

ความพร้อมของประเทศไทยกับข้อตกลงปารีส (COP 21) ในการดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อาจารย์ ดร.สุทธิรัตน์ กิตติพงษ์วิเศษ *
อาจารย์ ดร. เสาวนีย์ วิจิตรโกสุม *

บทนำ

ปัจจุบันทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Global climate change) สภาวะอากาศรุนแรง (Extreme weather events) รวมถึงภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural disaster) ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีความรุนแรงมากขึ้น อีกทั้งนักวิทยาศาสตร์ทั่วโลกยังให้ข้อสังเกตว่า ผลการคาดการณ์ลักษณะสภาพภูมิอากาศ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล รวมทั้งรูปแบบของเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ มีความคลาดเคลื่อนสูงมากขึ้น ส่งผลต่อการวางแผน ใ้ระวาง และติดตามเพื่อป้องกันหรือลดความรุนแรงของความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นซึ่งสร้างความสูญเสียต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก รวมทั้งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และระบบนิเวศอีกด้วย จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนับเป็นภัยคุกคามต่อมวลมนุษยชาติ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

* สถาบันวิจัยสถานะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งนับเป็นปัญหาระดับโลกและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลในนานาประเทศทั่วโลกแสดงเจตจำนงในการแสวงหาแนวทางและวางแผนเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือกันในการตั้งเป้าหมายลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ อันเป็นสาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว โดยได้มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกในระดับโลกขึ้นหลายครั้ง ล่าสุดในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ได้มีการประชุมระดับโลกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ Conference of Parties (COP 21) ขึ้น ณ นครปารีส ประเทศฝรั่งเศส ในการนี้ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมดังกล่าวด้วย สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของข้อตกลงปารีส ซึ่งประเทศไทยในฐานะหนึ่งในภาคีสมาชิก นอกภาคผนวก (Non-annex I party) ต้องเตรียมการรองรับและหาแนวทางดำเนินการเพื่อบรรลุข้อตกลงดังกล่าว จึงได้จัดงานเสวนาวิชาการเรื่อง “ข้อตกลงปารีส (COP 21): ความพร้อมของประเทศไทย” ขึ้นในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2559 เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับข้อตกลงปารีส โดยการนำเสนอข้อมูลจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สถานการณ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบันของประเทศไทย การดำเนินการตามอนุสัญญาและ/หรือข้อตกลงต่างๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย รวมถึงแนวทางการเตรียมความพร้อมและการปฏิบัติตามข้อตกลงปารีสของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยสาระที่ได้จากงานเสวนาวิชาการสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

เป้าหมายและข้อตกลงเพื่อบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติ

สาระสำคัญของข้อตกลงปารีส (COP 21) ได้แก่ การตั้งเป้าหมายร่วมกันในระดับสากลระหว่างประเทศภาคีสมาชิกที่จะรักษาระดับอุณหภูมิเฉลี่ยโลกให้สูงขึ้นไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับอุณหภูมิโลก ในยุคก่อนปฏิวัติอุตสาหกรรม หรืออีกนัยหนึ่งคือ ความพยายามที่จะควบคุมไม่ให้อุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียส ซึ่งจากข้อตกลงและการกำหนดเป้าหมายร่วมกันดังกล่าว นับเป็นพัฒนาการด้านความร่วมมือระหว่างภาคีสมาชิกทั่วโลก กล่าวคือ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจะต้องดำเนินการตามพันธกรณีลดก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละประเทศ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาสามารถมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความสมัครใจเป็นหลัก ซึ่งแผน Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) ของประเทศไทยได้ตั้งเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกที่ร้อยละ 7–20 ณ ปี พ.ศ. 2563 เทียบกับกรณีฐาน หากแต่ภายหลังปี พ.ศ. 2563 ตามเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ INDC (Intended Nationally Determined Contribution) ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงที่จะบรรลุลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ร้อยละ 20–25 ณ ปี พ.ศ. 2563 เทียบกับกรณีฐาน ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม ได้แก่ การปรับกระบวนการผลิตของประเทศไทยไปสู่การพัฒนาที่มีความต้านทานต่อสภาพภูมิอากาศและมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ (Foster climate resilience and low GHG emission development) รวมถึงการจัดทำแผนและมาตรการต่างๆ ภายในประเทศอย่างบูรณาการเพื่อจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย INDC ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่ทุกภาคส่วนในประเทศต้องพิจารณาร่วมกัน ได้แก่ การลำดับความสำคัญของแนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำหรือสังคมที่ทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งนับเป็นทางรอดมิใช่ทางเลือก และผลประโยชน์จากการดำเนินงานต่างๆ ที่ถือเป็น Multiple benefits ซึ่งไม่ใช่มิติด้านต้นทุน หากแต่เป็นการลดความเสี่ยงในอนาคที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

