มงานที่ 2 คือ การให้ความเข้าใจแก่ประชาชนถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศ โดยการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบต่อการดำรงชีวิตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสนับสนุนให้การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเกิดขึ้นได้จริง โดยการให้ข้อมูลและสร้างองค์ความรู้ให้แก่ผู้ประกอบการต่างๆ ให้สามารถปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มงานที่ 3 คือ กลุ่มงานติดตามความคืบหน้าของการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยกลุ่มงานนี้มุ่งเน้นการกำหนดตัวชี้วัด เพื่อนำมาตรวจสอบผลของมาตรการเพื่อการปรับตัวในด้านต่างๆ อีกทั้งวัดความสามารถในการปรับตัวและความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครองในท้องถิ่นโดยที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานนั้นๆ และกลุ่มงานที่ 4 คือ กลุ่มงานที่มุ่งผลักดันให้นโยบายของชาติจะต้องคำนึงถึงการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การที่กระทรวงการคลังวางแนวปฏิบัติและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานอื่น ให้คำนึงถึงการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกระบวนการตัดสินใจใดๆ เพื่อให้การใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเสนอแผนงานการพัฒนาภายในหน่วยงานอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Action Plan) ปรับเปลี่ยนอาคารที่ทำการต่างๆ ให้ใช้พลังงานอย่างประหยัดขึ้น และวางนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ต้องคำนึงถึงการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเสมอ

(ค) การใช้อำนาจตรวจสอบความคืบหน้าของการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกคำสั่งให้หน่วยงานต่างๆ ทำรายงานการดำเนินงานและความคืบหน้าเสนอต่อรัฐบาล หน่วยงานต่างๆ ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือให้บริการเกี่ยวกับ

โครงสร้างพื้นฐาน เช่น หน่วยงานและบริษัทเกี่ยวกับพลังงานหรือการคมนาคม โดยจะต้องนำเสนอความเสี่ยงในการเกิดผลกระทบที่จะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการปรับตัวและผลการดำเนินการ โดยการรายงานความคืบหน้าครั้งที่หนึ่ง คือ ช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 ถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 และการรายงานครั้งที่สองจะต้องแล้วเสร็จภายใน ปี ค.ศ. 2016

(2) มาตรการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) มาตรา 44 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Trading Scheme) กล่าวคือ บัญญัติให้มีการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมธุรกิจที่จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศ หรือธุรกิจที่มีส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยกิจการที่อยู่ในขอบเขตเหล่านี้ ได้แก่ กิจการที่ใช้พลังงานทุกชนิด กิจการที่ใช้วัตถุดิบที่ต้องใช้พลังงานในการผลิต กิจการกำจัดขยะหรือการนำกลับมาใช้ใหม่ที่ต้องใช้พลังงานในกระบวนการต่างๆ และกิจการอื่นที่ก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับแผนการค้าขายแลกเปลี่ยนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนี้ต้องพิจารณากรอบตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 2 แนบท้ายกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ซึ่งภาคผนวกดังกล่าวได้กำหนดกรอบในการออกกฎเกณฑ์ไว้อาทิ การระบุระยะเวลาในการบังคับใช้มาตรการควบคุมกิจการที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การระบุว่ากิจการประเภทใดบ้างที่จะถูกจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยอาจกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือกำหนดว่าห้ามมิให้มีการประกอบกิจการหนึ่งๆ เกินระยะเวลาเท่าใด หรือจำกัดการใช้พลังงานในกิจการนั้นๆ และหากมีการดำเนินการเกินกว่าที่กำหนดไว้อาจต้องเสียค่าปรับ ในทางกลับกันหากผู้ประกอบการดำเนินกิจการแล้วมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าที่กำหนด ผู้ประกอบการจะได้รับเครดิตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งสามารถนำไปใช้ในปีถัดไปหรืออาจซื้อขายแลกเปลี่ยนกับผู้ประกอบการอื่นๆ ได้

ส่วนนโยบายที่สนับสนุนกิจการที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กฎเกณฑ์นั้นจะต้องระบุกิจการที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเป็นกิจการที่ช่วยลดหรือสนับสนุนให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศ โดยต้องระบุระยะเวลาที่มาตรการนั้นๆ จะบังคับใช้ กำหนดเป้าหมายขั้นต่ำให้ผู้ประกอบกิจการนั้นๆต้องดำเนินธุรกิจของตนให้ได้อย่างน้อยตามเป้าหมาย และต้องมีการตรวจสอบผลการดำเนินการทุกสิ้นปี หากได้ผลต่ำกว่าเป้าหมาย ผู้ประกอบกิจการอาจถูกปรับเป็นเงิน หรืออาจต้องซื้อขายแลกเปลี่ยน

ผลการดำเนินงานกับผู้ประกอบการรายอื่นที่อยู่ในธุรกิจเดียวกัน ทั้งนี้ ในการออกกฎเกณฑ์เพื่อวางแผนการค้าขายแลกเปลี่ยนการปล่อยก๊าซนั้น จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการวางแผนดังกล่าวเสียก่อน

(3) มาตรการอื่นๆ ที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากมาตรการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว ยังมีมาตรการอื่นๆที่กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 บัญญัติไว้เพื่อให้การจัดการกับปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่กำหนดไว้ ได้แก่ การชำระเงินสำหรับการใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียว (Single use carrier bag charge)

การชำระเงินสำหรับการใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียว (Single use carrier bag charge) เป็นมาตรการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 โดยมาตรการนี้ถูกบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาการชำระค่าถุงที่ใช้เพียงครั้งเดียวไว้ในภาคผนวก 7 แนบท้ายกฎหมายดังกล่าว มาตรา 77 ให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคิดค่าถุงแบบใช้ครั้งเดียว นอกจากนี้ ยังต้องกำหนดบทลงโทษทางแพ่งและกระบวนการส่งเสริมการลดการใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียว

ตามที่บัญญัติไว้ในภาคผนวก ผู้ขายสินค้ามักเป็นผู้เรียกเก็บค่าใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียว ทั้งนี้ อาจเป็นการเรียกเก็บ ณ สถานที่ที่ขายสินค้าหรือการใช้ถุงเพื่อการขนส่งสินค้าแก่ลูกค้า (delivery) ก็ได้ โดยกฎหมายกำหนดให้กฎเกณฑ์ที่จะออกมาเพิ่มเติมนั้นต้องกำหนดราคาขั้นต่ำที่ผู้ขายจะคิดต่อผู้ซื้อแต่ละถุงและต้องกำหนดขนาด ความหนา หรือการใช้ของถุงแบบใช้ครั้งเดียวและกำหนดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าถุงดังกล่าว ส่วนบทลงโทษทางแพ่งนั้น บทบัญญัติในภาคผนวกกำหนดให้กฎเกณฑ์ที่จะมีการกำหนดรายละเอียดต้องกำหนดเป็นบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนเป็นค่าปรับที่เป็นจำนวนเงิน ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะกำหนดอัตราค่าปรับ แต่ต้องไม่เกิน 5,000 ปอนด์ และห้ามลงโทษมากกว่าหนึ่งครั้งต่อการกระทำหนึ่งครั้งที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ที่จะต้องกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมนี้ ต้องกำหนดส่วนลดกรณีที่มีการชำระค่าปรับรวดเร็วหรือค่าปรับเพิ่มเติม

หากชำระค่าปรับล่าช้า และกำหนดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย

จากมาตรา 77 และการบัญญัติกรอบที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคิดเงินสำหรับการใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียวทำให้มีการออกกฎหมายลำดับรองในอังกฤษและสกอตแลนด์ โดยกฎหมายลำดับรองที่ออกในประเทศอังกฤษเรียกว่า “กฎเกณฑ์การคิดเงินสำหรับการใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียวของอังกฤษ 2015 (The Single Use Carrier Bags Charges (England) Order 2015)” โดยกฎเกณฑ์นี้จะเริ่มบังคับใช้ทั้งฉบับในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2015 และกฎเกณฑ์นี้จะสิ้นผลบังคับเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2022 หมายความว่ากฎเกณฑ์ฉบับนี้มีระยะเวลาการบังคับใช้เพียง 7 ปีเท่านั้น และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวกฎเกณฑ์ฉบับนี้จะสิ้นผลลงทันที แล้วจึงพิจารณาทบทวนว่าควรกำหนดกรอบกฎเกณฑ์ต่อไปในทิศทางใด

กฎเกณฑ์การคิดเงินสำหรับการใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียวของอังกฤษ ค.ศ. 2015 ประกอบด้วยรายละเอียด 18 ข้อ พร้อมภาคผนวกท้ายกฎเกณฑ์ 7 ภาคผนวก โดยรายละเอียดของกฎเกณฑ์นี้เป็นไปตามที่กฎหมายของสหราชอาณาจักรปี ค.ศ. 2008 กำหนดกรอบไว้ ข้อที่ 3 กำหนดให้ผู้ขาย[61] ต้องคิดค่าใช้ถุงดังกล่าวจากผู้ซื้อขั้นต่ำเป็นเงิน 5 เพนนีต่อถุง 1 ใบ (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว) โดยผู้ขายมีหน้าที่ต้องบันทึกการคิดค่าใช้ถุงดังกล่าวจากผู้ซื้อเพื่อให้ข้อมูลแก่ภาครัฐด้วย ทั้งนี้ เฉพาะถุงพลาสติกซึ่งมีน้ำหนักเบาเท่านั้นที่อยู่ในขอบเขตตามกฎเกณฑ์นี้ นอกจากนั้น ภาคผนวก 5 กำหนดตารางค่าปรับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนโดยผู้ขายในการบันทึกข้อมูล การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง จะต้องเสียค่าปรับระหว่าง 100 ถึง 200 ปอนด์ แล้วแต่กรณี

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีบทบาทในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักร สามารถแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่

(ก) สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency) สำนักงานสิ่งแวดล้อมก่อตั้งขึ้นตามมาตรา 1 ของกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (Environmental Act 1995) เป็นหน่วยงานทางปกครองอิสระไม่สังกัดกระทรวงใดๆ

[61] ผู้ขายที่มีสิทธิคิดค่าใช้ถุงนี้ หมายถึง ผู้ที่ขายสินค้าซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ 250 คนขึ้นไปในวันแรกของปีที่ต้องรายงานต่อภาครัฐ

มีหน้าที่หลักในการดำเนินนโยบายเพื่อการอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การควบคุมขยะอุตสาหกรรม การรักษาคุณภาพดินและบำบัดดินที่ปนเปื้อนสารเคมี การควบคุมคุณภาพน้ำและแหล่งน้ำ การรักษาคุณภาพทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การอนุรักษ์และบำรุงรักษาระบบนิเวศน์ และมีหน้าที่บริหารจัดการปริมาณน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วม

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สำนักงานสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และผู้ประกอบการเอกชนในการเตรียมความพร้อมรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ข) กระทรวงพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Department of Energy and Climate Change หรือ DECC) เป็นหน่วยงานหลักผู้รับผิดชอบในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหราชอาณาจักร มีหน้าที่แสวงหาแหล่งพลังงานที่มั่นคงและสะอาด และดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ

(ค) กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และชนบท (Department for Environment Food and Rural Affairs หรือ Defra) มีหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับชาติ ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อการวางนโยบายแห่งชาติในการปรับตัว (National Adaptation Programme) ซึ่งในส่วนนี้จะต้องประเมินความเสี่ยงและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทุกด้าน โดยร่วมมือกับทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ

(2) องค์กรที่กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักรจัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่

(ก) คณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Committee on Climate Change: CCC)

เป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ.2008 ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในมาตรา 32 ถึง 43 และภาคผนวก 1 แนบท้ายกฎหมาย (Schedule I: The Committee on Climate Change)

คณะกรรมการ CCC ของสหราชอาณาจักรประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการ 5 ถึง 8 คน ทั้งนี้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการฯ และการจัดการสำนักงานของคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 แนบท้ายกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ.2008 โดยผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการนั้น จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐศาสตร์และการคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจของชาติ ด้านการแข่งขันทางการค้า ด้านการลงทุน ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้านการดำเนินนโยบายทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ ด้านผลกระทบของการดำเนินนโยบายต่อสังคมในวงกว้าง ด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้านวิทยาการใหม่ๆ และการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการ ด้านการจัดการพลังงาน รวมถึงมีความรู้ความเข้าใจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างรัฐบาลของอังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ของสหราชอาณาจักรบัญญัติหน้าที่ของคณะกรรมการ CCC ไว้อย่างชัดเจน 5 ประการ ดังต่อไปนี้

- หน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับปี ค.ศ. 2050 โดยพิจารณาอัตราที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ 80) และให้คำแนะนำเกี่ยวกับอัตราส่วนที่เหมาะสมในกรณีที่ต้องมีการแก้ไข ทั้งนี้ การให้คำแนะนำดังกล่าว คณะกรรมการฯ ต้องให้เหตุผลประกอบคำปรึกษา[62] และลงประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันตามวิธีการที่เหมาะสม

- หน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Budget) และการกำหนดรอบระยะเวลาการกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Budgetary Period) โดยให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ การให้คำแนะนำดังกล่าว คณะกรรมการฯ ต้องให้เหตุผลประกอบคำปรึกษา และลงประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันตามวิธีการที่เหมาะสม[63]

การกำหนดรอบระยะเวลาปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Budgetary Period) นั้น มาตรา 4 (2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ

[62] มาตรา 33 (2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008

[63] มาตรา 34 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008

ภูมิอากาศ บัญญัติให้มี 3 ช่วงในเบื้องต้น คือ **ช่วงที่ 1** ระหว่างปี ค.ศ. 2008 ถึง ค.ศ. 2012 **ช่วงที่ 2** ระหว่างปี ค.ศ. 2013 ถึง ค.ศ. 2018 และ**ช่วงที่ 3** ระหว่างปี ค.ศ. 2018 ถึง ค.ศ. 2022 ทั้งนี้ มาตรา 34 (4) กำหนดกรอบเวลาในการให้คำปรึกษาของคณะกรรมการฯ ว่าต้องดำเนินการให้คำปรึกษาภายในกำหนดเวลาที่ชัดเจน คือ วันที่ 1 ธันวาคม 2008 สำหรับช่วงที่ 1 ส่วนกรอบเวลาของช่วงที่ 2 และช่วงที่ 3 คณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการแล้วเสร็จไม่เกิน 6 เดือน นับจากวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2008 (ภายในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 2009) และเมื่อคณะกรรมการฯ ได้ให้คำปรึกษาแล้ว ต้องส่งสำเนาคำปรึกษานั้นให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐเพื่อทราบด้วย

- หน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการบินและการขนส่งระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ การให้คำแนะนำดังกล่าว คณะกรรมการฯ ต้องให้เหตุผลประกอบคำปรึกษาดังกล่าวและมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการฯ ได้ให้คำปรึกษาแล้ว ต้องส่งสำเนาคำปรึกษานั้นให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐเพื่อทราบด้วย

- หน้าที่ในการจัดทำรายงานความคืบหน้าการดำเนินมาตรการต่างๆเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายปี ค.ศ. 2050 ซึ่งต้องระบุผลการดำเนินงานและรายงานความคืบหน้าในการดำเนินมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมถึงความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายประจำปีของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ และส่งรายงานให้แก่รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีหน้าที่ในการส่งรายงานความคืบหน้าต่อสภาสำหรับตอบคำถามที่อาจเกิดขึ้นจากรายงานดังกล่าว[64]

มีข้อสังเกตว่า หน้าที่ของคณะกรรมการฯ มีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นด้วยตามมาตรา 59 กล่าวคือ รายงานความคืบหน้าของคณะกรรมการนี้จะถูกใช้เป็นส่วนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรี (The Secretary of State) จะใช้เสนอต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานสำหรับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Programme for adaptation to climate change) ดังนั้น การทำงานของคณะกรรมการฯ จึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐหลายหน่วยงานซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติความเชื่อมโยงของหน้าที่เหล่านี้ไว้ด้วย

[64] มาตรา 36 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008

- หน้าที่ในการให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐ หากมีคำขอในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายหรือมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008[65]

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของสหราชอาณาจักร นอกจากบัญญัติหน้าที่แต่ละประการเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานของคณะกรรมการ CCC แล้ว ยังได้บัญญัติกรอบระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ไว้ ซึ่งจะทำให้การบรรลุเป้าหมายของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักรมีโอกาสเป็นไปได้มากขึ้น

ตัวอย่างการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ CCC เช่น ในปี ค.ศ. 2012 คณะกรรมการฯ ได้ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี เพื่อให้ข้อเสนอแนะว่าควรจะรวมเอาปริมาณก๊าซเรือนกระจกจากอุตสาหกรรมการบินและการขนส่งระหว่างประเทศให้อยู่ในเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับปี ค.ศ. 2050 (ตามกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ก๊าซเรือนกระจกที่มาจากอุตสาหกรรมการบินและการขนส่งระหว่างประเทศไม่ถือเป็นก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรและไม่อยู่ในเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปี ค.ศ. 2050) เนื่องจากอุตสาหกรรมนี้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่าไม่ควรมองข้ามก๊าซเรือนกระจกที่มาจากอุตสาหกรรมดังกล่าว เนื่องจากจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริง คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอแผนการดำเนินนโยบายและมาตรการเพื่อให้สหราชอาณาจักรสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยนับรวมก๊าซเรือนกระจกที่มาจากอุตสาหกรรมการบินและการขนส่งระหว่างประเทศด้วย เป็นต้น

การดำเนินงานของคณะกรรมการ CCC มุ่งเน้นกลยุทธ์ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐและกระทรวงต่างๆ เพื่อการวางนโยบายและดำเนินมาตรการให้สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ทั้งเป้าหมายระยะสั้น และเป้าหมายระยะยาวในปี ค.ศ. 2050 (2) ตรวจสอบและเฝ้าระวังการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อให้สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (3) ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ อย่างเป็นกลาง เพื่อรวบรวมข้อมูล

[65] มาตรา 38 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008

เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และด้านสังคม และ (4) สร้างความร่วมมือกับองค์กรและบุคคลต่างๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล หลักฐานและผลการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผลงานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของคณะกรรมการ CCC ต่อการวางนโยบายด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหราชอาณาจักร เช่น ในด้านการกำหนดโควตาการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ คณะกรรมการฯ ได้มีส่วนร่วมในการหาข้อมูลเบื้องต้นเพื่อกำหนดเป้าหมายระยะยาวแห่งชาติ คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 80 ภายในปี ค.ศ. 2050 เมื่อเปรียบเทียบจากปี ค.ศ. 1990 เป็นปีฐาน โดยให้คำแนะนำว่าก๊าซเรือนกระจกที่ถูกปล่อยออกมาจากกิจการการบินและการขนส่งระหว่างประเทศควรจะนับรวมอยู่ภายใต้การกำหนดโควตาการปล่อยก๊าซด้วย รวมไปถึงการกำหนดโควตาการปล่อยก๊าซในช่วงระยะที่ 1 ถึงช่วงระยะที่ 3 ที่จะทำให้สหราชอาณาจักรสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ร้อยละ 34 ภายในปี ค.ศ. 2020 ในด้านการจัดการพลังงาน คณะกรรมการฯ มีส่วนร่วมในการวางแผนงานเพื่อแสวงหาวิธีการผลิตพลังงานที่ปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์น้อยลง การเลือกใช้พลังงานทางเลือก และพลังงานที่มาจากแหล่งชีวภาพ ในด้านการโยธาและการก่อสร้าง คณะกรรมการฯ ได้ทำการศึกษาและสนับสนุนการสร้างอาคารที่มีการใช้กำแพงที่เก็บความร้อนได้ดี โดยเก็บรักษาอุณหภูมิภายในให้อุ่นได้ในฤดูหนาว และศึกษาการสร้างระบบทำความร้อนในตึกอย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้เกิดข้อผูกมัดเพื่อการลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Reduction Commitment) นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังมีบทบาทในการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการขยายตัวของตลาดรถประหยัดพลังงาน และรถที่ใช้พลังงานไฟฟ้า การวางแผนเพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในกิจการด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม และให้คำแนะนำเพื่อการเปลี่ยนมาใช้พลังงานที่มาจากแหล่งชีวภาพให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 10 ภายในปี ค.ศ. 2050 พร้อมทั้งร่วมพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการผลิตพลังงานชีวมวลอย่างมีประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานบางส่วนของคณะกรรมการฯที่กล่าวมานี้ มีบทบาทสำคัญในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักรเป็นอย่างมาก

(ข) คณะอนุกรรมการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Adaptation Sub-Committee: ASC)

ภาคผนวกที่ 1 แนบท้ายกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ข้อ 16 กำหนดให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการการปรับตัวต่อ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับคัดเลือกเป็นประธานอนุกรรมการฯ พร้อมด้วยคณะอนุกรรมการฯ อีกไม่น้อยกว่า 5 คน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานในเรื่องการปรับตัวตามมาตรา 38 (1)(c) หรือเกี่ยวกับการทำรายงานผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามมาตรา 57 หรือรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานในส่วนที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามมาตรา 59 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ.2008

คณะอนุกรรมการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้เป็นหน่วยงานอิสระ สมาชิกของคณะอนุกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับภูมิอากาศ กระบวนการตัดสินใจต่างๆ ของคณะอนุกรรมการฯ จะต้องมีความโปร่งใสและเป็นไปโดยไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ทับซ้อนใดๆ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษานั้นจะต้องให้ข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำอย่างเป็นกลางเพื่อสนับสนุนให้บริษัทหรือหน่วยงานต่างๆ มีกระบวนการตัดสินใจที่คำนึงถึงการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นอกจากคณะอนุกรรมการ ASC ที่ภาคผนวก 1 ในข้อ 16 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบัญญัติไว้แล้ว คณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการอื่นได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 15 (1) ในภาคผนวก 1 โดยคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้อาจประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นกรรมการในคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ได้

- บทลงโทษ

กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักร มาตรา 77 กำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดแจ้งในส่วนมาตรการการคิดค่าใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียว โดยกำหนดเป็นค่าปรับเพื่อลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคิดค่าใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียว และบุคคลที่ขัดขวางหรือไม่ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน กฎเกณฑ์การคิดเงินสำหรับการใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียวของอังกฤษ 2015 (The Single Use Carrier Bags Charges (England) Order 2015) (ซึ่งเริ่มบังคับใช้ทั้งฉบับในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2015) กำหนดให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการคิดค่าใช้ถุงจะต้องถูกปรับเป็นเงิน 200 ปอนด์ ส่วนผู้ขายซึ่งมีหน้าที่ตามกฎเกณฑ์นี้ที่จะต้องเก็บบันทึกข้อมูลการคิดค่าใช้ถุงแบบใช้ครั้งเดียวจากผู้บริโภค จะถูกปรับเป็นเงิน 100 ปอนด์ หากไม่ได้เก็บบันทึกข้อมูล รวมไปถึงกรณีไม่ได้จัดส่งบันทึกดังกล่าวแก่หน่วยงานรัฐ

ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายของสหราชอาณาจักรได้กำหนดอัตราสูงสุดของค่าปรับไม่เกิน 5,000 ปอนด์

การกำหนดบทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของสหราชอาณาจักร ค.ศ. 2008 แต่ถูกบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายอื่นๆ เช่น ประกาศเรื่อง บทลงโทษทางแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (อังกฤษ) ค.ศ. 2010 (The Environment Civil Sanctions (England) 2010) สำนักงานสิ่งแวดล้อมได้จัดทำคู่มือการบังคับตามกฎหมายและบทลงโทษสำหรับมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้บทลงโทษเหล่านี้

คู่มือการบังคับตามกฎหมายและบทลงโทษสำหรับมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสำนักงานสิ่งแวดล้อมได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับบทลงโทษเมื่อเกิดกรณีผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามมาตรการในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยกำหนดบทลงโทษเป็นค่าปรับในกรณีที่เกิดการรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือกรณีการไม่รายงานปริมาณการใช้พลังงานต้นทุน หรือขาดการรายงานสำหรับผู้ประกอบการที่อยู่ในระบบ EU-ETS และยังให้แนวทางการกำหนดโทษปรับสำหรับผู้ประกอบการที่ไม่ดำเนินการตามข้อตกลง CCA และข้อผูกมัด CRC อีกด้วย

2.4 กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา UNFCCC เมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1993 และต่อมาได้ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต เมื่อปี ค.ศ. 2002 โดยในช่วงผูกพันช่วงแรกระหว่างปี ค.ศ. 2008 - 2012 ได้ยอมรับที่จะจำกัดปริมาณการปล่อยตามปีฐาน ค.ศ. 1990 (ในช่วงเริ่มแรก) ซึ่งประเทศนิวซีแลนด์ได้รับหน่วยปริมาณการปล่อยที่ 309, 564, 733 AAUs นิวซีแลนด์ได้จัดทำ **“ระบบการซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิวซีแลนด์ หรือ NZ Emissions Trading Scheme หรือ NZ ETS)”** มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติตามภาระผูกพันระหว่างประเทศ โดยกำหนดราคาก๊าซเรือนกระจกที่จะถูกปล่อยออกไป เพื่อเป็นการชักชวนให้ประชาชนลดการปล่อยก๊าซดังกล่าว อันจะเป็นการช่วยทำให้ลดปริมาณหน่วยการปล่อยของนิวซีแลนด์ที่ต้องรายงาน

- เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ได้ออกกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมาแล้วเป็นจำนวนมากที่มีศักดิ์สูงในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งครอบคลุมในหลายๆ ด้าน โดยมักจะเป็นกฎหมายที่มุ่งในการนำไปใช้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติสารอันตรายและอินทรีย์สารใหม่ ค.ศ. 1996 (Hazardous Substances and New Organisms Act 1996) พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1949 (Forests Act 1949) หรือพระราชบัญญัติการสงวน ค.ศ. 1987 (Conservation Act 1987) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมหลายๆ ฉบับที่ได้กล่าวมานั้น ไม่ได้มีเนื้อหาหรือกล่าวถึงประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างชัดแจ้งเอาไว้แต่อย่างใด แม้แต่พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1986 (Environment Act 1986) เอง ก็ไม่ได้เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือกล่าวถึงประเด็นการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะไว้เลย

จนกระทั่งมีการเจรจาในระดับนานาชาติในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้การนำของสหประชาชาติ จึงทำให้มีการนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาพิจารณาในประเทศนิวซีแลนด์ และในที่สุดด้วยพันธกรณีระหว่างประเทศในประเด็นดังกล่าว ทำให้ประเทศนิวซีแลนด์ได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง คือ **พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 (Climate Change Response Act 2002)** กระนั้น ประเทศนิวซีแลนด์ได้จัดทำกฎหมายที่มุ่งหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นมาก่อนหน้าที่จะมีการเข้าเจรจาระหว่างประเทศในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว โดยมีการตรา**พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 (The Resource Management Act 1991)** แต่กฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเอาไว้แต่อย่างไร ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 (Climate Change Response Act 2002) และพระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 (The Resource Management Act 1991) และรวมถึงกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมของทั้งสองฉบับ จึงเป็นกฎหมายหลักของประเทศนิวซีแลนด์ที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขและจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นการเฉพาะ

กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายโดยตรง ตราขึ้นตามรูปแบบหรือภายใต้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี จึงมีการนำเอารายละเอียดในเรื่องต่างๆ มากำหนดไว้เป็นกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 และพระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 (Climate Change Response Act 2002)

พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฯ ถือเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับหลักของประเทศนิวซีแลนด์ที่ตราขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ โดยเป็นกฎหมายอนุวัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของนิวซีแลนด์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งจาก UNFCCC และพิธีสารเกียวโต

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ตราขึ้นเพียง 1 เดือนก่อนที่ประเทศนิวซีแลนด์จะให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเกียวโตอย่างเป็นทางการ โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดการขึ้นทะเบียนการโอนเครดิตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการแลกเปลี่ยนหน่วยคาร์บอนในตลาดระหว่างประเทศ และยังเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดฐานทางกฎหมายในการดำเนินงานการของหน่วยงานจัดเก็บข้อมูลแห่งชาติ (National inventory agency) เพื่อทำการจัดเก็บข้อมูล วัดค่า บันทึกปริมาณการปล่อยก๊าซและการกักเก็บก๊าซ เพื่อนำไปใช้ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนทั้งภายในและระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อทำให้นิวซีแลนด์สามารถปฏิบัติตามภาระผูกพันในทางระหว่างประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา UNFCCC และพิธีสารโตเกียว[66] จึงมีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ใช่กฎหมายที่นำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งไม่ใช่กฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมพฤติกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง หากแต่เป็นกฎหมายที่เน้นการดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีโดยการกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายผู้ถืออำนาจรัฐต้องทำการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยวิธีการตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้

[66] ปรากฏตามพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 มาตรา 3 (1) (a)

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสำคัญโดยเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการใช้การแลกเปลี่ยนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้นำเอาระบบการซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิวซีแลนด์ (New Zealand Greenhouse Gas Emission Trading Scheme) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีลักษณะเป็นนโยบาย มาบัญญัติให้เป็นรูปธรรมในตัวบทกฎหมาย

(ก) รูปแบบของการบัญญัติกฎหมาย

พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฯ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ประกอบไปด้วยบทบัญญัติ 270 มาตรา แบ่งออกเป็น 7 ส่วน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติในรายละเอียดค่อนข้างมาก มีการบรรยายการดำเนินการ ขั้นตอนการดำเนินการเอาไว้อย่างละเอียด อันสะท้อนให้เห็นถึงวิธีร่างกฎหมายเฉพาะของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ บทบัญญัติอันเป็นเนื้อหาของกฎหมายมีความชัดเจนในทุกรายละเอียด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการตีความกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดข้อยุ่งยากในภายหลัง

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีเนื้อหาและรายละเอียดค่อนข้างมาก แต่ในบางเรื่องที่เป็นเรื่องเฉพาะ เช่น การกำหนดอัตราภาษีการใช้สารอันก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกของสินค้าที่เกี่ยวข้องแต่ละประเภท และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้อำนาจแก่รัฐที่จะกำหนดระเบียบ (Regulation) ขึ้นมาปรับใช้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการออกระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้หลายฉบับด้วยกัน เช่น ระเบียบ Climate Change (Unique Emissions Factors) Regulations 2009 ระเบียบ Climate Change (Synthetic Greenhouse Gas Levies) Regulations 2013 เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) ที่จะออกคำสั่งในคณะมนตรี (Order in Council) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเรื่องเฉพาะบางเรื่อง ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการที่จะต้องออกคำสั่งดังกล่าว เช่น มาตรา 137 (2) (เอ) ได้กำหนดให้ต้องมีคำสั่งกำหนดอัตราดอกเบี้ย ซึ่งผู้สำเร็จราชการได้มีคำสั่งดังกล่าวคือ Climate Change (Prescribed Rate of Interest) Order 2010

(ข) ลักษณะ และเนื้อหาของพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002

พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 โดยเนื้อหาแล้วเป็นกฎหมายสารบัญญัติ ผสมผสานกับกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวพันกับประเด็นในเรื่องกฎหมายภาษี รวมถึงการกำหนดโทษทางอาญาตามหลักกฎหมายอาญาด้วยเช่นกันในฉบับเดียว

(ค) การกำหนดบทลงโทษ กรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฯ

ตามพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 ได้บัญญัติบทลงโทษทางอาญาไว้สองสถานด้วยกัน คือ โทษจำคุกและโทษปรับ อัตราโทษจำคุกสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ คือ 5 ปี และอัตราโทษปรับสูงสุด คือ 50,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ทั้งนี้ มีการแบ่งบทลงโทษระหว่างผู้ที่กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดา และโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล

(ง) การเรียกเก็บภาษีจากการใช้สารที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก (Synthetic Greenhouse Gas Levy)

พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐ ในการเรียกเก็บภาษีที่เรียกว่า ภาษีการใช้สารที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก (Synthetic Greenhouse Gas Levy) (ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “ภาษีก๊าซเรือนกระจก”) โดยประเทศนิวซีแลนด์ได้เริ่มมีการจัดเก็บภาษีก๊าซเรือนกระจกตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยภาษีก๊าซเรือนกระจก (Climate Change (Synthetic Greenhouse Gas Levies) Regulations 2013)[67] ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกมาตามพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี และอัตราในการจัดเก็บภาษี

ภาษีก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากการใช้สารทำความเย็น (refrigerant) เช่น สาร hydrofluorocarbons (HFCs) สาร perfluorocarbons (PFCs) หรือสาร sulphur hexafluoride (SF6) ซึ่งเป็นสารที่อาจทำให้เกิดภาวะเรือนกระจกและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเป็นที่ใช้ในระบบปรับอากาศ หรือเครื่องยนต์ของยวดยานพาหนะ หรือสินค้าอื่นๆ ที่มีส่วนประกอบหรือใช้สารดังกล่าว การที่รัฐบาลนิวซีแลนด์เรียกเก็บภาษีจากการใช้สารดังกล่าวนี้

[67] http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2013/0046/latest/ whole.html

เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการใช้หรือการผลิตยานพาหนะหรือสินค้า เพื่อให้ผู้ประกอบการหรือภาคอุตสาหกรรมเปลี่ยนไปใช้สารสร้างความเย็นประเภทอื่นที่มีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศน้อย

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ทำการเรียกเก็บภาษีก๊าซเรือนกระจก 2 ประเภทด้วยกัน คือ ภาษีก๊าซเรือนกระจกจากยวดยานพาหนะ และและภาษีก๊าซเรือนกระจกจากสินค้าที่ใช้ก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้ อัตราเก็บภาษีดังกล่าวจะมีการทบทวนและประกาศใช้ใหม่ทุกๆ ปี

การเรียกเก็บภาษีก๊าซเรือนกระจกกรณียานพาหนะ (Vehicles) จะเรียกเก็บเอากับยานพาหนะที่จดทะเบียนเป็นครั้งแรกในประเทศนิวซีแลนด์ โดยหน่วยงานการขนส่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Transport Agency) จะเป็นหน่วยงานที่เก็บข้อมูลการใช้สารดังกล่าวในระหว่างกระบวนการขออนุญาตเพื่อรับใบรับรอง (certification) ของยวดยานพาหนะ และข้อมูลที่ได้จะนำมาใช้เพื่อทำการเรียกเก็บภาษีก๊าซเรือนกระจกเมื่อมีการนำเอายวดยานพาหนะมาจดทะเบียน โดยการดำเนินการเป็นไปตามระเบียบหลายฉบับ[68] ที่ออกตามพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002

ภาษีก๊าซเรือนกระจกสำหรับสินค้า (Goods) เป็นการเรียกเก็บภาษีจากสินค้านำเข้าบางประเภทที่มีการใช้ก๊าซเรือนกระจก เช่น สินค้าประเภทเครื่องแช่เย็น เครื่องปั๊มความร้อน เครื่องปรับอากาศ หรือตู้แช่แข็ง รวมทั้งรถยนต์ที่เป็นตู้แช่แข็งสินค้า มาตรา 229 ของพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฯ ได้กำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่นำเข้าสินค้าประเภทที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยภาษีก๊าซเรือนกระจก มีหน้าที่ต้องชำระภาษีก๊าซเรือนกระจก ในอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบเดียวกันนี้ให้กับกรมศุลกากร ในขณะที่ชำระภาษีศุลกากรอื่นๆ กรมศุลกากรจึงเป็นผู้มีอำนาจในการเรียกเก็บภาษีดังกล่าว เหมือนกับอำนาจในการเรียกเก็บภาษีศุลกากรอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ Customs and Excise Act 1996

(2) พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 (The Resource Management Act 1991)

พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ.1991 (The Resource Management Act 1991 หรือที่เรียกโดยย่อว่า RMA) เป็นกฎหมายหลักของนิวซีแลนด์ที่ตราขึ้น

---

[68] Climate Change (Stationary Energy and Industrial Processes) Amendment Regulations 2010, Climate Change (Other Removal Activities) Amendment Regulations 2010 , Climate Change (General Exemptions) Amendment Order 2010

เพื่อนำมาใช้ในการจัดการและการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1988 - 2002 รัฐบาลถือว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศนิวซีแลนด์[69] พระราชบัญญัติ RMA ถูกนำมาปรับใช้เพื่อจัดการกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1993 ในกรณีคำขอจัดตั้งโรงงานผลิตไฟฟ้า Stratford Power Station ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมได้กำหนดเงื่อนไขในการขอจัดตั้งโรงงานผลิตไฟฟ้าให้กับผู้ขออนุญาต ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อลด หลีกเลี่ยง หรือบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่เรียกว่า “call-in” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ RMA

ในปี ค.ศ.2003 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ RMA โดยได้มีการยื่นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการจัดการทรัพยากร (ในส่วนพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) (Resource Management (Energy and Climate Change) Amendment Bill) เข้าสู่สภา โดยสภาได้อนุมัติกฎหมายดังกล่าวโดยเรียกว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการจัดการทรัพยากร (ในส่วนพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) ค.ศ. 2004 (Resource Management (Energy and Climate Change) Amendment Act 2004) โดยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้อย่างชัดเจน และได้กำหนดขอบเขตการนำเอาบทบัญญัติก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมมาปรับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยเช่นกัน การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่จะให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ก) วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 มาตรา 5 (1)ได้ระบุวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อ “promote the sustainable management of natural and physical resources (ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรกายภาพอย่างยั่งยืน)” และใน (2) ของมาตราเดียวกันนี้ ได้ให้คำนิยามของคำว่า การบริหารจัดการอย่างยั่งยืน (sustainable management) คือ “การบริหารจัดการการใช้ การพัฒนา

[69] R. Brassell, *New Zealand’s Net Carbon Dioxide Emission Stabilisation Target*. 1996 Vol. 3 No. 3 Agenda 329

และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรกายภาพไปในทางหรือในอัตราที่ทำให้ประชาชนและชุมชนสามารถที่จะมีสภาพความเป็นอยู่ทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่ดี และมีสุขภาพและสวัสดิภาพ พร้อมกับ (1) คงไว้ซึ่งศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรกายภาพ (ยกเว้นการทำเหมืองแร่) ให้เพียงพอกับความต้องการในการใช้ที่เหมาะสมในอนาคตของชนรุ่นต่อไป และ (2) รักษาไว้ซึ่งศักยภาพที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของอากาศ น้ำ ดิน และระบบนิเวศน์ และ (3) หลีกเลี่ยงฟื้นฟู หรือลดผลกระทบของกิจกรรมที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม”

พร้อมกันนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดประเด็นสำคัญของประเทศอันเป็นหลักการ (principles) ที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ต้องนำมาปฏิบัติ เพื่อให้สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดขึ้น[70] ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Effect of climate change) ได้ถูกนำมากำหนดเป็นประเด็นหนึ่งที่ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายนี้ต้องนำมาพิจารณาในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วย

พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 เป็นกฎหมายที่เข้ามาจำกัดสิทธิของบุคคลในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้ามาจำกัดขอบเขตของหลักกรรมสิทธิ์ โดยทั่วไปแล้ว ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือน้ำ (ที่อยู่ในพื้นที่กรรมสิทธิ์) สามารถที่จะใช้สอยที่ดินหรือน้ำในพื้นที่ของตนในลักษณะใดก็ได้ แต่ด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้มีกรรมสิทธิ์ไม่อาจใช้ทรัพย์สินของตน (เช่น ที่ดิน) ได้ตามอำเภอใจ การประกอบกิจกรรมต่างๆ เหนือพื้นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นดิน จำต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้[71]

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 จึงไม่ใช่เป็นการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศดังเช่นตามพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว หากแต่พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางกายภาพของนิวซีแลนด์ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน อันจะช่วยส่งผลให้เกิดความระมัดระวังในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็จะช่วยให้เกิดการลด

[70] พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 มาตรา 6 และมาตรา 7

[71] พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 ส่วนที่ 3 มาตรา 9 ถึงมาตรา 11

ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ข) รูปแบบของการบัญญัติกฎหมาย

พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 ของประเทศนิวซีแลนด์ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ประกอบไปด้วยบทบัญญัติ จำนวน 434 มาตรา แบ่งออกเป็น 16 ส่วน และเอกสารแนบท้ายพระราชบัญญัติอีก 12 ชุด รวมจำนวนหน้าทั้งหมดถึง 828 หน้า ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติอันเนื้อหาที่มีรายละเอียดในเรื่องต่างๆ ไว้อย่างถี่ถ้วน อันเป็นลักษณะของกฎหมายเฉพาะภายใต้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ดังนั้น ในด้านรูปแบบแล้ว พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากรฯ มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขและการเตรียมรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปปฏิบัติให้เกิดผลนั้น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐซึ่งถือเป็นแกนหลักสำคัญในการนำเอานโยบายไปทำให้เกิดผลสำเร็จ

หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานของประเทศนิวซีแลนด์ต่างให้ความสำคัญกับการเข้ามามีบทบาททั้งด้านนโยบายและด้านกฎหมาย ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้บางหน่วยงานจะไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงแต่ก็มีส่วนสนับสนุนการดำเนินการหรือช่วยเหลือทางอ้อมในการจัดทำนโยบายที่เอื้อต่อการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากจะกล่าวถึงหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญในการนำเอานโยบายในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปปฏิบัติในประเทศนิวซีแลนด์ ทั้งนี้ สามารถแบ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนในการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ก) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry for the Environment)

กระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการจัดการกับปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศนิวซีแลนด์ โดยเป็นผู้นำในการพัฒนา ประสานงาน และนำเอานโยบายของรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปดำเนินการให้เกิดผล โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและจัดทำกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนการปล่อยก๊าซ (Emission trading) เป็นหน่วยงานที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ

ในส่วนกลางอื่นๆ เกี่ยวกับแผนงานการทำงานในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้ง ยังเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นหน้าที่ตามภาระผูกพันภายใต้กรอบอนุสัญญา UNFCCC และพิธีสารเกียวโต

กระทรวงสิ่งแวดล้อมของนิวซีแลนด์จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ Environment Act 1986 โดยมีรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม (Minister for Environment) เป็นเจ้ากระทรวง และมีรัฐมนตรีด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Ministry for Climate Change Issue) เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงเดียวกันที่มีหน้าที่ในด้านการจัดการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ

(ข) กระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport)

กระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายด้านการขนส่งให้กับรัฐบาล โดยมุ่งหมายเพื่อให้มีการปรับปรุงระบบการขนส่งให้มีประสิทธิภาพ

กระทรวงคมนาคมของประเทศนิวซีแลนด์มีส่วนสำคัญในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามระบบการซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิวซีแลนด์ ภายใต้ New Zealand Emissions Trading Scheme ซึ่งภาคขนส่งก็เป็นภาคธุรกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการขนส่งและอยู่ภายใต้แผนการปล่อยก๊าซนี้ด้วย

นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมยังเป็นหน่วยงานหลักที่เป็นผู้นำในการให้ภาคประชาชนใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ (Biofuel) และใช้ยานพาหนะที่ใช้พลังงานไฟฟ้าหรือใช้แหล่งเชื้อเพลิง เทคโนโลยี และพลังงานทางเลือกอื่นๆ ในภาคการขนส่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้มากที่สุด อันเป็นการลดความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั่นเอง

(ค) กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐาน (Ministry for Primary Industries)

กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐานของนิวซีแลนด์ เป็นหน่วยงานที่จัดทำนโยบายของรัฐบาลด้านการป่าไม้และการเกษตร ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการนำเอานโยบายของรัฐบาลในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาดำเนินการ โดยมีส่วนในการจัดทำและนำเอาแผนการปล่อยก๊าซของนิวซีแลนด์มาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการป่าไม้ กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐาน ทั้งยังเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ที่เกิดจากภาคเกษตรกรรมและการป่าไม้ เพื่อนำประกอบเป็นรายงานที่ต้องนำเสนอภายใต้

ความตกลง UNFCCC และใช้ประกอบบัญชีประจำปีตามข้อกำหนดของความตกลง Kyoto Protocol นอกจากนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐาน ยังให้การสนับสนุนเงินทุนการวิจัยในเรื่องผลกระทบและการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาคการเกษตรและการป่าไม้ เช่น New Zealand Fund for Global Partnerships in Livestock Emissions Research หรือ Climate Change Research Grants เพื่อนำเอาผลการค้นคว้าวิจัยที่ได้มาใช้ในการเตรียมการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อภาคการผลิตทางการเกษตร และสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนและสูงสุด ภายใต้ข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อม

(ง) กระทรวงธุรกิจ นวัตกรรม และการจ้างงาน (Ministry of Business, Innovation and Employment)

กระทรวงธุรกิจ นวัตกรรม และการจ้างงาน จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 มีเป้าหมายหลักที่วางไว้คือ คือ “สร้างนิวซีแลนด์ให้เติบโตขึ้นสำหรับทุกคน (grow New Zealand for all)” โดยมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กระทรวงฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในประเทศ โดยมีบทบาทในการให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้แก่รัฐบาล ซึ่งนวัตกรรมที่เกิดขึ้นรวมถึงการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการสร้างเทคโนโลยีที่ปล่อยก๊าซปริมาณต่ำ อีกทั้งยังมีบทบาทในการลงทุนด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัยในนามของรัฐบาลนิวซีแลนด์ ซึ่งรวมถึงการวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

กิจกรรมของกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศคือการจัดทำระเบียบกฎเกณฑ์ และกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและการใช้ทรัพยากรน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ แหล่งพลังงานหมุนเวียนอื่น และเชื้อเพลิงทางเลือก และยังรวมถึงการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวของกับการใช้และการจัดเก็บพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การกักเก็บและการจัดเก็บก๊าซคาร์บอน และจัดทำข้อมูลด้านพลังงาน

(จ) กรมอนุรักษ์ (Department of Conservation)

กรมอนุรักษ์ เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงอนุรักษ์ (Ministry of Conservation) มีหน้าที่ดำเนินการในการจัดการเกี่ยวกับป่าไม้ภายในประเทศ และให้คำแนะนำด้านนโยบายในประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง กรมอนุรักษ์ยังเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของกระทรวงอนุรักษ์ ในการจัดการบริหารชายฝั่งอย่างยั่งยืนตามหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติ Resource Management Act 1991

โดยรวมถึงทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการบริหารพื้นที่ชายฝั่งของนิวซีแลนด์ด้วย

(ฉ) กระทรวงการต่างประเทศและการค้า (Ministry of Foreign Affairs and Trade)

กระทรวงการต่างประเทศและการค้า มีหน้าที่เป็นแกนนำในการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยรวบรวมข้อมูล และประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญที่มาจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐาน กรมคลัง (Treasury) และหน่วยงานอื่นๆ

(ช) กรมคลัง (Treasury)

กรมคลัง มีหน้าที่ในการจัดทำความเห็น ให้คำแนะนำ ด้านภาษี จัดทำระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ซ) หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (Local governments)

ประเทศนิวซีแลนด์ใช้หลักกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ โดยมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานในแต่ละท้องที่ ปัจจุบัน นิวซีแลนด์มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 78 องค์การ โดยแบ่งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาค ที่มีสภาองค์กรบริหารภาค (Regional Council) เป็นฝ่ายบริหาร จำนวน 11 องค์การ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (หรือเมือง) ซึ่งมีสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (City Council) เป็นฝ่ายบริหาร จำนวน 12 องค์การ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล (อำเภอ) ซึ่งมีสภาอำเภอ (District Council) เป็นฝ่ายบริหาร จำนวน 54 องค์การ และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมือง Auckland อีก 1 สภา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ถือเป็นหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจในการบริหารกิจการอันเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องที่ และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยถือเป็นหน่วยงานในระดับเบื้องต้นที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ อีกทั้งยังถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดสวัสดิภาพในการใช้ชีวิตที่ดีแก่ประชาชนในชุมชนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และด้านวัฒนธรรม องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือการปรับตัวต่อการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานเบื้องต้นของรัฐที่ใกล้ชิดกับพื้นที่มากที่สุด และเป็นหน่วยงานของรัฐในระดับต้นที่นำเอาแนวนโยบายในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปปฏิบัติให้เกิดผลในพื้นที่ตามท้องถิ่นนั้นๆ แนวนโยบายของรัฐบาลนิวซีแลนด์เองก็ได้ให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีการจัดทำข้อมูลเผยแพร่เกี่ยวกับผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับท้องถิ่นและคู่มือสำหรับให้ส่วนท้องถิ่นได้นำไปใช้ในการดำเนินการเพื่อปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะเกิดขึ้น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติ Local Government Act 2002 และพระราชบัญญัติ Resource Management Act 1991 (รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) และยังรวมถึงหน้าที่ที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ โดยหน้าที่ดังกล่าวเป็นการต้องดำเนินการในการวางแผนในอนาคต เพื่อการจัดการกับผลกระทบของการใช้ที่ดิน การหลีกเลี่ยงและการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ และดำเนินการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สภาประจำภูมิภาค หรือสภาภาค (Regional Council) มีหน้าที่สำคัญในการจัดการน้ำ อากาศ และทรัพยากรที่ดิน ความปลอดภัยด้านชีวภาพ ภัยพิบัติธรรมชาติ การจัดการภาวะฉุกเฉิน และการจัดการด้านการขนส่งภาคพื้นดินในภูมิภาค ส่วนเมือง (city) และสภาอำเภอ (district council) มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนการใช้ที่ดิน และการตัดสินใจ การตรวจสอบสิ่งปลูกสร้าง การจัดการเหตุฉุกเฉิน การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการแก่ชุมชน

(2) องค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อดูแลและจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอื่น

(ก) หน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Authority)

หน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ (Crown Agent) ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2011 (Environmental Protection Authority Act 2011) ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการออกพระราชบัญญัติดังกล่าว หน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเดิมจัดตั้งขึ้นตั้งแต่เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2009 ตามพระราชบัญญัติ The Resource Management (Simplifying

and Streamlining) Amendment 2009 แต่ภายหลังที่มีการตราพระราชบัญญัติเฉพาะคือ พระราชบัญญัติหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2011 ขึ้นมาแล้ว หน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ จึงได้รับโอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเดิม และกลายเป็นหน่วยงานพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมในหลายๆ เรื่องด้วยกัน

(ข) หน่วยงานด้านประสิทธิภาพและการรักษาพลังงาน (Energy Efficiency and Conservation Authority)

หน่วยงานด้านประสิทธิภาพและการรักษาพลังงาน เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประสิทธิภาพและการรักษาพลังงาน ประสิทธิภาพและการรักษาพลังงาน ค.ศ. 2000 (Energy Efficiency and Conservation Act 2000) และอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ Crown Entities Act 2004 โดยมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การอนุรักษ์พลังงาน และการใช้พลังงานจากแหล่งที่หมุนเวียนได้ อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานนี้จะจัดตั้งขึ้นโดยมุ่งเน้นไปในทางการดูแลเกี่ยวกับพลังงาน แต่ประสิทธิภาพและการรักษาพลังงานก็ถือเป็นหัวใจหนึ่งของการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(ค) หน่วยงานการขนส่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Transport Agency)

หน่วยงานการขนส่ง เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการด้านการขนส่งภาคพื้นของประเทศนิวซีแลนด์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงการขนส่ง โดยมีหน้าที่หลักคือการวางแผนด้านการขนส่งภาคพื้น ลงทุนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งภาคพื้นและการให้บริการสาธารณะด้านการขนส่ง วางแผนและจัดทำโครงข่ายทางด่วนระหว่างรัฐ และจัดการเกี่ยวกับการเข้าถึงระบบการขนส่งภาคพื้นด้วยการจัดทำมาตรฐานและการให้อนุญาตแก่ผู้ขับขี่ และออกใบอนุญาตให้แก่ยานพาหนะ

- มาตรการและเทคนิคต่างๆ ตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(1) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

รัฐบาลของนิวซีแลนด์ มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยการจัดทำกรอบด้านกฎหมาย และกำหนดนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งดำเนินการให้ข้อมูลและแนวทางในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และแก่บุคคลทั่วไป

เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ในประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับตัวให้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง รัฐบาลนิวซีแลนด์ยังเป็นผู้สนับสนุนสำคัญในการให้เงินทุนในการค้นคว้าวิจัยเพื่อทำความเข้าใจและสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดนโยบายเฉพาะด้านขึ้นมา เพื่อนำมาดำเนินการในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอีกด้วย

ในการกำหนดกรอบการดำเนินการเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

(ก) ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศนิวซีแลนด์ได้จัดทำระบบในการควบคุมการจัดการและการใช้ทรัพยากรขึ้น โดยอาศัยพระราชบัญญัติ Resource Management Act 1991 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดวิธีการในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติในประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้บุคคลทุกคนที่มีหน้าที่ และเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ จำต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ การจัดการด้านผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศนิวซีแลนด์ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการภัยอันตรายตามธรรมชาติ (Natural Hazards Management)[72] ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีหน้าที่จัดการภัยอันตรายตามธรรมชาติดังกล่าว

(ข) การกำหนดกรอบนโยบาย

รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้จัดทำแนวนโยบายในระดับประเทศ เพื่อให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ Resource Management Act โดยได้มีการกำหนดกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องหลายนโยบายด้วยกัน อาทิ แถลงการณ์นโยบายด้านชายฝั่งของนิวซีแลนด์ ปี ค.ศ. 2010 (New Zealand Coastal Policy Statement 2010) หรือแถลงการณ์

[72] Resource Management Act 1991 มาตรา 2 ได้กำหนดคำนิยามของภัยอันตรายตามธรรมชาติ เอาไว้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศ พื้นโลก หรือพื้นน้ำ (ซึ่งหมายถึงแผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ การกัดเซาะ ภูเขาไฟ ภูเขาไฟและการเคลื่อนตัวของลาวาใต้พื้นโลก พื้นดินยุบ ดินถล่ม การตกตะกอน ลม ความแห้งแล้ง ไฟ หรือน้ำท่วม) หรือสิ่งที่ทำให้เกิดผลร้าย หรืออาจเป็นผลร้ายต่อชีวิตของคน ทรัพย์สิน หรือต่อสิ่งแวดล้อมในด้านอื่นๆ

นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการน้ำจืด ปี ค.ศ. 2011 (National Policy Statement for Freshwater Management 2011) เป็นต้น

(2) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation)

ประเทศนิวซีแลนด์ ได้ดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการประกาศใช้แผนการค้าแลกเปลี่ยนหน่วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (New Zealand Emissions Trading Scheme (NZ ETS)) ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิวซีแลนด์ นอกจากนี้ รัฐบาลนิวซีแลนด์ดำเนินการเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการให้ความสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในหลายๆ โครงการด้วยกัน

(ก) ระบบการซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (New Zealand Emissions Trading Scheme (NZ ETS))

แผนการว่าด้วยการค้าปริมาณการการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนิวซีแลนด์ หรือแผนการค้าแลกเปลี่ยนหน่วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ถือเป็นเอกสารที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลนิวซีแลนด์ในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการนำเอาแผนดังกล่าวไปใช้ในหลายภาคส่วน เช่น ด้านพลังงาน การป่าไม้ และการเกษตร เป็นต้น แผนดังกล่าวนี้เป็นระบบการค้าขายแลกเปลี่ยนหน่วยคาร์บอนของนิวซีแลนด์ (New Zealand Units หรือที่เรียกโดยย่อว่า NZUs) วัตถุประสงค์ของแผนคือ การช่วยให้นิวซีแลนด์สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยยังคงประกอบธุรกิจในระดับคงเดิม

แผนดังกล่าวได้ถูกนำไปบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติ Climate Change Response Act 2002 โดยพระราชบัญญัตินี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2008 ค.ศ. 2009 และปี ค.ศ. 2012

การค้าแลกเปลี่ยนหน่วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emissions trading) มีหลักการสำคัญคือ เป็นการนำเอาแนวคิดทางการตลาดมาใช้เป็นเครื่องมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยแผนฯ จะกำหนดราคาให้กับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และให้เป็นภาระแก่ภาคส่วนทางเศรษฐกิจที่ต้องเป็นผู้จ่ายจากการที่ภาคส่วนเหล่านั้นได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภาคส่วนธุรกิจจำต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาและต้องส่งมอบหน่วยคาร์บอนของนิวซีแลนด์ หรือหน่วยการปล่อยก๊าซอื่นๆ เพื่อนับรวมเป็นปริมาณก๊าซเรือนกระจกโดยตรงที่ภาคธุรกิจได้ปล่อยออกมาจากการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจ หน่วยการปล่อยก๊าซ (Emission units) หรือเรียกว่า “คาร์บอนเครดิต (carbon

credits)" จะถูกนำไปแลกเปลี่ยนค้าขายกันระหว่างผู้ที่เข้ามาร่วมในแผน โดยมีหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดการและบริหารแผน

โดยสรุป แผนการค้าแลกเปลี่ยนหน่วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนี้ใช้วิธีการคือการให้บุคคลที่มีความจำเป็นต้องปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อย ต้องทำการซื้อหน่วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากบุคคลอื่นที่มีปริมาณหน่วยเกินกว่าความต้องการ การค้าดังกล่าวทำให้ผู้ที่ขายหน่วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถนำเอารายได้จากการขาย ไปใช้ในการลงทุนอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีการผลิตที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือใช้ในการปลูกป่า เป็นต้น ซึ่งทำให้ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลง อันเป็นไปเป้าประสงค์สำคัญของการแผนการค้าแลกเปลี่ยนหน่วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(ข) การให้ความช่วยเหลือเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับระหว่างประเทศ

ประเทศนิวซีแลนด์ได้เข้าไปมีบทบาทในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในด้านพลังงาน ในระดับระหว่างประเทศ โดยได้จัดทำโครงการให้ความช่วยเหลือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (New Zealand Aid Programme's support for climate change mitigation) ขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศที่ขาดปัจจัยในการพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โครงการให้ความช่วยเหลือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นการให้เงินสนับสนุนเพื่อให้ประเทศเหล่านั้นสามารถเข้าถึงพลังงานที่สะอาด มีประสิทธิภาพ และในราคาที่สามารถซื้อหามาได้ โดยสนับสนุนด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การเปลี่ยนการใช้พลังงานจากเครื่องปั่นไฟฟ้ามาเป็นการใช้พลังงานจากแผงผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิกหลายประเทศ ที่ต้องพึ่งพาพลังงานหลักจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น ประเทศโทเคลัว (Tokelau) ซึ่งได้ติดตั้งระบบพลังงานที่ลดการพึ่งพาการนำเข้าดีเซล โดยนิวซีแลนด์ได้ให้เงินทุนในการสนับสนุน ระหว่างปี ค.ศ. 2012 - 2013 เป็นจำนวนเงิน 8.45 ล้าน ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ให้กับรัฐบาลโทเคลัว เพื่อใช้ในการติดตั้งแผงผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์

ในด้านการเกษตร ประเทศนิวซีแลนด์ได้ริเริ่มจัดตั้งพันธมิตรการวิจัยในเรื่องก๊าซเรือนกระจกจากการเกษตรระดับโลก (Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases) ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2009 ซึ่งมีสำนักเลขาธิการตั้งอยู่ ณ ประเทศนิวซีแลนด์ และปัจจุบันมีประเทศที่เป็นสมาชิกกว่า 45 ประเทศ

เป้าหมายในการจัดตั้งคือ การหาวิธีการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการเกษตร โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหาร พันธมิตรดังกล่าวได้มุ่งทำการค้นคว้าวิจัยในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การแบ่งปันความรู้ ดำเนินโครงการร่วมกันในการต่อยอดทางด้านเทคโนโลยีและวิธีปฏิบัติ ประเทศนิวซีแลนด์ได้ตกลงที่จะให้เงินสนับสนุนจำนวน 45 ล้านดอลลาร์ ให้กับพันธมิตรใช้ในการดำเนินการจนถึงเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2019 ซึ่งเงินสนับสนุนดังกล่าวจะนำไปจัดสรรให้แก่กองทุนความร่วมมือการค้นคว้าวิจัยระดับประเทศ จัดตั้งกลุ่มงานด้านการสร้างศักยภาพและให้ทุนการศึกษา และจัดตั้งเครือข่ายวิทยาศาสตร์ระดับโลก นอกจากนี้ประเทศนิวซีแลนด์ยังได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการเป็นหุ้นส่วนระดับโลกในด้านการปล่อยก๊าซจากปศุสัตว์ (Fund for Global Partnerships in Livestock Emissions) ซึ่งเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศออสเตรเลีย อีกทั้งรัฐบาลนิวซีแลนด์ยังให้การสนับสนุนด้านเงินทุนให้กับโครงการฝึกอบรมด้านศักยภาพการแข่งขัน โดยผ่านเครือข่ายการวิจัยด้านการลดการปล่อยก๊าซจากปศุสัตว์ (Livestock Emissions and Abatement Research Network) ซึ่งเป็นโครงการที่ให้โอกาสในการสร้างศักยภาพให้กับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านที่เกี่ยวข้อง นักศึกษาในระดับปริญญาเอก นักวิทยาศาสตร์ หรือนักวิจัยในการลดการปล่อยก๊าซจากการทำปศุสัตว์

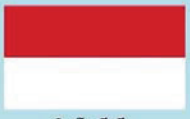
การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศนิวซีแลนด์ จึงเป็นการดำเนินการที่ภาครัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญ โดยใช้เครื่องมือที่สำคัญคือแผนการค้าแลกเปลี่ยนหน่วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นเครื่องมือหลัก รัฐบาลนิวซีแลนด์ยังให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการแสวงหาความรู้ใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ด้วยการให้เงินสนับสนุนโครงการวิจัยในหลายสาขาเพื่อให้ได้มาซึ่งเทคโนโลยีใหม่ หรือเทคโนโลยีที่สะอาด อันเป็นการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกวิธีการหนึ่ง

จากรายละเอียดของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของทั้ง 4 ประเทศ สามารถอธิบายให้เห็นเชิงเปรียบเทียบถึงความเหมือนและแตกต่างโดยใช้ตารางเปรียบเทียบให้เห็นภาพ ดังนี้

ตารางแสดงการเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ

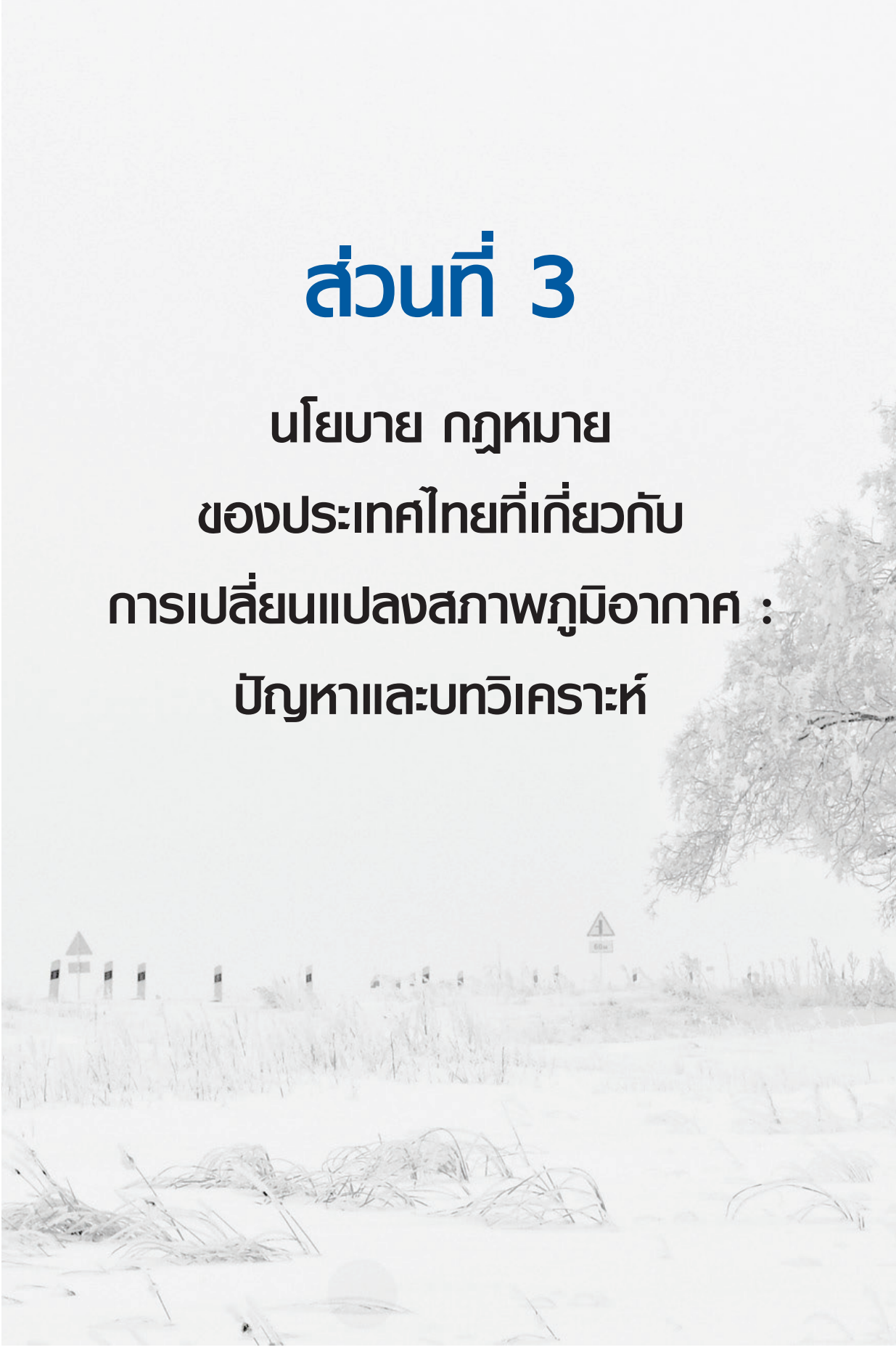
ลำดับ	ลักษณะของกฎหมาย	 เม็กซิโก	 อินโดนีเซีย	 สหราชอาณาจักร	 นิวซีแลนด์
๑	กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้โดยตรงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	Ley General de Cambio Climático 2012	- EMA 2009 - Presidential Regulation 61/2011	Climate Change Act 2008	The Climate Change Response Act 2002
๒	ลำดับชั้นของกฎหมาย	พระราชบัญญัติ	- พระราชบัญญัติ - ระเบียบประธานาธิบดี	พระราชบัญญัติ	พระราชบัญญัติ
๓	เจตนารมณ์/วัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	มีความชัดเจนโดยบัญญัติในเนื้อความของกฎหมาย (มาตรา ๓) รวม ๗ ประการ	- EMA 2009: ปรับแก้เจตนารมณ์กฎหมายและเพิ่มบทบัญญัติบางส่วนให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ - Presidential Regulation 61/2011: เพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะ -	มีความชัดเจนโดยบัญญัติในเนื้อความของกฎหมายส่วนอารัมภบท (แบ่งได้ ๑๐ ประการ)	มีความชัดเจนโดยบัญญัติในเนื้อความของกฎหมาย(มาตรา ๓ (๑) (a))
๔	บทบัญญัติเกี่ยวกับ Mitigation	☑	☑	☑	☑
๕	บทบัญญัติเกี่ยวกับ Adaptation	☑	✖	☑	✖ (บางส่วน)
๖	การรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก	☑	☑	☑	☑