สถานการณ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยและมาตรการบรรเทาปัญหาที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดของประเทศไทย รวมทั้งส่วนที่เกิดขึ้นจากแหล่งปล่อย (Emission from Source) และส่วนการดูดกลับ (Removal by Sink) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2554 พบว่า ภาคพลังงานเป็นภาคส่วนที่มีสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงสุด รองลงมาคือ ภาคเกษตร ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ภาคกระบวนการอุตสาหกรรมและการใช้ผลิตภัณฑ์ และภาคของเสีย ตามลำดับ สำหรับทิศทางการดำเนินงานของประเทศไทยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558–2593 ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและ

มีการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน” และพันธกิจในการพัฒนาฐานข้อมูล องค์ความรู้ และ เทคโนโลยีรองรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยผลักดันให้เกิดการบูรณาการในทุกภาคส่วนและทุกระดับ การลดอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และ สร้างกลไกให้เกิดการเติบโตแบบปล่อยคาร์บอนต่ำอย่างยั่งยืน ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพและความตระหนักรู้ของภาคี การพัฒนาในทุกระดับเพื่อให้เกิดความพร้อมต่อการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยมีแผนการดำเนินงานตามเป้าหมาย INDC ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2563 ได้แก่ การขับเคลื่อนหลักการพัฒนายั่งยืนสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยบูรณาการและต่อยอดนโยบายและแผนการพัฒนาของประเทศและการดำเนินงานในกรอบ NAMAs เพื่อนำไปสู่การ ดำเนินงานได้จริง สามารถติดตามและประเมินผลได้ ตลอดจนศึกษาถึงศักยภาพในการลดก๊าซเรือนกระจก และกำหนด เป้าหมายรวมทั้งมาตรการในการลดก๊าซเรือนกระจกในระยะยาว ภายหลังปี พ.ศ. 2563 ในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะในภาค พลังงานและขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม และภาคของเสีย เป็นต้น

ทิศทางแผนพัฒนาพลังงานของไทยกับเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกในภาพรวมของประเทศ

การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของภาคพลังงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นภาคส่วนที่มี สัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคส่วนอื่นๆ ได้แก่ การกำหนดกรอบการบูรณาการพลังงาน แห่งชาติในรูปแบบของแผนพลังงานย่อย ประกอบด้วย แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579 แผนอนุรักษ์พลังงาน และแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก) โดยให้ความสำคัญกับประเด็นหลัก 3 ประเด็น ดังนี้ (1) ความมั่นคงทางพลังงาน โดยมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการพลังงานของประเทศ ลดความเสี่ยงและการ พึ่งพิงเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่ง รวมถึงการกระจายสัดส่วนเชื้อเพลิง ที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้มีความเหมาะสม (2) ด้านเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตไฟฟ้าที่เหมาะสมและลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ และ (3) ด้าน สิ่งแวดล้อม หรือการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ต่อหน่วยการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น ทั้งนี้ ภาครัฐได้กำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์พลังงานของประเทศทั้งในระยะสั้น 5 ปี และ ระยะยาว 20 ปี โดยตั้งเป้าหมายในการลดความเข้มของการใช้พลังงานลง ร้อยละ 30 ภายในปี พ.ศ. 2579 เมื่อเทียบกับ ปี พ.ศ. 2553 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงอุปสรรคและ ความท้าทายต่างๆ อาทิ การต่อต้านโรงไฟฟ้าพลังงานทางเลือกของประชาชนในพื้นที่ ความล่าช้าของกระบวนการออก ใบอนุญาต เทคโนโลยีในการผลิตพลังงานทดแทนมีต้นทุนสูงแต่ให้ผลตอบแทนต่ำ แหล่งเงินทุนขาดความเชื่อมั่นเรื่อง ความคุ้มทุน ข้อจำกัดทางกฎหมายโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติร่วมทุน ตลอดจนการขาดฐานข้อมูล ที่สนับสนุนการตัดสินใจในการพัฒนาพลังงานทดแทน เป็นต้น

มุมมองของผู้ที่ทำงานในระดับท้องถิ่นต่อความพร้อมของประเทศไทยในข้อตกลงปารีส (COP 21)