ลำดับ	ลักษณะของกฎหมาย	 เม็กซิโก	 อินโดนีเซีย	 สหราชอาณาจักร	 นิวซีแลนด์
๗	MRV	☑	☑	☑	☑
๘	บทบัญญัติมีความสอดรับกับพันธกรณีระหว่างประเทศ (UNFCCC, KP)	☑	☑	☑	☑
๙	บทบัญญัติเกี่ยวกับตลาดการซื้อขายแลกเปลี่ยนคาร์บอน (ETS)	☑	✖	☑	☑
๑๐	บทลงโทษ	☑	✖	☑	☑
๑๑	องค์กรตุลาการในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	ศาลทั่วไปพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (โดยไม่มีศาลสิ่งแวดล้อม)	ศาลทั่วไปพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (โดยไม่มีศาลสิ่งแวดล้อม)	ศาลทั่วไปพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (โดยไม่มีศาลสิ่งแวดล้อม)	ศาลทั่วไปพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (โดยมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมด้วย)
๑๒	รูปแบบของกฎหมาย (การสิ้นผลของกฎหมาย)	Sunrise Law	Sunrise Law	Sunset Law	Sunrise Law
๑๓	หน่วยงานเฉพาะที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	☑	☑	☑	☑

ลำดับ	ลักษณะของกฎหมาย	 เม็กซิโก	 อินโดนีเซีย	 สหราชอาณาจักร	 นิวซีแลนด์
๑๔	มาตรการทางภาษีเฉพาะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	☑	✖	☑	☑
๑๕	กองทุนเฉพาะด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	☑	☑	☑	✖
๑๖	การกำหนดการมีส่วนร่วมของภาคสังคม/ประชาชนในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	☑	☑	✖ (ไม่ระบุในกฎหมาย แต่เป็นการสร้างจิตสำนึกมาตั้งแต่อดีต)	☑

ส่วนที่ 3

นโยบาย กฎหมาย ของประเทศไทยที่เกี่ยวกับ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ : ปัญหาและบทวิเคราะห์





นโยบาย กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: ปัญหาและบทวิเคราะห์

ประเทศไทยได้ลงนาม และให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2537 โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 จากนั้นประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารเกียวโต เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 โดยอยู่ในฐานะกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I) ทั้งนี้ โดยมีพันธกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ การจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication : NC)[73] และการจัดทำและปรับปรุงรายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ (GHG inventory) เพื่อนำเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งการจัดทำแผนของประเทศในการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว โดยการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในด้านการปรับตัวเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) โดยเป็นการมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวและสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) โดยเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นแบบการปล่อยคาร์บอนต่ำ ทั้งนี้ ตามขีดความสามารถและศักยภาพของประเทศด้วยความสมัครใจ ประกอบกับสามารถพิจารณาเพื่อเข้าร่วมโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) ซึ่งเป็นกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตได้ โดยไม่มีพันธกรณีที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงพันธกรณีแรก พ.ศ. 2551 - 2555 เหมือนกับประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I Parties) แต่อย่างใด

---

[73] ประเทศไทยได้จัดทำรายงานแห่งชาติและเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ไปแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรกฉบับที่ 1 Initial National Communication (INC) เป็นรายงานแห่งชาติข้อมูลในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) โดยส่งในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) และครั้งที่สองฉบับที่ 2 Second National Communication (SNC) เป็นข้อมูลในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) โดยส่งในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) นอกจากนี้ปัจจุบันยังมีพันธกรณีในการจัดทำรายงานข้อมูลรายสองปี (Biannual Updated Report: BUR) ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำ

จากพันธกรณีดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยต้องดำเนินการในด้านต่างๆ ให้เป็นไปตามพันธกรณีที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโตได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยต้องพิจารณาถึงกรอบนโยบายของประเทศและนโยบายของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตและแนวทางการดำเนินการต่อพันธกรณีและบทบาทของประเทศไทย

3.1 แนวนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นโยบายหลักของประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถูกกำหนดไว้เป็นนโยบายของประเทศ หรือที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy)”[74] ซึ่งจัดทำขึ้นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2555 เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ เป้าหมายและแนวทางในการทำงานร่วมกัน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กำหนดไว้เป็นยุทธศาสตร์ด้านการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Growth) ซึ่งประกอบด้วยประเด็นหลักสองประเด็นคือ ประเด็นแรก การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญคือ การประหยัดพลังงาน การปรับกฎระเบียบ (เช่น green building code) และการส่งเสริมการดำเนินงานให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประเด็นที่สอง การเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญคือ การป้องกันผลกระทบและปรับตัว (adaptation) เพื่อเป็นการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติที่อาจจะเกิดขึ้น

จากนโยบายหลักของประเทศดังกล่าวส่งผลให้เกิดนโยบายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในด้านต่างๆ โดยอาจสรุปได้เป็น 4 ด้าน คือ 1. นโยบายในด้านสิ่งแวดล้อม 2. นโยบายในด้านเศรษฐกิจ 3. นโยบายในด้านการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ 4. นโยบายและแผนการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ

3.1.1 นโยบายในด้านสิ่งแวดล้อม

นโยบายในด้านสิ่งแวดล้อมนับเป็นนโยบายหลักหรือเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องของประเทศ หากไม่มีการกำหนด

---

[74] ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy), สืบค้นจาก http://www.pcd.go.th/ (เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2558)

นโยบายไว้ล่วงหน้าหรือกำหนดไว้แต่ไม่ชัดเจนย่อมส่งผลให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปอย่างไร้ทิศทาง และอาจทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ ปัจจุบันจึงได้มีการกำหนดให้การดำเนินการทุกกิจกรรมทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนโยบายในส่วนที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถูกกำหนดไว้ในหลายส่วน ได้แก่

(1) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการดำเนินการจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยในมาตรา 13 (1) กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งนโยบายในเรื่องนี้เป็นการกำหนดแผนในระยะ 20 ปี ซึ่งถือเป็นแผนการดำเนินการระยะยาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบนโยบายในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแผนต่อเนื่องกัน 4 แผน แผนละ 5 ปี เพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศมีครอบคลุมในทุกด้าน

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ[75] ซึ่งนโยบายดังกล่าวนั้นแม้จะไม่ได้มีการกำหนดถึงแนวทางการดำเนินการในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้อย่างชัดเจน แต่หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า นโยบายในแต่ละด้านล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งสิ้น เช่น นโยบายในการป้องกันและขจัดมลพิษโดยเฉพาะในเรื่องของมลพิษทางอากาศ หากได้มีการเริ่มต้นในการลดมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆ และรักษาคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดแล้ว ย่อมส่งผลดีต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต หรือนโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม หากได้มีการสร้างองค์ความรู้และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นให้ประชาชนทุกคนได้รับรู้และตระหนักแล้ว ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับตัวหรือลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น

---

[75] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), หน้า 60.

(2) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 เป็นการจัดทำโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการสร้างสมดุลการพัฒนาในทุกมิติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงในมิติต่างๆ อย่างยั่งยืน โดยมุ่งหวังให้แผนทั้งสองฉบับดังกล่าวได้รับการผลักดันให้นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้อง

สำหรับลักษณะของการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่าจะจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวก็ได้ตามความเหมาะสม โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ซึ่งเป็นแผนระยะสั้น 5 ปี และเป็นแผนในระยะสุดท้ายตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 โดยถือเป็นแผนปฏิบัติการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับสถานการณ์และประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ[76] ซึ่งแผนดังกล่าวนี้ได้กำหนดหลักการสำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในหลายประการ เช่น หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีดุลยภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมกับสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องไม่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกันโดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

[76] กรอบแนวคิดและทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2553), หน้า 1.

จะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันและต่อไปในอนาคต หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นหลักการเชิงรุกที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการป้องกันผลกระทบล่วงหน้าโดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยง หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle : PPP) และ “ผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย” (Beneficiaries Pay Principle: BPP) เป็นหลักการในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการสร้างแรงจูงใจและภาระรับผิดชอบเพื่อลดการก่อมลพิษหรือลดการกระทำที่อาจเป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม เป็นต้น[77]

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ได้กำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในเรื่องของการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ โดยเป็นการมุ่งเน้นการสร้างศักยภาพและความพร้อมของทุกภาคส่วนในการรองรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากภัยธรรมชาติและความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีแผนงานสำคัญ 2 แผนงาน[78] ได้แก่ 1. การสร้างความพร้อมในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ และ 2. การวางรากฐานสู่การพัฒนาแบบปล่อยคาร์บอนต่ำ โดยมีหน่วยงานเจ้าของข้อมูลที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย 3 กระทรวง 4 กรม ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรธรณี และ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)) กระทรวงมหาดไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) และกระทรวงพลังงาน (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน)

3.1.2 นโยบายในด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในหลายประการ ได้แก่

---

[77] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), หน้า 81.

[78] สรุปสาระสำคัญของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559, หน้า 5, สืบค้นจาก www.onep.go.th/download/questionair2013march26/conclusion.doc เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2558

1. การปรับกระบวนทัศน์การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2. การยกระดับขีดความสามารถในการรองรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3. การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

4. การเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

5. การเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จึงนับเป็นแผนพัฒนาที่มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้อย่างชัดเจนมากที่สุด กรณีจึงแสดงให้เห็นว่าภาครัฐรับทราบถึงปัญหาและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง

3.1.3 นโยบายในด้านการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(1) ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555 และ (ร่าง) ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2557 - 2561

ยุทธศาสตร์แห่งชาติฉบับนี้ได้กำหนดพันธกิจในการสร้างความพร้อมให้กับทุกภาคส่วนในการรับมือและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการลดก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมต่างๆ และเสริมสร้างองค์ความรู้ สร้างความพร้อมให้กับทุกภาคส่วน พร้อมทั้งสร้างกลไกที่จะผลักดันให้เกิดการบูรณาการในการวางแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอย่างมีประสิทธิผล รวมทั้งดำเนินงานร่วมกับประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ[79]

ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555 ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินการไว้ 6 ประการ

---

[79] คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555, หน้า 21.

ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความสามารถในการปรับตัวเพื่อรับมือและลดความล่อแหลมต่อผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศ[80] ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มแหล่งดูดซับก๊าซ บนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน[81] ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[82] ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[83] ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเพิ่มศักยภาพของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[84] และยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาการดำเนินงานในกรอบความร่วมมือกับต่างประเทศ[85] โดยในขณะนี้อยู่ระหว่างที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินโครงการการจัดทำ (ร่าง) ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2557 - 2561 ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดยในการจัดทำนี้ได้มีการติดตามผลการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในช่วงที่ผ่านมา ตามยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555 เพื่อประเมินผลตัวชี้วัดรายยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งสรุปผลการบรรลุเป้าหมาย ปัญหาอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายควบคู่ไปกับการทบทวนเป้าหมาย เพื่อจัดทำเป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับใหม่ต่อไป

(2) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593

แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593 ฉบับนี้ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการไว้ 3 ประการ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การตั้งรับปรับตัว (Adaptation) โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักรู้ที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนในทุกภาคส่วนและทุกระดับ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) และเพิ่มแหล่งกักเก็บก๊าซเรือนกระจก โดยการส่งเสริมศักยภาพการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทางเลือก พลังงานสะอาดมลพิษต่ำ และ

---

[80] เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.
[81] เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.
[82] เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.
[83] เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.
[84] เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.
[85] เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ลดการพึ่งพาการนำเข้าเชื้อเพลิงจากต่างประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศเพื่อจัดการความเสี่ยงจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Capacity building) โดยการปรับปรุงแก้ไขและบังคับใช้กฎระเบียบกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของทุกภาคส่วน

การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสามารถพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนและเป็นธรรม ควบคู่ไปกับการลดอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ไม่กระทบต่อสวัสดิการสังคมของประชาชนโดยสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยได้กำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินการว่า ต้องมีแผนการดำเนินงานหรือแผนปฏิบัติการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของทุกภาคส่วนและทุกระดับ ทั้งในระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาว ประกอบกับต้องมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดลงในทุกภาคส่วนและทุกระดับภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) เมื่อเทียบกับปีฐาน (พ.ศ. 2548 หรือ ค.ศ. 2005)[86]

3.1.4 นโยบายและแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของส่วนราชการต่างๆ

นอกจากนโยบายและแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับชาติที่ได้นำเสนอในข้างต้นแล้ว ปัจจุบันยังปรากฏว่าหน่วยงานราชการต่างๆ ได้ยึดถือและนำแนวนโยบายในระดับชาติไปดำเนินการจัดทำเป็นนโยบาย แผนปฏิบัติการ หรือแนวทางในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับการดำเนินงานในหน่วยงานราชการของตนและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น

(1) ยุทธศาสตร์ด้านพลังงาน โดยกระทรวงพลังงานได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. 2556 - 2560) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่งคือ การอนุรักษ์พลังงานและใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ[87] โดยกำหนดให้มีการสนับสนุนการดำเนินการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน

---

[86] รวีวรรณ ภูริเดช, ประเทศไทยกับทิศทางการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, เอกสาร power point หน้า 30 - 32, สืบค้นจาก http://www.undp.org/ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558

[87] กระทรวงพลังงาน, ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. 2556-2560), สืบค้นจาก http://www.doeb.go.th/data/plan_Energy_2556-2560.pdf เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558

ให้เป็นไปตามแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานหลายด้าน เช่น แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 - 2565) (Renewable Energy Development Plan (REDP))[88] แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกร้อยละ 25 ใน 10 ปี (พ.ศ. 2555 - 2564) (Alternative Energy Development Plan: AEDP 2012 - 2021)[89] *(เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2558 ที่ผ่านมา คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานการประชุม ได้มีการพิจารณาวาระสำคัญด้านพลังงาน โดยเห็นชอบแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2579 (AEDP 2015) ซึ่งมีเป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทน จากปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 11.9 เป็นร้อยละ 30 ของปริมาณความต้องการพลังงานรวมของประเทศในปี พ.ศ. 2579 โดยให้ปรับเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน รวมทั้งสิ้นประมาณ 19,635 เมกะวัตต์*[90]) และแผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554 - 2573)[91] เป็นต้น

(2) ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านการเกษตร ปี พ.ศ. 2556 - 2559 มีเป้าประสงค์หลักในการสร้างรายได้ภาคเกษตรให้เพียงพอที่จะรักษาพื้นที่เกษตรและกำลังแรงงานในภาคเกษตรที่มีอยู่เพื่อคงความมั่นคงทางด้านอาหาร และให้ภาคเกษตรมีส่วนร่วมในการเก็บกักและช่วยประชาคมโลกในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยการใช้และสร้างองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งจัดให้มีเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ความสำเร็จ เพื่อสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน สร้างโอกาสและความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคม

---

[88] กระทรวงพลังงาน, แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 - 2565), สืบค้นจาก http://www.eppo.go.th/ccep/download/REDP_15_yrs.pdf เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558

[89] กระทรวงพลังงาน, แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกร้อยละ 25 ใน 10 ปี (พ.ศ. 2555 - 2564), สืบค้นจาก http://www.enconfund.go.th/pdf/index/aedp25.pdf เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558

[90] รัฐบาลไทย, ข่าวทำเนียบรัฐบาล (นายกรัฐมนตรีเป็นประธานประชุม กพช. เดินหน้าบริหารจัดการโครงสร้างน้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก), สืบค้นจาก http://www.thaigov.go.th เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558

[91] กระทรวงพลังงาน, แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554 - 2573), สืบค้นจาก http://www.eppo.go.th/encon/ee-20yrs/ee-20yr-final.pdf เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558

(3) ยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 - 2559
ยุทธศาสตร์ฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลา 5 ปี โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคีเครือข่ายและประชาชน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศคือการมุ่งพัฒนาและลดปัญหาและผลกระทบด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งเร่งรัดการดำเนินงานโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทุกระดับ ในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากปัญหาอนามัยสิ่งแวดล้อม ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาของพื้นที่ รวมทั้งพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม สร้างฐานการเรียนรู้ที่สามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องพัฒนาและถ่ายทอดนวัตกรรม เพื่อการเข้าถึงองค์ความรู้และเทคโนโลยีได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ[92]

(4) นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2555 - 2559
มีสาระสำคัญเพื่อให้ประเทศไทยมีงานวิจัยที่มีคุณภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน โดยมีกลุ่มเรื่องวิจัยที่ควรมุ่งเน้น 13 กลุ่มเรื่อง และมีในหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น เรื่อง ภาวะโลกร้อนและพลังงานทางเลือก เพื่อลดการขาดแคลนพลังงานและลดมลพิษจากการใช้พลังงาน รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของประเทศ เรื่อง การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน เป็นต้น[93]

ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ได้จัดทำยุทธศาสตร์การวิจัยรายประเด็นโดยในส่วนของภาวะโลกร้อนได้กำหนดเป็น “ยุทธศาสตร์การวิจัยรายประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (พ.ศ. 2556 - 2559)” ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์การวิจัยไว้ว่า “ทุกภาคส่วนของประเทศสามารถปรับตัวรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีส่วนร่วมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งบูรณาการการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่าง

---

[92] กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 - 2559, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2555), หน้า 84.

[93] สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์การวิจัยรายประเด็น, สืบค้นจาก http://www.nrct.go.th เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558

มีประสิทธิผล เพื่อนำประเทศสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำอย่างยั่งยืน” มีพันธกิจการวิจัยคือ สร้างความพร้อมให้กับทุกภาคส่วนในการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[94]

(5) แผนปฏิบัติการว่าด้วยการลดปัญหาภาวะโลกร้อนของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 - 2555 เป็นการจัดทำขึ้นโดยกรุงเทพมหานครซึ่งได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการไว้ 5 แนวทาง[95] คือ 1. แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและการปรับปรุงระบบจราจร 2. แผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมการใช้เชื้อเพลิงทางเลือก 3. แผนปฏิบัติการด้านการปรับปรุงการใช้พลังงานไฟฟ้าในอาคาร 4. แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะและบำบัดน้ำเสีย และ 5. แผนปฏิบัติการด้านการเพิ่มพื้นที่สีเขียว

ปัจจุบัน หลังจากแผนปฏิบัติการว่าด้วยการลดปัญหาภาวะโลกร้อนของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550–2555 ได้ครบวาระ ได้มีการดำเนินโครงการจัดทำแผนแม่บทกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2556 - 2566 (Bangkok Master Plan on Climate Change 2013 - 2023) โดยแผนแม่บทฉบับนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับและประสานความร่วมมือโครงการ (Steering Committee) คณะทำงานขับเคลื่อนแผน (Working Group) คณะทำงานขับเคลื่อนแผนการดำเนินงานทางด้านเทคนิค (Taskforce) และฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกำกับและประสานความร่วมมือโครงการ[96]

(6) แผนแม่บทในการพัฒนาระบบการขนส่งที่ยั่งยืนและลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นแผนที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาระบบการจราจรและขนส่งเป็นไปอย่างมีทิศทาง สามารถลดการปล่อยก๊าซ

---

[94] สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ยุทธศาสตร์การวิจัยรายประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (พ.ศ. 2556 - 2559), สืบค้นจาก https://ora.kku.ac.th เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558

[95] สำนักสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานคร, หนังสือรายงาน และแผนปฏิบัติการว่าด้วยการลดปัญหาภาวะโลกร้อนของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 – 2555 , หน้า 2.