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ร่วมกับชมรมจักรยานเพื่อสุขภาพแห่งประเทศไทย สำนักงานเพื่อลด ความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติ หรือ UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) และองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ดำเนินโครงการ “สร้างเมืองคาร์บอนต่ำ เมืองจักรยาน เมืองสู้ภัยพิบัติ สู่มิเมืองนำอยู่อย่างยั่งยืน” เพื่อสร้างความพร้อมของท้องถิ่นในการลดและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ โดยอาศัยหลักการการเข้าใจ การเข้าถึง การพัฒนา นำไปสู่การขยายผลการปฏิบัติงานสู่ระดับนโยบาย ตลอดจนบูรณาการแนวคิดการพัฒนาเมืองต้นแบบเข้าไปในการพัฒนาเทศบาลทั้งระบบ (Whole Municipal Approach: WMA)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงประเด็นโอกาสและความท้าทายของเทศบาลกับการดำเนินการตามข้อตกลง COP 21 พบว่า เทศบาล เป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีโอกาสได้รับการสนับสนุนทางการเงินในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร การรวบรวมฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจวัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในท้องถิ่น โอกาสในการซื้อขายคาร์บอน เครดิต ตลอดจนการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะภาคีเครือข่ายโลก แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหน่วยงานเทศบาล จะเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในชุมชน แต่ยังคงความท้าทายที่หน่วยงานเทศบาลต้องพิจารณา ได้แก่ ความพร้อมของบุคลากร

การขาดความรู้เชิงเทคนิค การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเทศบาลซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาเมือง การบูรณาการพันธกิจ/เป้าหมายในการดำเนินการตามข้อตกลง COP 21 เข้ากับภาระงานในความรับผิดชอบ เป็นต้น

บทสรุปและประเด็นอภิปราย

การสร้างศักยภาพและการเพิ่มขีดความสามารถให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนของประเทศไทย รวมทั้งประชาชนทุกคน ให้มีความสามารถในการปรับตัวและเป็นส่วนหนึ่งในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญอันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายเชิงสมัครใจที่ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในภาคีสมาชิกนอกภาคผนวก ได้แสดงเจตจำนงไว้ สำหรับ ประเด็นสืบเนื่องจากการเสวนาครั้งนี้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพัฒนาฐานข้อมูล องค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สามารถสรุปได้ ดังนี้

> **ความพร้อมของประเทศไทยด้านนโยบายและการสร้างค่านิยม/ความตระหนัก:** หน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานของประเทศไทยได้วางแผนเพื่อรองรับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีหลายแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ โดยมุ่งเน้นให้เกิดการปฏิบัติจริงและบูรณาการแผนของแต่ละกระทรวงเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม อุปสรรคและความท้าทายที่สำคัญ ได้แก่ การรับรู้ของภาคประชาชนและภาคเอกชน ซึ่งขาดความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหา รวมทั้งแนวทางจัดการที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ การสร้างความตระหนักต่อเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและวิถีชีวิตเพื่อเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก มีความจำเป็นอย่างยิ่งและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เนื่องจาก COP 21 เป็นข้อตกลงที่ต้องปฏิบัติ “เป็นทางรอด ไม่ใช่ทางเลือก” หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ หากแต่ประเทศไทยต้องสร้างความพร้อมต่อเป้าหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้ COP 21 โดยอาศัยการสร้างแรงจูงใจหรือการจัดทำยุทธศาสตร์สร้างรายได้จากการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะยาวภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) เป็นต้น

> **ความพร้อมของประเทศไทยด้านกลไกทางเศรษฐศาสตร์:** การผลักดันให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อตกลง COP 21 ควรสนับสนุนให้มีการใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถจูงใจให้ภาคเอกชนและครัวเรือนอนุรักษ์พลังงานและลดการใช้พลังงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบของคาร์บอนเครดิต การลดหย่อนภาษี เป็นต้น นอกจากการผลักดันโดยใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์แล้วหน่วยงานในประเทศไทยที่สนใจในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังสามารถขอเงินทุนสนับสนุนจากหน่วยงานและ/หรือกองทุนในต่างประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องได้ เช่น กองทุน Green Climate Fund เป็นต้น

> **ความพร้อมของชุมชน:** ผู้นำชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุด ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาคชุมชนให้มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อตกลง COP 21 กล่าวคือ ผู้นำชุมชนในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย พันธกิจ และแผนงานในระดับท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการขานรับนโยบายส่วนกลางและผลักดันแผนงานต่างๆ นำมาสู่การขยายผลแก่ชุมชนในพื้นที่ของตน นอกจากนี้ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและความพร้อมของชุมชนในการร่วมดำเนินงานพัฒนาชุมชนสู่เป้าหมายตามข้อตกลง COP 21 ผ่านกระบวนการทำให้ความรู้ การสร้างความตระหนัก การสร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นและค่านิยมที่ดี นำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อสร้างชุมชนที่เข้มแข็งพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงได้

หมายเหตุ : สรุปความจากการเสวนา ความพร้อมของประเทศไทยกับข้อตกลงปารีส (COP 21) ในการดำเนินงานเพื่อบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2559 ณ อาคารเฉลิมพระเกียรติรัชกุมารี ดำเนินการเสวนาโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทรา ทองคำเถา และอาจารย์ ดร. สุทธิรัตน์ กิตติพงษ์วิเศษ