[96] กรุงเทพมหานคร, ข่าวเด่น ประเด็นร้อน (กทม. จับมือ JICA จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นการจัดทำแผนแม่บทด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปี 2556 - 2566), สืบค้นจาก http://www.bangkok.go.th เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558

เรือนกระจกได้อย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาระบบการขนส่งที่ยั่งยืน (Environmental Sustainable Transport) ของประเทศ[97]

3.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เมื่อประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโตแล้ว ย่อมก่อให้เกิดข้อผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศไทยมีหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้อนุสัญญาและข้อตกลงดังกล่าวมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ภายในประเทศไทย โดยอาจพิจารณาการดำเนินการได้เป็น 3 ด้าน[98] ได้แก่ 1. ด้านฝ่ายนิติบัญญัติ คือ หน้าที่ในการนำพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศมา “อนุวัติการ” (Implementation) โดยการตรากฎหมายภายในประเทศ หรือปรับแก้กฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีดังกล่าว 2. ด้านฝ่ายบริหาร คือ หน้าที่ในการดำเนินการด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีหรือกฎหมายภายในที่ได้มีการตราขึ้น เช่น การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือจัดทำหนังสือหรือเอกสารเพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบถึงพันธกรณีดังกล่าว และ 3. ด้านตุลาการ คือ หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในที่บัญญัติขึ้นหรือสอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว

การปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีในฐานะประเทศภาคีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโต ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับพันธกรณี การหาแนวทางหรือมาตรการที่เป็นการลดผลกระทบและปรับตัวต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และการส่งเสริมความรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างประเทศภาคี ล้วนแล้วแต่ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดบทบัญญัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติ โดยอาจพิจารณาได้ในสองส่วนที่สำคัญคือ กลไกภาครัฐในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

---

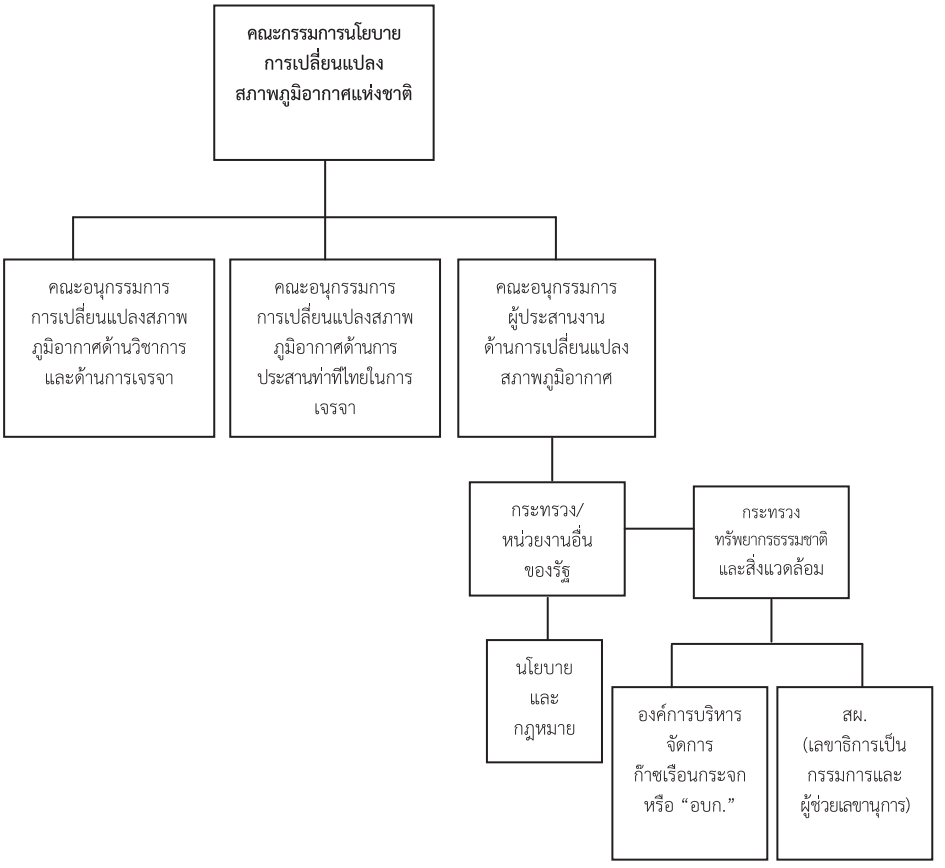
[97] ชุตินธร ประดิษฐเพชร, แผนแม่บทในการพัฒนาระบบการขนส่งที่ยั่งยืนและลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, หน้า 1. สืบค้นจาก http://www.otp.go.th เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558

[98] http://history.myfirstinfo.com/history10.aspx (สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2557)

3.2.1 กลไกภาครัฐในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(1) กลไกภาครัฐในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (พ.ศ. 2550 - 2558)

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยแล้วพบว่าโครงสร้างองค์กรของรัฐในระดับนโยบายมีรูปแบบที่แน่นอนชัดเจน และสามารถตอบสนองต่อการดำเนินการให้สอดคล้องเป็นไปตามพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องดำเนินการได้ โดยในส่วนแรกขอนำเสนอให้เห็นถึงโครงสร้างดังแผนภูมิที่ได้นำเสนอ ดังนี้



คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันและการแก้ไขปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานต่างๆ กำหนดแนวทางและท่าทีในการเจรจาเกี่ยวกับอนุสัญญาและพิธีสารโดยต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และผลประโยชน์ของประเทศ โดยคณะกรรมการฯ ถือเป็นองค์กรในระดับสูงสุดของประเทศไทย ซึ่งเดิมทีคณะกรรมการฯ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือและขับเคลื่อนการทำงานจำนวน 3 คณะ ได้แก่ 1. คณะอนุกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านวิชาการและด้านการเจรจา 2. คณะอนุกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านการประสานท่าทีไทยในการเจรจา และ 3. ผู้ประสานงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Convention Officer : CCCO)

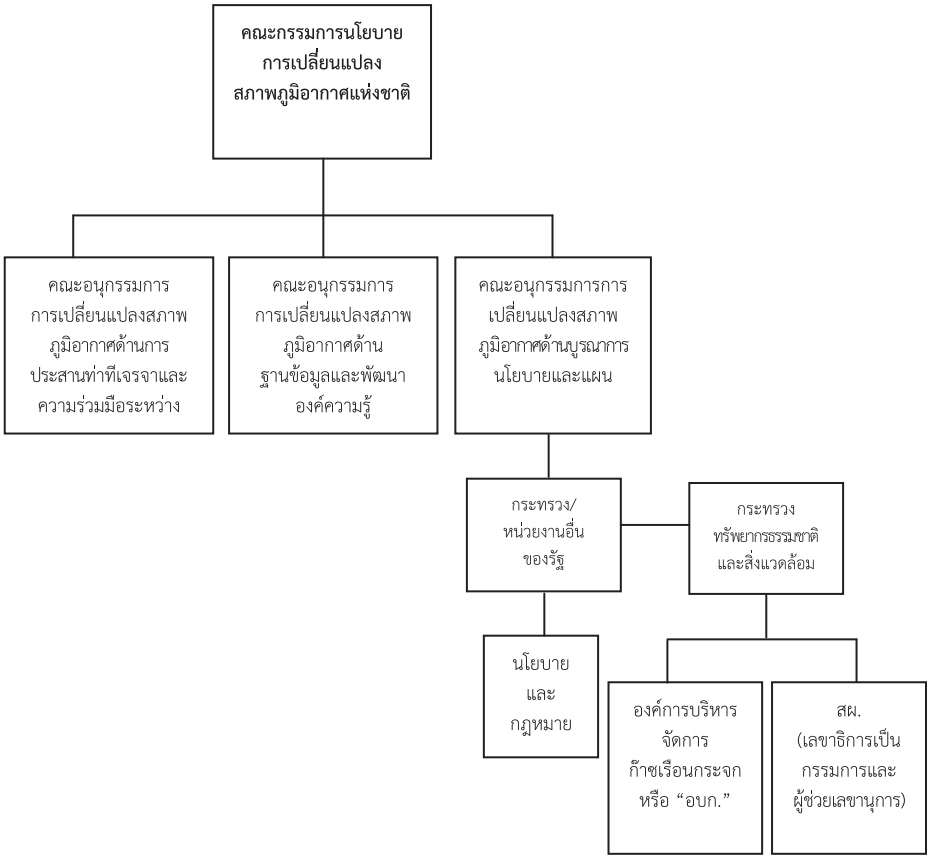
โดยเฉพาะผู้ประสานงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือเป็นกลไกสำคัญในทางปฏิบัติที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมในหน่วยงาน โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางด้านการประสานงาน ผลักดัน และติดตามผลการดำเนินงานระหว่างกลไกอื่นๆ ของภาครัฐ อาทิ ระหว่างคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติกับหน่วยงานภายในสังกัดของตน หรือหน่วยงานภายในสังกัดของตนกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ยังทำหน้าที่ในการผลักดันและส่งเสริมให้หน่วยงานในสังกัด มีแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสอดคล้องกับนโยบายของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในภายหลังโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2558 ได้มีการแก้ไขกลไกการดำเนินงานโดยการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นใหม่

(2) กลไกภาครัฐในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (พ.ศ. 2558 - ปัจจุบัน)

คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นใหม่ 3 คณะประกอบด้วย 1. คณะอนุกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านการประสานท่าทีเจรจาและความร่วมมือระหว่างประเทศ 2. คณะอนุกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านฐานข้อมูลและพัฒนาองค์ความรู้ และ 3.คณะอนุกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านบูรณาการนโยบาย

และแผน (ขณะที่ดำเนินการศึกษาวิจัย[99] คณะอนุกรรมการดังกล่าวยังมิได้เริ่มปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรมและยังไม่มีเอกสารที่ระบุถึงบทบาทและหน้าที่โดยตรง คณะวิจัยมีข้อมูลเพียงว่าถูกจัดตั้งขึ้นแทนคณะอนุกรรมการชุดเดิม)



(3) หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

1. องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก หรือ อบก. (Thailand Greenhouse Gas Management Organization หรือ TGO) องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำรับรอง

[99] ข้อมูล ณ วันที่ 10 มกราคม 2559

โครงการที่ลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด และติดตามประเมินผลโครงการที่ได้รับคำรับรอง ส่งเสริมการพัฒนาโครงการและตลาดซื้อขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ตามได้รับการรับรอง และสนับสนุนให้มีการจัดเก็บและนำเสนอข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีความถูกต้อง น่าเชื่อถือ และทันสถานการณ์ ซึ่งภายใต้พันธกรณีพิธีสารเกียวโต องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกทำหน้าที่เป็น “Designated National Authority of Clean Development Mechanism” (DNA-CDM) Office ของประเทศไทย ซึ่งจะต้องทำหน้าที่พิจารณา “โครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด” และให้ความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารองค์การก๊าซเรือนกระจกว่าโครงการต่างๆ ที่ดำเนินงานในประเทศไทยควรจะได้รับความเห็นชอบ และออกหนังสือรับรองโครงการให้กับผู้พัฒนาโครงการ (Letter of Approval : LoA) และเป็นโครงการที่ดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์การพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ (Sustainable Development Criteria : SD Criteria) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการผ่านการส่งเสริมและพัฒนาโครงการตลาดซื้อ-ขายปริมาณก๊าซเรือนกระจก (Carbon Credit) ที่ได้รับการรับรอง และผ่านการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการพัฒนาการลดก๊าซเรือนกระจก

หน้าที่และบทบาทอีกประการหนึ่งขององค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก คือการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การดำเนินงานด้านก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย จากการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับคำรับรองและการขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรอง พร้อมทั้งทำหน้าที่ในการส่งเสริม พัฒนาศักยภาพ และให้คำแนะนำและข้อมูลต่างๆ ทางด้านวิชาการแก่หน่วยงานในแต่ละภาคส่วน

2 หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ (กระทรวง/หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ) แต่ละกระทรวง/หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐมีภารกิจสำคัญในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งต้องจัดทำแผนเพื่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของตน ทั้งในมิติของการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาทิเช่น

(1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการโดยใช้แผนบรรเทาภาวะโลกร้อนด้านการเกษตร พ.ศ. 2551 - 2554 และยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศด้านการเกษตรปี พ.ศ. 2556 - 2559 เป็นกรอบในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ โดยได้ดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์เพื่อรองรับปัญหาการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศ เช่น นโยบายในการใช้ภาคการเกษตรเพื่อช่วยดูดซับก๊าซ นโยบายสนับสนุนให้มีการปลูกพืชพลังงานทดแทน เป็นต้น

(2) กระทรวงอุตสาหกรรม มีนโยบายการจัดทำโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว เพื่อส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้มีการประกอบกิจการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนให้ใช้กระบวนการอนุรักษ์พลังงานในกระบวนการผลิต โดยใช้เทคโนโลยีสะอาด การปรับปรุงกระบวนการผลิตที่เอื้อต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมผลิตภัณฑ์ฉลากเขียว (Green Label หรือ Eco-Label) เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นยังได้เชิญชวนให้ผู้ประกอบการเข้าร่วมปฏิบัติภายใต้โครงการอุตสาหกรรมสีเขียว โดยจัดระดับการเข้าร่วมโครงการเป็น 5 ระดับและในแต่ละระดับผู้ประกอบการก็จะได้รับรางวัล หากดำเนินการตามเงื่อนไขที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาที่ประเทศไทยประสบอยู่ในปัจจุบัน โดยพิจารณาในมิติของการแก้ไขปัญหาที่สามารถใช้กระบวนการทางกฎหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อหาแนวทางด้านกฎหมายในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคต

3.3.1 ปัญหาการไม่มีหน่วยงานในการบริหารจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างบูรณาการ

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยภารกิจ บทบาทและหน้าที่หลักของคณะกรรมการดังกล่าว คือ การกำหนดนโยบายของประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทย และเพื่อใช้เป็นกรอบสำหรับการปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการ ซึ่งกลไกการปฏิบัติจะเป็นกลไกทางกฎหมายในระดับกระทรวง แต่ละกระทรวงจะกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม และใช้อำนาจจากการออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือคำสั่งรัฐมนตรี ในการผลักดันนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น

อนึ่ง ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากหลายภาคส่วน และมีผลกระทบต่อทุกภาคส่วน ซึ่งการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จำเป็นต้องอาศัยทุกภาคส่วน ทั้งภาคนโยบาย ภาคผู้ผลิต ภาคผู้ประกอบการ ภาคผู้บริโภค และภาคประชาชน ดำเนินการอย่างสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น กลไก

สำหรับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและสามารถเชื่อมโยงทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน ทั้งในระดับนโยบายระหว่างกระทรวงกับภาคส่วนต่างๆ และยังต้องสามารถสร้างมาตรการเพื่อผลักดันนโยบายต่างๆ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทั้งโดยใช้มาตรการส่งเสริมและมาตรการบังคับต่อทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ในประเทศอังกฤษที่กำหนดมาตรการสนับสนุนให้ประชาชนนำถุงไปใส่สินค้าที่ซื้อจากซุปเปอร์มาร์เก็ต ซึ่งหากมิได้นำไปเองก็จะต้องเสียเงินซื้อจากซุปเปอร์มาร์เก็ต หรือบางประเทศที่กำหนดให้สถานประกอบการบางประเภท จะเปิดเครื่องปรับอากาศได้เฉพาะกรณีที่อุณหภูมิห้องสูงกว่าที่กำหนดเท่านั้น เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยั่งยืนและบูรณาการนั้นจึงต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคประชาชนที่จะต้องตระหนักถึงปัญหาและเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐสำหรับการบริหารจัดการการลดก๊าซเรือนกระจก

หากพิจารณากลไกทางกฎหมายของภาครัฐที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า กลไกสำคัญที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายระดับประเทศ คือ กลไกของกระทรวงและหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ แต่ด้วยแต่ละกระทรวงต่างมีภารกิจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว ดังนั้น มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่แต่ละกระทรวงกำหนดออกมานั้น จึงเป็นมาตรการที่ครอบคลุมเพียงเฉพาะผู้ที่มีนิติสัมพันธ์กับกระทรวง/หน่วยงานเท่านั้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผู้ที่ไม่ได้มีนิติสัมพันธ์กับกระทรวง/หน่วยงาน กลไกของกระทรวงจึงไม่อาจมีผลบังคับได้โดยตรง ซึ่งประเด็นนี้เห็นว่า เป็นปัญหาที่ทำให้การบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นไปอย่างไม่บูรณาการ ตัวอย่างเช่น โครงการอุตสาหกรรมสีเขียวของกระทรวงอุตสาหกรรมก็มีผลเฉพาะกับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น มิได้มีผลกับภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชน ในทางกลับกัน หากมีการเชื่อมโยงโครงการอุตสาหกรรมสีเขียวของกระทรวงอุตสาหกรรมกับยุทธศาสตร์การลงทุนของ BOI (เช่น ได้รับงดเว้น/ ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยใช้ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าขนส่ง หรือได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับการใช้เครื่องจักรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น) และในขณะเดียวกันก็อาจจะกระตุ้นการบริโภคสินค้าที่เป็นมิตรต่อการลดก๊าซในภาคของผู้บริโภค เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น (เช่น

การรณรงค์ให้นำสินค้าหรืออุปกรณ์เก่ามาแลกซื้อกับอุปกรณ์ใหม่ที่ผลิตภายใต้โครงการอุตสาหกรรมสีเขียว เป็นต้น) ซึ่งหากดำเนินการอย่างเชื่อมโยงกันทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว การแก้ไขปัญหาโดยใช้โครงการอุตสาหกรรมสีเขียวจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือกรณีที่มีการจัดทำโครงการรณรงค์ให้มีการปลูกข้าวโดยใช้กระบวนการที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยที่สุด โดยโครงการดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากผู้บริโภคทานข้าวประเภทดังกล่าว ซึ่งรัฐควรจะต้องหามาตรการที่เป็นการสนับสนุนให้ผู้บริโภคเลือกบริโภคข้าวประเภทดังกล่าว ซึ่งอาจจะใช้มาตรการทางด้านราคา มาตรการทางด้านช่องทางการจัดจำหน่าย หรือมาตรการการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค (เทียบเคียงกับการบริโภคข้าวบางประเภทที่ดีต่อสุขภาพที่แต่เดิมมีการบริโภคจำนวนน้อย แต่ปัจจุบันมีการบริโภคในอัตราที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ) เป็นต้น

นอกจากนี้ แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติจะเป็นองค์กรที่มีลักษณะของผู้ใช้อำนาจในการบริหารในระดับสูงที่สุด แต่ได้อาศัยกลไกในระดับกระทรวงเพื่อดำเนินการ ซึ่งเป็นรูปแบบในการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาในรูปแบบปกติที่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับการบริหารจัดการหรือการแก้ไขปัญหาแบบแยกภาคส่วน และแต่ละภาคส่วนไม่จำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์กันมากนัก ทว่า **การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ในระดับนโยบายจนถึงระดับประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หน่วยงานที่จะเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงควรจะเป็นหน่วยงานที่สามารถทำงานได้ตลอดทั้งสายอย่างบูรณาการ จึงจะสามารถผลักดันมาตรการในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพในมิติของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (mitigation) และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (adaptation) อย่างมีประสิทธิภาพ**

ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาถึงบริบททางการเมืองของประเทศไทยแล้ว การกำหนดให้ฝ่ายการเมืองเป็นคณะกรรมการที่จะต้องรับผิดชอบทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติงานด้วย อาจมีข้อที่น่าพิจารณาบางประการ อาทิ ความต่อเนื่องในการดำเนินโครงการที่จำเป็นจะต้องอาศัยการดำเนินการในระยะยาว เนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยที่มีเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตและกระบวนการผลิตส่วนหนึ่งพึ่งพิงกับต้นทุนที่มีราคาถูกกว่าประเทศอื่น ดังนั้น **แม้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นปัญหาสำคัญ**

แต่ปัญหาอื่นๆ ก็สำคัญไม่น้อยกว่ากัน ผลก็คือ ในบางสถานการณ์ รัฐบาลไม่สามารถให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเต็มที่ และบางสถานการณ์อาจมีการกำหนดนโยบายอื่นที่ย้อนแย้งกับวิธีการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังเช่น นโยบายโครงการรถคันแรก ซึ่งหากพิจารณาในมิติของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว เห็นได้ว่า เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนใช้รถยนต์ซึ่งทั้งกระบวนการผลิตและการใช้งานล้วนเป็นสาเหตุของการก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกทั้งสิ้น

หากพิจารณาเครื่องมือทางกฎหมายต่างๆ ของรัฐเพื่อใช้ในการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกอย่างบูรณาการนั้น พบว่ายังขาดเครื่องมือที่ใช้เชื่อมโยงมาตรการในการแก้ไขปัญหาของภาคส่วนต่างๆ ซึ่งการอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายของแต่ละกระทรวงสำหรับแก้ไขปัญหาที่ใหญ่และเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนนั้น ย่อมไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.2 ปัญหาการดำเนินการแก้ไขโดยอาศัยกลไกระดับกระทรวงเป็นหลัก

(ก) มาตรการทางกฎหมายในระดับกระทรวงไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนและมีผลกระทบกับทุกภาคส่วน แต่กลไกที่รัฐใช้ในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาในระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นรูปแบบเพื่อบริหารจัดการหรือแก้ไขปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งเครื่องมือทางกฎหมายที่นำมาใช้จึงมิได้มีความซับซ้อนมากนักเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้แก่กรณีมีจำนวนไม่มาก ดังนั้น การดำเนินการโดยอาศัยกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือคำสั่งรัฐมนตรีก็เพียงพอที่จะจัดการปัญหาเหล่านั้นได้แล้ว ทว่า การบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น จำเป็นจะต้องดำเนินการในหลายกระทรวงและหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างพร้อมเพรียงและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง การดำเนินการทางกายภาพ การออกกฎกระทรวง การออกประกาศกระทรวง หรือการดำเนินการอย่างใดๆ ที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ฝ่ายปกครองจะต้องได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยจะต้องระบุอย่างชัดแจ้งว่า “อาศัยอำนาจ

ตามมาตราใด และจากพระราชบัญญัติฉบับใด” ซึ่งหากฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการทางกฎหมายใดๆ โดยมิได้มีการได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว แม้จะมีการกำหนดในกฎกระทรวงก็ตาม แต่ก็จะเป็นเพียงบทบัญญัติที่ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดบทบาท หน้าที่ หรือสภาพบังคับใดๆ ได้ เช่น ข้อ 5 ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเป็นเมืองต้นแบบในด้านการรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ลดการใช้พลังงานและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งแม้จะมีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่หากพิจารณาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว มิได้มีการกล่าวถึงมาตรการบังคับสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกเลย ดังนั้น ในกฎกระทรวงจึงไม่อาจกำหนดบทลงโทษได้ และฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถอาศัยบทลงโทษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติเพื่อมาลงโทษได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะนำมาใช้กับการลดก๊าซเรือนกระจก

(ข) การแก้ไขปัญหาโดยใช้หน่วยงานระดับกระทรวงเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีข้อบกพร่อง

แม้ว่าแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะมีผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางตลอดจนข้อมูล องค์ความรู้ที่ใช้ในการบริหารจัดการตามภารกิจของกระทรวงอย่างครบถ้วน ทว่า การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ลำพังเพียงกระทรวงใด กระทรวงหนึ่งไม่สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านฐานข้อมูล องค์ความรู้ แผนปฏิบัติงาน และบุคลากรในแต่ละกระทรวง เพื่อการบูรณาการข้อมูลและองค์ความรู้เพื่อรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ด้วยในทางปฏิบัติ ระบบราชการมีระบบการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐอย่างมีรูปแบบและขั้นตอนต่างๆ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดความล่าช้า และเจ้าหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอาจมีการสับเปลี่ยนตำแหน่งกันจึงทำให้ขาดการติดต่อประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง

อีกประการหนึ่ง แต่ละกระทรวงมีภารกิจและหน้าที่เฉพาะตามแต่ที่กฎหมายแม่บทของแต่ละกระทรวงกำหนด ทว่า สำหรับการบริหารจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ละกระทรวงได้กำหนดไว้ในนโยบายของแต่ละกระทรวง แต่ขาดกรอบในการปฏิบัติงานที่เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงทำให้การบริหารจัดการในชั้นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมาย

กำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติงานจึงทำได้เพียงมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงเท่านั้น ขณะที่ในส่วนของมาตรการเชิงบังคับประเภทที่มีการกำหนดโทษนั้น ไม่สามารถทำได้ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ามีการกำหนดภารกิจและหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการ แต่มิได้ให้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับไปด้วย ซึ่งผลที่ตามมาในระดับปฏิบัติการ คือ ขาดเครื่องมือในการผลักดันนโยบายให้เป็นรูปธรรม และหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายเดิมที่ใช้ในกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรการบังคับใดๆ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจจะถูกฟ้องร้องเป็นคดีความได้ เนื่องจากเป็นการใช้กฎหมายผิดเจตนารมณ์ (abuse of power) และอาจถูกเพิกถอนการกระทำได้ในภายหลัง

3.3.3 ปัญหาด้านการจัดเก็บข้อมูลก๊าซเรือนกระจก

การจัดเก็บและการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกตลอดจนการเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคต แต่เมื่อพิจารณารายงานแห่งชาติฉบับที่ 2 ว่าด้วยเรื่องการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย 2553 และรายงานของหน่วยงานต่างๆ เช่น รายงานโครงการจัดทำฐานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคเกษตร สิงหาคม 2555 หรือรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินงานโครงการลดก๊าซเรือนกระจก ครั้งที่ 2/2555 ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บข้อมูลในแต่ละหน่วยงาน (ที่ต่อมาจะกลายเป็นข้อมูลที่คณะกรรมการต่าง ๆ สามารถนำมาพิจารณาและใช้ในงานต่อเนื่อง) ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการทั้งในภาครัฐและในภาคเอกชน เช่น **ภาครัฐมิได้มีการจัดเก็บข้อมูล หรือข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานภาคเอกชน** เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านการจัดเก็บข้อมูลเป็นเพียงผลที่มาจากหลายสาเหตุด้วยกัน อาทิ **ข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคล** ซึ่งเห็นได้จากความรู้และความเข้าใจในแต่ละระดับชั้น ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน **ข้อจำกัดทางด้านข้อมูลพื้นฐานทางวิชาการที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** การจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่ต่อเนื่องเพื่อใช้สนับสนุนข้อมูลพื้นฐานทางวิชาการนั้น จำเป็นจะต้องมีการจัดเก็บอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำไปต่อยอดองค์ความรู้สำหรับพัฒนามาตรการการลดก๊าซเรือนกระจกและหาแนวทางการปรับตัวที่เหมาะสมในระดับพื้นที่ได้ ทว่า แต่ละหน่วยงานในระดับพื้นที่ยังขาดเครื่องมือและองค์ความรู้ในการรวบรวมข้อมูล

การกำหนดแนวทางและวิธีการในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งในเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดทำข้อมูลอย่างเป็นระบบ ถูกต้อง และทันต่อสถานการณ์ โดยจะต้องมีการจัดทำข้อมูลทั้งในระดับหน่วยงานปฏิบัติและในหน่วยงานระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณามาตรการต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในต่างประเทศแล้วพบว่า ฐานข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตามโครงการ CDM โครงการ Carbon Market โครงการ MRV หรือการจัดตั้งกองทุนคาร์บอน (Carbon fund) หรือการทำโครงการสังคมคาร์บอนต่ำ (Low carbon society) ซึ่งในแต่ละโครงการจะให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานการคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลฐานสำหรับการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และตลอดจนการใช้เพื่อกำหนดนโยบาย วางแผนการบริหารจัดการในอนาคต ซึ่งหากพิจารณากลไกภาครัฐที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยในกรณีของการจัดเก็บข้อมูลนั้น พบว่ายังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างละเอียดครบถ้วนและต่อเนื่อง

3.4 บทวิเคราะห์

จากการพิจารณารายละเอียดเนื้อหาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ 4 ประเทศ ประกอบกับการพิจารณาสภาพที่เป็นอยู่ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อีกทั้งยังได้พิจารณาหลักการและรูปแบบทางกฎหมาย รวมทั้งบริบท สภาวะทางการเมืองของประเทศในปัจจุบันและโอกาสความเป็นไปได้ในการดำเนินการต่อไปแล้ว เห็นว่า ทางออกของประเทศไทยในทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มี 2 ประการที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

กฎหมายที่ประเทศไทยควรใช้ในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ใด เพราะเหตุใด

จากการพิจารณาสภาพปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ปัญหาการจัดการองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างไม่บูรณาการ และปัญหาอื่นๆ ด้านกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่แล้ว

แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง การจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้จะสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพก็แต่โดยการบัญญัติมาตรการอันจำเป็นในกฎหมายอย่างครบถ้วน โดยมาตรการที่จะถูกบัญญัติในกฎหมายจะต้องเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับลักษณะกฎเกณฑ์ตามที่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศ หรืออาจเป็นมาตรการที่เกิดจากการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามที่ปรากฏในกฎหมายของต่างประเทศ อาทิเช่น มาตรการที่มีลักษณะเป็นบทลงโทษทางอาญา การกำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือการจัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของมาตรการที่เกี่ยวข้องอันจำเป็นต้องนำมาบังคับใช้ในกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า **มาตรการดังกล่าวจะต้องถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับศักดิ์ใดจึงจะเหมาะสมและถูกต้องตามหลักทางนิติศาสตร์** ในประเด็นนี้ เห็นว่า การตรากฎหมายที่ประกอบด้วยมาตรการอันจำเป็นต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถทำได้โดยอาศัยการตรากฎหมายหลายลำดับศักดิ์ การตรากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์รองอย่างพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่มักถูกกล่าวถึงเนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร จึงทำให้กระบวนการออกกฎหมายทำได้อย่างรวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขประการหนึ่งในการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้น ก็คือ การจะออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงขึ้นบังคับใช้ได้นั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติที่มีสถานะเสมอกัน (ประมวลกฎหมายหรือพระราชกำหนด) เท่านั้น ดังนั้น เมื่อประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรงในลำดับพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติที่มีสถานะเสมอกัน กรณีจึงทำให้ไม่มีฐานอำนาจที่จะนำมาออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงได้

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาอีกว่า **หากประเทศไทยจะออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะมีความเหมาะสมหรือไม่** ประเด็นนี้เห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (หรือกฎเกณฑ์ในลักษณะเดียวกัน) เป็นระเบียบที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ แต่ก็เพียงในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากระเบียบ

ดังกล่าวเป็นกฎของฝ่ายบริหารโดยแท้ วัตถุประสงค์และเนื้อหาการบังคับใช้จะมีผลได้ก็แต่เฉพาะกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในบางเรื่องอันเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจทำได้ เช่น การกำหนดให้ส่วนราชการรวบรวมข้อมูลอันเป็นฐานเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ขอบเขตอำนาจบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่อาจครอบคลุมไปถึงเอกชนได้ ดังนั้น การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงมีข้อจำกัดอยู่พอสมควร

กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อการตรากฎหมายลำดับรองมีอุปสรรคและข้อติดขัดดังกล่าวแล้ว **กฎหมายลำดับศักดิ์ใดที่จะสามารถบัญญัติมาตรการอันจำเป็นในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมที่สุด** เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาลักษณะของมาตรการอันจำเป็นต้องกำหนดในกฎหมายเพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีหลายมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจเกิดจากบทลงโทษทางอาญา เช่น การจำคุกหรือกักขังอันมีผลกระทบต่อเสรีภาพทางร่างกาย หรือจากการที่บุคคลหรือนิติบุคคลต้องชำระภาษีหรือการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนอันมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น การจะลิดรอนหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น อีกทั้งกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของปวงชนซึ่งในที่นี้ก็หมายถึงรัฐสภานั่นเอง จากเหตุผลดังกล่าวกฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติจึงเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์เดียวที่สามารถกำหนดบทลงโทษทางอาญา มาตรการการเรียกเก็บภาษี หรือการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนได้ **ดังนั้น ในประเทศไทยหากจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการตรากฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติเท่านั้นมาใช้บังคับ จึงจะมีความเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาต่อไป**

กฎหมายที่จะใช้แก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยควรมีรูปแบบเช่นไร

เมื่อเห็นว่าการตรากฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรงเป็นทางออกในการ

จัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเหมาะสมในประเทศไทย **ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาใช้ในประเทศไทยควรมีรูปแบบเช่นไร** หากพิจารณาจากรูปแบบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของทั้งสี่ประเทศประกอบกับรูปแบบกฎหมายในบริบทของประเทศไทย เห็นว่า ทางเลือกของรูปแบบกฎหมายที่สามารถเกิดขึ้นในประเทศไทยมี 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบังคับใช้ประเทศไทยในรูปแบบกฎหมายทั่วไป (General Law) (2) การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใช้บังคับในประเทศไทยโดยมีเนื้อความเกี่ยวกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ในกฎหมายด้วย (3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในลำดับพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิมให้ครอบคลุมการจัดการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย (4) การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยที่มีลักษณะพิเศษ โดยแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

(1) การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบังคับใช้ประเทศไทยในรูปแบบกฎหมายทั่วไป (General Law) อาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่ประเทศไทยสามารถตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ การตรากฎหมายรูปแบบนี้จะเหมือนกับการตรากฎหมายของประเทศเม็กซิโกและสหราชอาณาจักร กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเรื่องต่างๆ เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกำหนดองค์กรที่เกี่ยวข้อง การกำหนดบทลงโทษ รวมไปถึงการกำหนดมาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายย่อยๆ ที่จะสนับสนุนมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น โดยรูปแบบกฎหมายนี้จะไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมการดำเนินการของแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการดำเนินการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจยังมีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษ (Special Law) ไม่ว่าจะอยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกันหรือลำดับศักดิ์อื่นที่มีวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการทรัพยากร แต่มีความสัมพันธ์และสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในที่นี้ ก็คือ หากมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาใช้บังคับ

ในประเทศไทยในรูปแบบกฎหมายทั่วไปแล้วมีเนื้อความบางส่วนขัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้น ในการตีความทางกฎหมาย ผลลัพธ์แห่งการขัดหรือแย้งกันนี้จะต้องยึดถือตามความที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายที่เรียกว่า **กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป (Special law prevails over general law)** การตรากฎหมายในรูปแบบทั่วไปดังกล่าวจึงมีข้อดีและข้อเสียต่างกันไป กล่าวคือ การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในรูปแบบกฎหมายทั่วไปมีข้อดีในการที่จะช่วยให้เกิดการรวบรวมเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง อีกทั้งยังสามารถออกกฎหมายประเภทนี้ได้อย่างรวดเร็ว เพราะไม่ต้องพิจารณาว่าจะมีเนื้อความขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ในเรื่องนั้นหรือไม่ เนื่องจากเมื่อกฎหมายทั่วไปมีหลักการหรือเนื้อความส่วนใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะที่มีอยู่ฉบับใด กรณีก็ต้องยึดถือตามกฎหมายเฉพาะทันที แต่กระนั้น ข้อด้อยจากการออกกฎหมายรูปแบบนี้ก็มีเช่นเดียวกัน โดยประการสำคัญก็คือ บางกฎเกณฑ์ที่กำหนดเครื่องมือหรือมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้โดยตรงในกฎหมายทั่วไปอาจถูกยกเว้นไม่บังคับใช้และกลับไปนำเครื่องมือหรือมาตรการในกฎหมายเฉพาะมาใช้ซึ่งไม่ได้มีเจตนารมณ์ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง ซึ่งผลแห่งการนี้ อาจทำให้การจัดการปัญหาดังกล่าวไม่บรรลุผลในระยะยาวได้

(2) การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใช้บังคับในประเทศไทยโดยมีเนื้อความเกี่ยวกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ในกฎหมายด้วย

การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยโดยมีเนื้อความเกี่ยวกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ในกฎหมายด้วยเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย หากพิจารณาเชิงเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศตัวอย่างที่ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ ก็จะเป็นรูปแบบเดียวกันกับพระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 ของประเทศนิวซีแลนด์ที่มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้นเกือบ 300 มาตรา พร้อมทั้ง 4 ภาคผนวกท้ายกฎหมาย การตราพระราชบัญญัติในรูปแบบนี้จึงมักมีบทบัญญัติจำนวนมากเพื่อให้สามารถพิจารณาภาพรวมของแต่ละภาคส่วนในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว

แม้การตรากฎหมายรูปแบบนี้จะช่วยให้แต่ละภาคส่วนสามารถพิจารณาขอบเขตการดำเนินงานของตนเองในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ในกฎหมายฉบับเดียว อีกทั้งการออกกฎหมายที่มีรายละเอียดค่อนข้างมากยังช่วยป้องกันมิให้เกิดการตีความที่อาจก่อให้เกิดข้อยุ่งยากในภายหลัง ก็ตาม **แต่การตรากฎหมายในลักษณะนี้ก็มีข้อด้อยหลายประการ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องใช้เวลาที่ยาวนานเพื่อพิจารณารายละเอียดเนื้อความที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในลำดับพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิมให้ครอบคลุมการจัดการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้ครอบคลุมการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีความใกล้เคียงกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือไม่

ปัจจุบันประเทศไทยมีเครื่องมือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง 2 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 แต่กฎหมายทั้งสองดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการควบคุมก๊าซเรือนกระจกทั้งในเรื่องของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง โดยในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ได้เน้นไปที่การกำหนดนโยบายในภาพรวมและกล่าวถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่ประเทศไทยมีพันธกรณีและผูกพันที่จะต้องดำเนินการเท่านั้น ส่วนในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการวิเคราะห์ กลั่นกรอง และทำความเห็นเกี่ยวกับการให้คำรับรองโครงการที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโต รวมทั้งติดตามประเมินผลโครงการที่ได้รับคำรับรอง เพื่อส่งเสริมและพัฒนาตลาดซื้อขาย

ปริมาณก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้ โดยการเข้าร่วมโครงการหรือการดำเนินการต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจเท่านั้น กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จึงไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่จะต้องดำเนินการทั้งในเรื่องของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเป็นสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ด้วยเหตุดังกล่าว**จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยอ้อมสามารถนำมาปรับใช้กับปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้หรือไม่ และได้มากน้อยเพียงใด** เห็นว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในประเทศไทยอาจจำแนกตามลักษณะและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการได้หลายลักษณะ ได้แก่ **(ก) กฎหมายเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐในการจัดระเบียบและการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม** เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 **(ข) กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม** เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดถึงข้อห้ามในการจะปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดให้น้ำเสียจากอาคารต้องผ่านการบำบัด เป็นต้น **(ค) กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ** เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น **(ง) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง** เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น **(จ) กฎหมายเกี่ยวกับภาคเกษตร** เช่น พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเภทต่างๆ ที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่ากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เกี่ยวกับการคุ้มครองและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรงนั้นมีเพียงฉบับเดียวคือ **“พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535”** ส่วนกฎหมายฉบับอื่นๆ เมื่อได้พิจารณาถึงเนื้อหาหลักของกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว แม้กฎหมายบางฉบับจะมีการกำหนดถึงในลักษณะของข้อห้ามในการกระทำที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ก็เป็นเพียงบทบัญญัติในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมแค่เพียงบางส่วนเท่านั้น

และไม่ว่าเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจะถูกกำหนดในลักษณะใด กฎหมายเหล่านี้ก็ต้องบังคับใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายในเรื่องนั้นๆ ซึ่งจากผลบังคับในเรื่องดังกล่าวนี้ หากจะนำปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาปรับใช้กับกฎหมายฉบับต่างๆ แล้ว กรณีอาจส่งผลให้การจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่มีประสิทธิภาพที่ดีหรือเหมาะสมเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายนั้นไม่ได้ถูกบัญญัติให้มีมาตรการในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง และยังอาจเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่กฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดไว้อีกด้วย โดยตัวอย่างของกฎหมายในเรื่องต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อดำเนินการหรือจัดการกับปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และอาจแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อนำมาปรับใช้กับการจัดการกับปัญหาเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีบทบัญญัติหรือเนื้อหาส่วนใดที่กำหนดถึงการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แม้จะมีเนื้อหาที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมการปล่อยของเสียที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่วัตถุประสงค์หลักในการตรากฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต การใช้และการยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เพื่อป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ ความเสียหาย หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน หรือพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมดูแลการใช้รถยนต์ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจดทะเบียน ขนาดหรือกำลังของเครื่องยนต์และของรถที่จะรับจดทะเบียนประเภทต่างๆ ส่วนในเรื่องของการป้องกันมลภาวะทางอากาศจากรถยนต์นั้น กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการออกหลักเกณฑ์เป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป

จากตัวอย่างกฎหมายฉบับต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ชัดเจนและแน่นอนว่าต้องการให้เกิดผลบังคับเช่นใดในทางกฎหมาย ประกอบกับกฎหมายแต่ละฉบับย่อมกำหนดมาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้สำหรับการจัดการในเรื่องนั้นๆ โดยเฉพาะการนำมาตรการหรือเครื่องมือดังกล่าวไปใช้กับเรื่องอื่นๆ ก็อาจส่งผลให้เกิดข้อเสียมากกว่าข้อดีในทางปฏิบัติ และแม้ในกฎหมายบางฉบับอาจจะมีเนื้อหาในส่วนที่สามารถปรับแก้ เพิ่มเติม หรือออกเป็นกฎหมายลำดับรอง เพื่อปรับบังคับใช้กับเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ เช่น ในเรื่องพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ที่กำหนดให้มีการควบคุมการปล่อยของเสียที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากจะกำหนดให้มีการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเข้าไปด้วย การกระทำเช่นนั้นก็ต้องถือว่าก๊าซเรือนกระจกเป็นของเสียที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม **ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็อาจจะเป็นการขัดต่อข้อเท็จจริงในทางวิทยาศาสตร์เนื่องจากยังไม่อาจหาข้อสรุปได้อย่างชัดเจนว่าก๊าซเรือนกระจกถือเป็นของเสียหรือไม่** นอกจากนี้การกำหนดในลักษณะดังกล่าวยังอาจเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์หลักของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐและการจัดระเบียบการปกครองกับการควบคุมอาคารอีกด้วย หรือในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป และแม้การคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้อาจจะเป็นสร้างแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจกได้เป็นอย่างดีอันเป็นการลดก๊าซเรือนกระจกในทางอ้อม แต่การจะกำหนดในเรื่องดังกล่าวเพื่อสร้างแหล่งดูดซับให้มีการควบคุมก๊าซเรือนกระจกในกฎหมายนั้นก็ถือเป็นการกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่นอกเหนือไปจากเจตนารมณ์เดิมที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดให้มีการปรับแก้ เพิ่มเติม หรือออกเป็นกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่างๆ นั้น จึงอาจเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ และการจะอาศัยมาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายของกฎหมายแต่ละฉบับมาปรับใช้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็อาจเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนของเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าต้องการให้กฎหมายมีผลบังคับใช้กับเรื่องใดและยังอาจส่งผลให้การประยุกต์ใช้กฎหมายและการพิจารณาตีความกฎหมายดังกล่าวเพื่อแก้ไขข้อพิพาททั้งในลำดับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือศาล เกิดความสับสนและสามารถบิดเบือนในการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมายได้ ประกอบกับ**การกระทำในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการแก้ไขแบบแยกส่วนโดยไม่มีการบูรณาการเชื่อมโยงกัน** การนำบทบัญญัติตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ มาปรับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงอาจเกิดความไม่เหมาะสมและส่งผลให้ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการกับปัญหาเท่าที่ควร **ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงและพิจารณาถึงเป็นลำดับแรก การดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไข**

เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการออกกฎหมายในลำดับรองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นๆ มาใช้ในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ จึงอาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีทั้งในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว

เจตนารมณ์ของกฎหมายจึงนับเป็นเรื่องเฉพาะที่กฎหมายแต่ละฉบับมีไม่เหมือนกันและเป็นเรื่องสำคัญอย่างมากในการกำหนดทิศทางในการประยุกต์ใช้กฎหมายและการพิจารณาตีความเพื่อแก้ไขข้อพิพาทโดยศาลกรณีที่เกิดปัญหาข้อโต้แย้งกันขึ้น โดยความสำคัญของการกำหนดเจตนารมณ์ของกฎหมายสามารถพิจารณาได้ 2 ประการ คือ ประการแรก ความชัดเจนของเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสิ่งกำหนดทิศทางในการประยุกต์ใช้และตีความกฎหมายให้เป็นไปอย่างไม่บิดเบือน และประการที่สอง ความแตกต่างของเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ มีผลทำให้การกำหนดรายละเอียด เครื่องมือ และมาตรการที่ใช้ในการบังคับใช้กฎหมายต่างกันไปด้วย ดังนั้น การจะออกแบบเครื่องมือหรือมาตรการเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งจึงต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเป็นหลัก

ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า **หากจะนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมโดยตรง มาปรับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วจะสามารถนำมาปรับใช้ได้หรือไม่ อย่างไร** เห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมที่มีแนวความคิดในการจัดระเบียบของสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในเรื่องของการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนแม่บทและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เขตอนุรักษ์ และเขตควบคุมมลพิษ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประสานงานจัดระเบียบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดถึงหลักการทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ เช่น **สิทธิในสิ่งแวดล้อม** ในมาตรา 6 และมาตรา 7 ได้กำหนดรับรองสิทธิของประชาชนและองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม **หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด** ในมาตรา 96 ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ

ต้องรับผิดในค่าเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมของตน ไม่ว่าการนั้นจะเกิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น **หลักการป้องกันล่วงหน้า** ได้ถูกนำมาใช้ในหลายส่วน เช่น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด หรือการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น **หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย** ในมาตรา 96 ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดในค่าเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน จากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น **หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน** เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในมาตรา 6 เป็นต้น

ส่วนในด้านองค์กรการจัดการ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อดำเนินงานด้านนโยบายและประสานงาน และกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินงานด้านการปฏิบัติการ ทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรฯ เป็นเลขาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และเป็นประธานของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ สามารถเข้าใจถึงความจำเป็นในระดับนโยบายและปัญหาในทางปฏิบัติ

จากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเห็นได้ว่ามีเป้าหมายที่ชัดเจนในการมุ่งคุ้มครองไปที่การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเกณฑ์ที่ดีและเหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียและเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน รวมทั้งกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในด้านขององค์กรการจัดการก็นับเป็นรูปแบบที่มีความสัมพันธ์กันทั้งในเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ในทางบริหาร และมีอำนาจหน้าที่ซึ่งสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

พระราชบัญญัตินี้จึงนับเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพที่ดีและเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม หากจะนำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในหลายประเด็น ได้แก่

ก. การดำเนินการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดถึงภาพรวมในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่โดยเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการมุ่งเน้นไปที่การควบคุมและจัดการมลพิษ ทั้งในเรื่องของการประกาศเขตควบคุมมลพิษ การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงาน โดยไม่มีเนื้อหาส่วนใดที่กล่าวถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือการควบคุมก๊าซเรือนกระจกอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่จะนำกฎหมายฉบับนี้มาปรับใช้โดยไม่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายจึงไม่อาจที่จะกระทำได้ หรือหากจะกำหนดให้กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมไปถึงการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว กรณีก็อาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์เดิมที่กฎหมายในเรื่องนี้ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยเฉพาะในเรื่องของบทนิยามคำว่า “ก๊าซเรือนกระจก” หากได้บัญญัติเพิ่มเติมแล้วจำต้องพิจารณาว่าสามารถนำไปใช้ให้สอดคล้องบทบัญญัติในส่วนอื่นๆ ของกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ ดังจะได้กล่าวถึงในประเด็นต่อไป

ข. การกำหนดบทนิยามของ “ก๊าซเรือนกระจก” ด้วยปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีสาเหตุสำคัญมาจากการเกิดขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่มีแนวโน้มสูงมากขึ้น การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงต้องเริ่มจากการควบคุมปริมาณก๊าซเรือนกระจกให้เกิดขึ้นน้อยลง และสร้างการปรับตัวในรูปแบบต่างๆ ให้สามารถรองรับกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเหมาะสม แต่ด้วยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่สำคัญในการควบคุมมลพิษ การที่จะนำปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาปรับใช้กับกฎหมายฉบับนี้จึงต้องมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ก๊าซเรือนกระจกเป็นก๊าซที่ต้องถูกควบคุม

อย่างไรก็ตาม หากได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า สิ่งที่ถูกควบคุมอยู่ภายใต้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับก๊าซเรือนกระจกคือ ”มลพิษ” “ของเสีย” หรือ “อากาศเสีย” ดังนั้น การจะกำหนดก๊าซเรือนกระจกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้จึงต้องกำหนดให้ก๊าซเรือนกระจก

เป็นสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องถูกควบคุม กรณีจึงต้องพิจารณาถึงนิยามความหมายของคำต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ว่าหมายถึงสิ่งใดและมีขอบเขตอย่างไร

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดถึงนิยามความหมายของคำต่างๆ ไว้ดังนี้

มลพิษ หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสีความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

อากาศเสีย หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซเขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

จากบทนิยามดังกล่าว จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า ก๊าซเรือนกระจกถือเป็นมลพิษ ของเสีย หรืออากาศเสียได้หรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรณีสามารถตีความกฎหมายโดยให้ก๊าซเรือนกระจกเป็นมลพิษได้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดความหมายไว้อย่างกว้างๆ โดยให้ของเสียและมลสารอื่นๆ ถือเป็นมลพิษประเภทหนึ่ง และกำหนดให้ของเสียหมายถึงอากาศเสียหรือมลสารที่อยู่ในสภาพของก๊าซเป็นของเสีย รวมทั้งกำหนดให้อากาศเสีย หมายความถึง ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นก๊าซ หรือมวลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้ ดังนั้น กรณีจึงสามารถตีความให้ก๊าซเรือนกระจกเป็นมลพิษประเภทหนึ่งที่ต้องถูกควบคุมตามกฎหมายได้ แต่การจะตีความให้ก๊าซเรือนกระจกเป็นมลพิษหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาต่อไปว่าการตีความในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมหรือไม่ เพราะโดยสภาพแล้วก๊าซเรือนกระจกในความหมายสำคัญต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นไม่ได้หมายความถึงลักษณะของก๊าซเรือนกระจกที่เป็นมลพิษหรือเป็นอันตรายด้วยตัวของมันเอง แต่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้นจากการรวมตัวของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่มากและสะสมจึงต้องมีการควบคุมไม่ให้เพิ่มปริมาณมากขึ้น ดังนั้น กรณีจึงเห็นว่าการตีความ

ให้ก๊าซเรือนกระจกหมายความถึงมลพิษ ของเสีย หรืออากาศเสีย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แม้จะเป็นการดำเนินการที่สามารถกระทำได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวน่าจะมีความไม่เหมาะสมต่อการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเท่าที่ควร ซึ่งผลจากการที่จะตีความคำว่าก๊าซเรือนกระจกเป็นมลพิษหรือไม่นั้นก่อให้เกิดการดำเนินการที่ต้องพิจารณาในสองแนวทางได้แก่

แนวทางที่หนึ่ง การกำหนดให้ก๊าซเรือนกระจกถือเป็นมลพิษ ย่อมหมายความว่าการควบคุมก๊าซเรือนกระจกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยไม่จำต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับใหม่ เพียงแต่อาจต้องกำหนดชนิดของก๊าซเรือนกระจกที่ต้องควบคุมให้มีความชัดเจนว่าก๊าซเรือนกระจกชนิดใดที่ต้องถูกควบคุม ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยออกเป็นกฎหมายในลำดับรอง

แนวทางที่สอง การที่ถือว่าก๊าซเรือนกระจกไม่เป็นมลพิษ ย่อมหมายความว่าการควบคุมก๊าซเรือนกระจกไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนั้น การจะดำเนินการควบคุมก๊าซเรือนกระจกจึงจำต้องบัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นใหม่เพื่อให้เกิดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม **เห็นว่า** การดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่สองน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม โดยไม่ควรกำหนดให้ก๊าซเรือนกระจกอยู่ในความหมายของคำว่ามลพิษ เนื่องจากการกำหนดในลักษณะดังกล่าวเป็นการกำหนดในมุมมองที่แคบและไม่ตรงกับลักษณะของข้อเท็จจริงในการที่จะถือว่าก๊าซเรือนกระจกเป็นมลพิษเสมอไป รวมไปถึงน่าจะมีความไม่เหมาะสมต่อการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเท่าที่ควร นอกจากนี้ หากกำหนดให้ก๊าซเรือนกระจกเป็นมลพิษที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า แหล่งกำเนิดมลพิษตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดนั้นครอบคลุมและสอดคล้องกับแหล่งกำเนิดก๊าซเรือนกระจกจากภาคส่วนต่างๆ ที่ควรต้องควบคุมหรือไม่ เพราะหากต้องแก้ไข เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ในทุกๆ เรื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับการควบคุมก๊าซเรือนกระจกเพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว ย่อมทำให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายหลักเดิมของกฎหมายฉบับนี้ต้องสูญเสียไป

ค. การกำหนด “มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ด้วยวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดีและเหมาะสม ซึ่งการที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้ให้ประสบผลสำเร็จจำต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือมาตรฐานในการดำเนินการให้มีความชัดเจน การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นก็เพื่อให้มีการนำมาตรฐานดังกล่าวไปใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร มากน้อยเพียงใด เพื่อให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพเป็นไปตามเป้าหมายหรือมาตรฐานตามที่ได้กำหนดไว้ และเพื่อให้มีการตรวจสอบและเฝ้าระวังอยู่เสมอว่า มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมลดต่ำกว่ามาตรฐานหรือไม่

นิยามและการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติอยู่ในมาตรา 4 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยอาจกล่าวได้ว่ามีความหมายถึง การกำหนดค่ามาตรฐานของสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ มาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่นๆ ของสิ่งแวดล้อมโดยใช้กฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อยึดถือเป็นหลักเกณฑ์และบรรทัดฐานเดียวกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปซึ่งเป็นเรื่องที่อาจเกี่ยวข้องกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้จำนวน 6 ฉบับ และกรมควบคุมมลพิษได้ออกประกาศจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ก. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (กำหนดเกี่ยวกับค่ามาตรฐานของก๊าซโอโซนว่าจะต้องไม่เกินเท่าใด และต้องใช้เครื่องวัดระบบใด)

ข. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไปในเวลา 1 ชั่วโมง

ค. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 30 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าสารอินทรีย์ในบรรยากาศโดยทั่วไปในเวลา 1 ปี

ง. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2552) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไป

จ. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศโดยทั่วไป

ฉ. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมก๊าซคาร์บอนไดซัลไฟด์ในบรรยากาศโดยทั่วไป

ประกาศกรมควบคุมมลพิษ

ก. ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง เครื่องวัดค่าเฉลี่ยของก๊าซหรือฝุ่นละออง ซึ่งทำงานโดยระบบอื่นที่กรมควบคุมมลพิษเห็นชอบ (กำหนดเครื่องวัดค่าเฉลี่ยโอโซน)

ข. ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดค่าเฝ้าระวังสำหรับสารอินทรีย์ระเหยง่ายในบรรยากาศโดยทั่วไปในเวลา 24 ชั่วโมง

ค. ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง วิธีตรวจวัดค่าเฉลี่ยของฝุ่นละออง ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน

เมื่อพิจารณาจากประกาศที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีประกาศในเรื่องใดที่กำหนดค่ามาตรฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมก๊าซเรือนกระจก ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อได้พิจารณาถึงผลบังคับจากการกำหนดค่ามาตรฐานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว พบว่า การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานโดยเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ณ สถานที่ และ ณ เวลาหนึ่ง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการให้สภาพแวดล้อมมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน โดยที่การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวไม่ได้มีผลเป็นการบังคับให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินการหรือหยุดดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง และไม่ได้มีการลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ เพียงแต่ในบางกรณีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอาจนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ส่งผลให้ผู้ประกอบการได้รับผลกระทบจากการต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการ

ควบคุมมลพิษ แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่เป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจในการกำหนดของคณะกรรมการควบคุมมลพิษที่จะต้องดำเนินการตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

จากข้อพิจารณาและผลบังคับที่เกิดขึ้นจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า แม้จะได้มีการอาศัยอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการออกประกาศกำหนดค่ามาตรฐานของก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมแล้ว แต่หากต้องใช้กลไกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ การออกประกาศดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลบังคับที่ชัดเจนที่ต้องบังคับให้ต้องดำเนินการตามแต่อย่างใด

ง. มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม ด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นไปโดยสอดคล้องกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งหากจะนำมาปรับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายในบางประการอาจไม่มีความเหมาะสมเท่าที่ควร และอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการนำมาบังคับใช้คือ การกำหนดให้โครงการหรือกิจการบางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ก่อนดำเนินโครงการ เพื่อเป็นมาตรการในเชิงป้องกันในการคาดการณ์และประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจการโดยเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีการดำเนินโครงการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

สำหรับโครงการหรือกิจการที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ปัจจุบัน (มิถุนายน 2558) มีกำหนดไว้จำนวนทั้งสิ้น 35 ประเภท ตามที่ปรากฏในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ประกาศ ณ วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2555) ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้หากจะนำปรับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแล้วอาจเกิดความไม่ครอบคลุม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดโครงการหรือกิจการไว้เพียง 35 ประเภท แต่ด้วยโครงการ

หรือกิจกรรมที่เป็นสาเหตุของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีจำนวนมากกว่า 35 ประเภท ดังกล่าว และครอบคลุมถึงในทุกภาคส่วนไม่เฉพาะเจาะจงแต่การก่อสร้างหรือดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับภาคการเกษตรหรือภาคการใช้พลังงานในชีวิตประจำวันซึ่งถือเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดก๊าซเรือนกระจก ก็ไม่ได้เป็นการดำเนินโครงการที่อยู่ในความหมายที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในเรื่องนี้ และหากต้องกำหนดโครงการหรือกิจการเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับการนำมาปรับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วก็น่าจะเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างครอบคลุม ดังนั้น มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้

ด้วยเหตุนี้ กรณีจึงเห็นว่า มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่กำหนดไว้เฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น หากจะนำมาปรับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วอาจสามารถใช้ได้ในบางประการ แต่ก็จะเป็นการนำมาปรับใช้ที่ไม่ครอบคลุมถึงในทุกภาคส่วน ส่งผลให้การกำหนดหรือการใช้มาตรการในการลดก๊าซเรือนกระจกไม่เป็นไปอย่างมีระบบและอาจเกิดความสับสนในการบังคับกฎหมายต่อไปได้

จ. การกำหนดมาตรการส่งเสริม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 94 นั้น เป็นการกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยเน้นไปที่การยกเว้นภาษีการนำเข้าเครื่องจักรสำหรับการลดมลพิษ หรือการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในกระบวนการลดมลพิษจากกระบวนการผลิตเท่านั้น แต่ไม่ได้มีมาตรการจูงใจหรือประโยชน์ทางภาษีด้านอื่นๆ ในการประกอบกิจการ แต่โดยที่ในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องที่อาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการปรับตัวหรือการลดก๊าซเรือนกระจก การสร้างแรงจูงใจให้เกิดความร่วมมือจึงควรต้องใช้มาตรการส่งเสริมที่ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ในทางธุรกิจ เช่น ผลประโยชน์ทางด้านภาษีจากการประกอบการ หรือค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน มากกว่าที่จะใช้มาตรการส่งเสริมแต่เพียงการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ดังนั้น การกำหนดมาตรการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยยังขาดในส่วนของกำหนดมาตรการที่ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ในทางธุรกิจแก่เจ้าของหรือ

ผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินการปรับตัวหรือลดก๊าซเรือนกระจก แต่หากต้องกำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวนี้เพิ่มเติมก็อาจจะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

จากที่กล่าวมาในข้างต้นทั้งในส่วนของกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกและฉบับเดียวของประเทศไทยที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาพรวม กรณีอาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันที่ไม่อาจตอบสนองต่อการดำเนินการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวล้วนมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการดำเนินการที่เฉพาะและชัดเจนว่าต้องการให้ผู้อยู่ใต้บังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าวดำเนินการในเรื่องใดและห้ามดำเนินการในเรื่องใด การจะนำปัญหาในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าไปปรับใช้จึงเป็นเรื่องยากและต้องมีการปรับแก้บทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายประการหรืออาจต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีผลใช้บังคับกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะได้มีการปรับแก้บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือออกเป็นกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ด้วยวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งไม่ได้กำหนดถึงมาตรการในการลดก๊าซเรือนกระจกหรือปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ชัดเจนและแน่นอน ก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายมากกว่าประโยชน์ ดังนั้น **จึงเห็นว่ากฎหมายฉบับต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่อาจนำมาปรับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม**

(4) การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบังคับใช้ในประเทศไทยที่มีลักษณะพิเศษ

สืบเนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากหลักกฎหมายที่ว่า “กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป” ส่งผลให้กฎหมายทั่วไปที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจถูกยกเว้นไม่บังคับใช้และกลับไปนำกฎหมายเฉพาะมาใช้ซึ่งไม่ได้มีเจตนารมณ์ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง อันอาจทำให้การจัดการปัญหาไม่บรรลุผลในระยะยาวดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่ารูปแบบกฎหมายใดที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้

หากพิจารณาบริบทการตรากฎหมายทั่วไปของประเทศไทยในระยะหลังๆ จะเห็นได้ว่ามีความพยายามที่จะตรากฎหมายทั่วไปที่มีลักษณะพิเศษขึ้นหลายฉบับ โดยลักษณะพิเศษดังกล่าวนี้ก็คือ การบัญญัติในบางมาตราเพื่อยกเว้นหลักกฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไปเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามความที่บัญญัติในกฎหมายทั่วไปที่ตราขึ้นโดยไม่นำบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะมาใช้ ตัวอย่างกฎหมายที่ประเทศไทยตราขึ้นในลักษณะนี้ก็มีอาทิ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เป็นต้น

การบัญญัติข้อยกเว้นอันทำให้ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายทั่วไป และไม่นำความในกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องอื่นๆ มาใช้ อาจบัญญัติขึ้นโดยอาศัย**เงื่อนไขเชิงมาตรฐานของกฎหมาย**มาใช้ อาทิ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า *“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”* ผลแห่งการบัญญัติตามมาตรานี้ ทำให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งอาจบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นๆ อีกหลายพันฉบับ ต้องคำนึงถึงหลักประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ หากวิธีปฏิบัติราชการตามกฎหมายเฉพาะมีหลักประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองสูงกว่าหรือเท่ากันกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้ใช้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ แต่หากวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในกฎหมายเฉพาะมีหลักประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าหลักประกันหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้ใช้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ทันที ผลแห่งการนี้ก็เท่ากับว่าเป็นการยกเว้นหลักกฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไปนั่นเอง

นอกจากเงื่อนไขในการยกเว้นเชิงมาตรฐานของกฎหมายดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังอาจมีการบัญญัติ**ข้อยกเว้นที่ทำให้ไม่นำกฎหมายเฉพาะมาใช้ทุกกรณี** ตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” หรือในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า *“บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎใดที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน”* ผลแห่งการบัญญัติในลักษณะนี้ ทำให้กฎหมายเฉพาะอื่นๆ ในเรื่องนั้นที่ขัดหรือแย้งจะไม่ถูกนำมาบังคับใช้ได้อีกเลยในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม แม้การตรากฎหมายทั่วไปที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวนี้จะใช้ระยะเวลาไม่มาก แต่การพิจารณาออกกฎหมายจะต้องทำอย่างรอบคอบและถี่ถ้วนว่ามาตรฐานที่บัญญัติหรือเนื้อความอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีหลักประกันเหมาะสมเพียงพอที่จะเป็นกฎหมายที่ต้องยึดถือเป็นหลักหรือไม่

จากการพิจารณากฎหมายทั้งสี่รูปแบบที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าแต่ละรูปแบบมีข้อดีข้อด้อยแตกต่างกันออกไป แต่เมื่อพิจารณารูปแบบกฎหมายของทั้งสี่ประเทศตัวอย่าง ประกอบกับการพิจารณาบริบทเฉพาะของประเทศไทย เห็นได้ว่ารูปแบบการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องอาศัยรูปแบบที่สี่ คือ **การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบังคับใช้ในประเทศไทยที่มีลักษณะพิเศษมาใช้** เนื่องจากกฎหมายรูปแบบพิเศษนั้นฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตราได้อย่างรวดเร็ว ไม่เสียเวลามากในกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งสถานการณ์ปัจจุบันในประเทศไทยขณะนี้ ต้องการเครื่องมือทางกฎหมายอย่างเร่งด่วนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหานี้อย่างเป็นรูปธรรม เป็นระบบและบูรณาการ และการออกกฎหมายรูปแบบเช่นว่านี้ ก็ไม่ต้องพิจารณาแก้กฎหมายที่มีอยู่เดิมว่าขัดหรือแย้งกันกับกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะตราออกมาใหม่หรือไม่ อีกทั้งยังช่วยให้ปัญหาจากหลักที่ว่ากฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไปหมดไป นอกจากนั้นกฎหมายรูปแบบพิเศษที่ไม่ครอบคลุมกฎหมายที่สัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ทำให้กรอบเนื้อความของกฎหมายมีจำนวนไม่มากเกินไป อย่างไรก็ตาม แม้การออกกฎหมายดังกล่าวจะดำเนินการได้รวดเร็ว แต่ก็ต้องคำนึงถึงการปรับตัวในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเมื่อมีการประกาศใช้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลามีผลบังคับของกฎหมายไม่ว่าทั้งหมดหรือบางบทบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการเตรียมตัวของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น บทบัญญัติที่ร่างขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ อาจมีผลใช้บังคับได้ทันที แต่การกำหนดบทลงโทษต่อภาคเอกชนหรือประชาชน อาจรอให้มีผลบังคับแม้จะประกาศใช้กฎหมายทั้งฉบับแล้ว เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสเตรียมตัวอย่าง

ค่อยเป็นค่อยไป อันจะยังผลดีในระยะยาว และลดกระแสการต่อต้านที่มักเกิดขึ้นเมื่อมีการกำหนดบทบัญญัติอันมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

เมื่อสามารถเห็นได้ว่าประเทศไทยควรตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม โดยเป็นรูปแบบกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ เป็นกฎหมายที่ไม่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาสิ้นสุด และเป็นกฎหมายที่ต้องมีการทบทวนเพื่อให้เกิดความทันสมัยและเหมาะสมอยู่เสมอ กรณีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า กรอบเนื้อหาที่ควรปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องครอบคลุมในเรื่อง ประเด็น หรือมาตรการใดบ้าง โดยมาตรการและเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญที่ควรปรากฏในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย จากการศึกษาเห็นว่า ควรต้องปรากฏอย่างน้อยในเรื่องเกี่ยวกับ (1) การกำหนดเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้มีความละเอียดและชัดเจนพอที่จะใช้ในการตีความกฎหมายให้ตรงตามวัตถุประสงค์ได้ (2) การกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างชัดแจ้งในกฎหมาย ทั้งนี้ จะกำหนดเป้าหมายแบบมีเงื่อนไข หรือไม่อาจต้องพิจารณาตามความเหมาะสม (3) กำหนดองค์กรในการบริหารจัดการปัญหาอย่างบูรณาการ โดยต้องมีการกำหนดลักษณะองค์กรที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างในอดีต (4) การกำหนดให้มีการรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกและการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เชื่อถือและอ้างอิงได้ (5) กำหนดกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ชัดเจนตามที่ไทยได้มีพันธกรณีและท้าทายกับการไปสู่อนาคต รวมไปถึงมาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยเช่นกัน (6) กำหนดมาตรการด้านภาษีเพื่อเป็นแรงจูงใจต่อผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ (7) กำหนดบทลงโทษเพื่อบังคับต่อผู้ที่ฝ่าฝืนการดำเนินการตามกฎหมายนี้ (8) การส่งเสริมให้เกิดการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีเจ้าภาพและสม่ำเสมอ (9) การทบทวนการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากรายละเอียดทั้งหมดสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อเสนอแนะหรือทางออกที่เห็นว่าเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยก็คือ การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้น โดยจะต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป แต่ต้องมีบทกฎหมายยกเว้นไม่นำกฎหมายเฉพาะที่มีอยู่เดิมซึ่งบัญญัติไว้ขัดหรือแย้งกันมาใช้ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการ

บังคับใช้กฎหมายที่อาจติดขัดได้จากหลักกฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป (Specific Law prevails over General Law) อีกทั้งยังช่วยให้การบรรลุเป้าหมายเพื่อจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำได้ง่ายขึ้น นอกจากนั้น องค์ประกอบในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ชัดแจ้ง เป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือตามคำมั่นสัญญาที่ผู้นำของประเทศให้ไว้ในเวทีการประชุมนานาชาติ การจัดตั้งคณะกรรมการที่มีความชำนาญในการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสามารถนำเสนอนโยบายพร้อมมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการผลักดันนโยบายการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาวต่อรัฐบาลได้ การเพิ่มบทบาทและหน้าที่ให้กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาระดับกระทรวงเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ รวมไปถึงการจัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจพิเศษตามความจำเป็นแต่ละกรณี นอกจากนั้น ยังต้องมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกที่เป็นระบบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลก๊าซเรือนกระจกที่เชื่อถือได้ การกำหนดกลไกหรือทิศทางของกลไกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาพกว้าง อันจะช่วยในการนำไปกำหนดหรือออกกฎหมายลำดับรองต่อไป การนำมาตรการทางภาษีหรือกองทุนมาใช้เป็นแรงจูงใจหรือแรงผลักดันให้การดำเนินมาตรการหรือกลไกต่างๆ บรรลุเป้าหมายได้ง่ายยิ่งขึ้น การกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนอันจะทำให้เกิดความเกรงกลัวในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดการศึกษาวิจัยด้านต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรมอันจะช่วยให้การจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นไปได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

บรรณานุกรม

เอกสารอ้างอิงต่างประเทศ

BOSSELMANN, Klaus and FULLER, Jenny. Climate change in New Zealand : scientific and legal assessments, Auckland: New Zealand Centre for Environmental Law ; New Zealand Centre for Environmental Law monograph series ; v. 2., 2002.

BOSSELMANN, Klaus, GRINLINTON, David, and TAYLOR, Prue. Environmental law for a sustainable society, Auckland, N.Z. : New Zealand Centre for Environmental Law, 2013.

BRAUN, Ricardo. Social participation and climate change. Springer Aberdeen. 2010.

BRISLEY, Rachel, et al. Socially just adaptation to climate change. A report of Joseph Rowntree Foundation. 2012.

BROWN, Alastair, et al. Managing Adaptation: linking theory and practice. UKCIP. Oxford. 2011.

BUENFIL FRIEDMAN, Jacinto (Ed.). Adaptación a los impactos del cambio climático en los humedales costeros del Golfo de México. Volumen I. Secretaría de Medio Ambiente y recursos Naturales. México. 2009.

CAMERON, Alastair. Climate Change Law and Policy in New Zealand, LexisNexis, 2011.

CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. Elementos de técnica legislativa, México, UNAM, 2000.

DE BUEN RODRIGUEZ, ODON. ILUMEX Desarrollo y lecciones del primer proyecto mayor de ahorro de energía en México. En MARTINEZ, Julia y FERNANDEZ BREMAUNTZ, Adrián. (Compiladores). Cambio Climático: una visión desde México. México D.F.2004.

DE LA TORRE, Gabriel Quadri. Potencial de participación del sector privado mexicano en el mecanismo de desarrollo limpio. En

MARTINEZ, Julia y FERNANDEZ BREMAUNTZ, Adrián. (Compiladores). Cambio Climático: una visión desde México. México D.F.2004

Department of Energy & Climate Change. Domestic Green Deal and Energy Company Obligation in Great Britain, Monthly Report, National Statistics, London, 2015.

DORFMAN, Eric. Melting point: New Zealand and the climate change crisis, Auckland, N.Z., Penguin, 2008.

DUHNE BACKHAUSS, Martha. Aprueban en México Ley General de Cambio Climático. En la revista ¿comoves? de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). No.163, Junio de 2012.

Environment Agency, CRC Energy Efficiency Scheme guidance for participants in Phase 2 (2014-2015 to 2018-2019), Horizon House, Bristol, 2014.

Environment Agency. Enforcement and Sanctions-Guidince, Horizon House, London. 2014.

Estrategia Local de Acción Climática, Ciudad de México 2014-2020. Junio 2014.

Estrategia Nacional de Cambio Climático : Visión 10, 20, 40.

EUGENIA IBARRARAN, María. Modelación del impacto económico de la mitigación de emisiones de GEI. En MARTINEZ, Julia y FERNANDEZ BREMAUNTZ, Adrián. (Compiladores). Cambio Climático: una visión desde México. México D.F.2004.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia. Ley General de cambio climático, Análisis de la minuta de propuesta de nueva Ley y de Legislación local en el tema. Dirección de servicios de investigación Análisis. Marzo 2012.

GIBBS, Doug, BOSHIER, Jenny and JAMES, Gill. Information needs of the RMA : a review of the information used for discharge permit applications, Wellington, N.Z., Parliamentary Commissioner for the Environment, 1998.

G¨J¨Ferrier, Summer Drought in Northland: A poor excuse, Proceeding of the New Zealand Grassland Association, 47 (1986)

GLAVOVIC, Bruce C. and SMITH, Gavin P. Adapting to climate change: lessons learnt from natural hazards planning, Dordrecht, The Netherlands : Springer, 2014

GOMEZ AVILA, Salvador. Mercado interno de permisos de emisiones de carbono. Estudio de caso, PEMEX. En MARTINEZ, Julia y FERNANDEZ BREMAUNTZ, Adrián. (Compiladores). Cambio Climático: una visión desde México. México D.F.2004.

Greenpeace México. México ante el cambio climático: Evidencias, impactos, vulnerabilidad y adaptación. México. 2010.

HARRE, Niki and ATKINSON, Quentin D. Carbon neutral by 2020 : how New Zealanders can tackle climate, Nelson, N.Z., Craig Potton Publishing, 2007.

HM Government. The National Adaptation Programme: Making the country resilient to a changing climate. July 2013.

HOMERO CUATECONTZI, Dick, et.al. Opciones para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero del sector transporte. En MARTINEZ, Julia y FERNANDEZ BREMAUNTZ, Adrián. (Compiladores). Cambio Climático: una visión desde México. México D.F.2004.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Adaptación al Cambio Climático en México: Visión, Elementos y criterios para la toma de decisiones. Vivir Mejor. México. 2012.

J. Robinson et al. Climate Change Law Emission Trading in the EU and the UK, Cameron May, London, 2007.

KAY, A. L., DAVIES, H. N., BELL, V. A. & JONES, R. G. 2009. Comparison of uncertainty sources for climate change impacts: flood frequency in England. Climatic Change.

KHONGKRUEPHAN, Anan. Aspecto jurídico de la Privatización de Empresas Públicas: Un estudio comparativo del modelo español con el tailandés. Tesis doctoral, presentada en la Facultad de Ciencia

Jurídica de la Universidad Carlos III de Madrid, septiembre de 2013.

LORD Richard, et al. Climate Change Liability: Transnational Law and Practice, Cambridge University Press, 2012SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, Metodología de la ciencia del derecho, México, Porrúa, 1999.

MARTINEZ, Julia y FERNANDEZ BREMAUNTZ, Adrián. Cambio Climático: una visión desde México. Instituto Nacional de Ecología. México D.F. 2004.

MASERA, Omar y SHEINBAUM, Claudia. Mitigación de emisiones de carbono y prioridades de desarrollo nacional. En MARTINEZ, Julia y FERNANDEZ BREMAUNTZ, Adrián. (Compiladores). Cambio Climático: una visión desde México. México D.F.2004.

Met Office. Climate: Observations, projections and impacts, The Met Office, Devon, 2011.

Michael Faure and Andri Wibisana. Regulating Disasters, Climate Change and Environmental Harm: Lessons from the Indonesian Experience, UK: Edward Elgar, 2013.

Ministry for the Environment, New Zealand's climate change solutions: an overview, Wellington, N.Z. :, 2007

Ministry for the Environment, Preparing for climate change: a guide for local government in New Zealand, Wellington, N.Z., 2008.

Ministry for the Environment. Discussion paper on measures to reduce greenhouse gas emissions in New Zealand post-2012, Wellington, N.Z., 2007.

NICKSON, Alex, et al. Managing risks and increasing resilience: the Mayor's Climate Change Adaptation Strategy. Greater London Authority. London 2011.

NOLAN, Derek. Environmental and resource management law, Wellington : LexisNexis NZ Limited, 2015.

NOTTAGE, Richard, et al. Climate change adaptation in New Zealand: future scenarios and some sectoral perspectives, Wellington, N.Z. : New Zealand Climate Change Centre, 2010.

PALMER, Kenneth. Local authorities law in New Zealand, Wellington, N.Z., Brookers, 2012.

QUINTANILLA MARTINEZ, Juan. Escenario de emisiones futuras en el sistema energética mexicano. En MARTINEZ, Julia y FERNANDEZ BREMAUNTZ, Adrián. (Compiladores). Cambio Climático: una visión desde México. México D.F.2004.

Red de Expertos Jurídicos sobre Cambio Climático en México y los Estados Unidos. ¿Cuáles son los siguientes pasos? Perspectivas Jurídicas sobre La Ley General de Cambio Climático de México. 2012.

REEVES, Simon, Environmental law in New Zealand, Kluwer Law International, 2011.

ROUSE, Helen, Flood risk management research in New Zealand: Where are we, and where are we going, (Institute of Geological and Nuclear Sciences Limited, April 2004)

The Environment Agency, Climate Change Agreements Operations Manual, Horizon House, Bristol, 2014.

VALADÉS, Diego. Constitución y política, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

WARNOCK, Ceri and BAKER-GALLOWAY, Maree. Focus on resource management law, Wellington : LexisNexis NZ Limited, 2015.

<u>เอกสารอ้างอิงภาษาไทย</u>

กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 - 2559. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก. 2555.

คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555.

คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, กรุงเทพมหานคร : ไทยเอฟเฟคท์สตูดิโอ, 2553.

ชุตินธร ประดิษฐเพชร. แผนแม่บทในการพัฒนาระบบการขนส่งที่ยั่งยืนและลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.

บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์, ความก้าวหน้าการประชุมเจรจาความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ที่เปรู, ทัศนะวิจารณ์ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันพุธ 17 ธันวาคม 2557).

บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และรัตนาภรณ์ อาณาประโยชน์, 13 ความสับสนและความงงงวยว่าด้วยเรื่องโลกร้อน, (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2556).

ประเสริฐ ศิรินภาพร.การดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศไทยภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) (NAMAs toward 2020) การดำเนินงานภายใต้แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2557 - 2593. เอกสารประกอบการประชุมการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศไทย ภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2557.

ประเสริฐ ศิรินภาพร, นโยบายและการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงานในการแปลงกรอบนโยบายและแผนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสู่การปฏิบัติในพื้นที่นำร่อง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2557.

นพนิธิ สุริยะ, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

นิพนธ์ ใจสำราญ และคณะ, ระบบศาลสหราชอาณาจักร: ที่มาและโครงสร้างของระบบกฎหมายแรงงานสหราชอาณาจักร, ปรากฏในวารสารกฎหมายเปรียบเทียบศาลยุติธรรม, ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2554.

นิรมล สุธรรมกิจ. รายงานการวิจัย โครงการเก็บภาษีคาร์บอน : เครื่องมือลดโลกร้อน, กรุงเทพฯ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. 2556

พชร อนันตศิลป์. เงินนอกงบประมาณ : ความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน. กรมบัญชีกลาง. (2555, มีนาคม - เมษายน). 53 (2).

ภัทราพร พุทธมงคล, การปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทยให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 และพิธีสารเกียวโต ค.ศ. 1887, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552).

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ กอบกุล รายะนคร, นโยบายสาธารณะเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, (ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค : เชียงใหม่, 2553).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, สำนักพิมพ์นิติธรรม: กรุงเทพมหานคร, 2540.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 - 2559.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานการติดตามประเมินผลแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ระยะครึ่งแผน (ภายหลังการประกาศใช้ 2 ปี). กรุงเทพมหานคร : หจก. เอส พี ก็อปปี้ ปริ้น, 2557.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2562.

สำนักสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานคร. หนังสือรายงาน และแผนปฏิบัติการว่าด้วยการลดปัญหาภาวะโลกร้อนของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 - 2555.

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน), คู่มือการพัฒนาโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาดด้านชีวมวล, (สถาบันวิจัยและพัฒนาพลังงานนครพิงค์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : เชียงใหม่, 2554).

อนันต์ คงเครือพันธุ์, การแก้ไขปัญหาการขัดกันของแนวคำวินิจฉัยในคดีปกครองของไทย ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของประเทศสเปน, วารสารนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 พฤษภาคม 2557 - กรกฎาคม 2557.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

รายชื่อที่ปรึกษาและนักวิจัย

ที่ปรึกษา

- รศ. สุธรรม	อยู่ในธรรม	คณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- ดร. ณัฐริกา	วายุภาพ นิติพน	รองผู้อำนวยการองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.)

รายชื่อนักวิจัย

- ดร. อนันต์	คงเครือพันธุ์	หัวหน้าโครงการวิจัย
- นายเอกสิทธิ์	วินิจกุล	นักวิจัย
- นายณัฐพล	ลือสิงหนาท	นักวิจัย
- นายเอกสิทธิ์	จันต๊ะมา	นักวิจัย
- นางสาววีรดา	ติวะสุระเดช	นักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

- นางสาวลัคนาวดี	สายมิตร	ผู้ช่วยนักวิจัย
- นายวุฒิไกร	นากสุก	ผู้ช่วยนักวิจัย
- นางสาวนวรรถพร	สัตยารักษ์	ผู้ช่วยนักวิจัย

ประวัตินักวิจัย

ดร. อนันต์ คงเครือพันธุ์ หัวหน้าโครงการวิจัย

ประวัติการศึกษา

- **ปริญญาเอก** กฎหมายมหาชน (ทุนสำนักงานศาลปกครอง) มหาวิทยาลัย Carlos III de Madrid กรุงมาดริด ประเทศสเปน
- **ปริญญาโท** กฎหมายมหาชน (ทุนสำนักงานศาลปกครอง) มหาวิทยาลัย Carlos III de Madrid กรุงมาดริด ประเทศสเปน
- **เนติบัณฑิตไทย** สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- **ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์)** มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- **นิติศาสตรบัณฑิต** มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- **ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)** เกียรตินิยมอันดับสอง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ประสบการณ์

- พนักงานคดีปกครอง สังกัดสำนักงานศาลปกครอง (พ.ศ. 2544 - ปัจจุบัน)
- อาจารย์พิเศษวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง 2, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- วิทยากรพิเศษ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- คณะทำงานและเลขานุการยกร่างคู่มือปฏิบัติงานภายในของตุลาการศาลปกครองเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง (ตามคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ 7/2548 ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2548)
- ผู้บรรยายในโครงการอบรมความรู้แก่พนักงานคดีปกครองในสำนักงานศาลปกครองภูมิภาค
- ผู้ชี้แจงให้ข้อมูลแก่คณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ.....

ผลงานทางวิชาการ

- หัวหน้าโครงการวิจัย *"โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ"* (ทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สกว.) (2557-2559)
- หัวหน้าโครงการวิจัย *"โครงการการจัดการความรู้ด้านกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสำหรับหน่วยงานด้านการศึกษา"* (ทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สกว.) (2559)
- นักวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง *"การปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล"* (ทุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) (2559)
- บทความทางนิติศาสตร์เรื่อง *"การแก้ไขปัญหาการขัดกันของแนวคำวินิจฉัยในคดีปกครองของไทย ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของประเทศสเปน"* ตีพิมพ์ในวารสารนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 พฤษภาคม 2557 - กรกฎาคม 2557
- บทความทางนิติศาสตร์เรื่อง *"การขยายผลของคำพิพากษาไปสู่บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของประเทศสเปน"* ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม) 2557
- บทความทางนิติศาสตร์เรื่อง *"ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองโดยการนิ่งเฉยในระบบกฎหมายปกครองสเปน และบทวิเคราะห์ที่สัมพันธ์กับการแก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557"* ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม) 2559
- บทความทางนิติศาสตร์เรื่อง *"ข้อความคิดเกี่ยวกับถ้อยคำในกฎหมายที่ไม่ตายตัว (conceptos jurídicos indeterminados) และความแตกต่างกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง"* (อยู่ระหว่างรอการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการศาลปกครอง)
- คู่มือปฏิบัติงานเรื่อง *"คู่มือปฏิบัติงานภายในของตุลาการศาลปกครอง ภาคหนึ่ง กระบวนพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น"* (ดำเนินการในฐานะเป็นคณะทำงานจัดทำร่างฯ) โดยมีการเผยแพร่เป็นคู่มือปฏิบัติงานภายในศาลปกครอง เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2550

เอกสิทธิ์ วินิจกุล นักวิจัย

ประวัติการศึกษา

- **ปริญญาโท** กฎหมายอินเทอร์เน็ต (Internet Law) มหาวิทยาลัยเอสเซ็กส์ ประเทศอังกฤษ (University of Essex)
- **ประกาศนียบัตรหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐ (Certificate in International Public Administration)** สถาบันการปกครองแห่งประเทศฝรั่งเศส (Ecole Nationale Administration)
- **ปริญญาโท** กฎหมายมหาชน วิชาเอกรัฐธรรมนูญ (DEA Droit public) มหาวิทยาลัยเอ็กซ์-มาร์กเซย์ 3 ประเทศฝรั่งเศส (Universite d'Aix-Marseille 3)
- **ปริญญาตรี** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์

- พนักงานคดีปกครอง สังกัดสำนักงานศาลปกครอง (พ.ศ. 2548 - ปัจจุบัน)
- ศึกษาค้นคว้าและจัดทำบทความทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการทำคำวินิจฉัยของศาลปกครอง
- ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหลักกฎหมายของประเทศไทยกับหลักกฎหมายของประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศสและภาษาอังกฤษพร้อมทั้งทำสรุปย่อ
- ศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาของประเทศไทยกับแนวคำพิพากษาของประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศสและภาษาอังกฤษพร้อมทั้งทำสรุปย่อ
- จัดเตรียมเอกสารวิชาการสำหรับการประชุมทางวิชาการทั้งในระดับประเทศและในระดับนานาชาติ

ผลงานทางวิชาการ

- โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (ทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)
- การดำเนินการการจัดทำหลักประกันสุขภาพสำหรับคนไร้รัฐในประเทศฝรั่งเศส (ทุนวิจัยจากสำนักงานวิจัยเพื่อหลักประกันสุขภาพไทยหรือ สวปก.)
- การกำหนดมาตรฐานการให้บริการอินเทอร์เน็ต (ทุนวิจัยจากสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม หรือ สบท.)

- การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (ทุนวิจัยจากสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมหรือ สบท.)
- ลำดับชั้นของหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในคดีปกครอง โดยศึกษาจากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ประเทศฝรั่งเศส
- การปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศในคดีปกครอง
- วิธีพิจารณาคดีเปรียบเทียบในชั้นศาลปกครองสูงสุด
- ศึกษาเชิงเปรียบเทียบสิทธิในการเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลของผู้ที่มีสถานะผิดกฎหมาย

ณัฐพล ลือสิงหนาท นักวิจัย

ประวัติการศึกษา

- **นิติศาสตรมหาบัณฑิต** สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- **นิติศาสตรบัณฑิต** มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ประสบการณ์

- พนักงานคดีปกครอง สังกัดสำนักงานศาลปกครอง (พ.ศ. 2548 - ปัจจุบัน)
- อนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง
- ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการจัดทำวารสารวิชาการศาลปกครอง
- คณะทำงานโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judge) : พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม
- คณะทำงานโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judge) : วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
- คณะทำงานการจัดกิจกรรมศาลปกครองใส่ใจในปัญหาสิ่งแวดล้อม เรื่อง “การอภิปรายปัญหาปะการังฟอกขาว ในมิติเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการกำหนดมาตรการต่างๆ”
- คณะทำงานการจัดการอภิปราย เรื่อง “มาตรการคุ้มครองชั่วคราวในคดีสิ่งแวดล้อม : ปัญหาและการบังคับใช้”
- คณะทำงานการจัดการประชุมทางวิชาการระหว่างประเทศ หัวข้อ “กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและมลภาวะข้ามพรมแดนในภูมิภาคอาเซียน”

ผลงานทางวิชาการ

- นักวิจัย “*โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ*” (ทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สกว.) (2557 - 2559)
- นักวิจัย “*โครงการการจัดการความรู้ด้านกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสำหรับหน่วยงานด้านการศึกษา*” (ทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สกว.) (2559)
- กองบรรณาธิการ หนังสือ “พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม” ตามโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judge) (2554)

- กองบรรณาธิการ หนังสือ “วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ตามโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judge) (2557)
- บทความทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหรือกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หรือบทความอื่นๆ โดยศึกษาจากคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง เพื่อเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ เช่น วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน วารสารปัญญพัฒน์ (ข้าราชการ กทม.) วารสารกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

เอกสิทธิ์ จันต๊ะมา นักวิจัย

ประวัติการศึกษา

- **ปริญญาโท** กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยปารีส 13 ประเทศฝรั่งเศส
- **ปริญญาโท** กฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยปารีส 13 ประเทศฝรั่งเศส
- **ประกาศนียบัตรการฝึกอบรมข้าราชการระดับสูง หลักสูตรนานาชาติ (CILRA)** จัดโดยสถาบัน Ecole National de l'Administration (ENA) ประเทศฝรั่งเศส
- **ประกาศนียบัตรวิชาชีพทนายความ** สภาทนายความ
- **นิติศาสตรบัณฑิต** (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์

- พนักงานคดีปกครอง สังกัดสำนักงานศาลปกครอง
- ที่ปรึกษากฎหมายในบริษัทเอกชน และสำนักงานกฎหมาย
- วิทยากรพิเศษ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ผลงานทางวิชาการ

- นักวิจัย *"โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ"* (ทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สกว.) (2557 - 2559)
- บทความ *"ผลกระทบทางกฎหมายของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนต่อกฎหมายไทย"* วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มิถุนายน 2557
- บทความ *"ความรับผิดของฝ่ายปกครองในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม : หลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส"*. ในรายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green judge) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำอย่างยั่งยืน. คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ (จัดพิมพ์โดยมูลนิธิคอนราด อาเดอนาวร์, 2556 หน้า 128 - 155

- บทความ “*การระงับข้อพิพาทตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน : ผลกระทบต่อการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของรัฐตามกฎหมายไทย*”. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. พิษณุโลก ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 พฤษภาคม 2556 หน้า 7 - 52
- บทความ “*การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาทวิภาคีเกี่ยวกับการคุ้มครองการลงทุนระหว่างประเทศ*”. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. พิษณุโลก. ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 ต.ค. 51 - มี.ค. 52 หน้า 31 - 70
- บทความ “*หลักความสมบูรณ์เป็นเอกเทศของสัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง: กรณีศึกษาจากคดีโครงการโรงบำบัดน้ำเสียคลองด่าน*” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. พิษณุโลก (อยู่ระหว่างการจัดพิมพ์)

วีรดา ติวะสุระเดช นักวิจัย

ประวัติการศึกษา

- **ปริญญาโท** กฎหมาย (ทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (MEXT)) มหาวิทยาลัยคิวชู จังหวัดฟุกุโอกะ ประเทศญี่ปุ่น (กำลังศึกษา)
- **นิติศาสตร์มหาบัณฑิต** สาขาวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (ทุนสำนักงานศาลปกครอง) มหาวิทยาลัย Pace เมือง White Plains มลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา
- **นิติศาสตรบัณฑิต** จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประสบการณ์

- พนักงานคดีปกครอง สังกัดสำนักงานศาลปกครอง (พ.ศ. 2554 - ปัจจุบัน)
- นิติกร องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (พ.ศ. 2552 - 2554)
- ฝึกอบรม (ทุนรัฐบาล) หลักสูตร “การเตรียมราชการไทยสู่ประชาคมอาเซียน” (16 - 29 สิงหาคม 2555)
- ศึกษาอบรมดูงาน ตามโครงการ “The Project of Capacity Development and Institutional Strengthening for GHG Mitigation and CDM: Climate Change Policy and Low Carbon City Policies” in Japan (2553) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกและรัฐบาลญี่ปุ่น
- ศึกษาดูงาน ตามโครงการ “The Dissemination of Korea Voluntary Emission Reduction (KVER) to Thailand Program: KVER system and policy” in the Republic of Korea (2553) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกและรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี

ผลงานทางวิชาการ

- นักวิจัย “*โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ*” (ทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สกว.) (พ.ศ. 2557 - 2559)
- นักวิจัย โครงการ “Integration through Law: The ASEAN Way in a Comparative Context (Environmental Law)” เป็นบทความวิจัยร่วมกับ National University of Singapore (NUS) ภายใต้โครงการ ASEAN Integration through Law Project (พ.ศ. 2555)