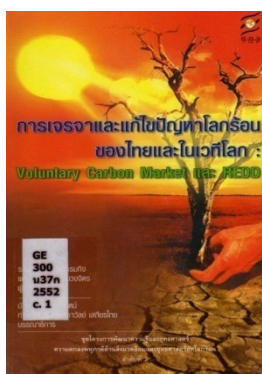


บทวิจารณ์หนังสือ เรื่อง “การเจรจาและแก้ไขปัญหาโลกร้อนของไทยและในเวทีโลก : Voluntary Carbon Market และ REDD”

วาทีต ส่องศิริ

นักศึกษาศาสาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม

คณะพัฒนสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ชื่อหนังสือ : การเจรจาและแก้ไขปัญหาโลกร้อนของไทยและในเวทีโลก:

Voluntary Carbon Market และ REDD

ปีที่พิมพ์ : 2552

พิมพ์ที่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์

ผู้แต่ง : รศ.ดร.นิรมล สุธรรมกิจ และ ผศ.ดร.ลดาวลัย พวงจิตร

ISBN : 978-611-7213-04-5

จำนวน : 112 หน้า

สรุปสาระสำคัญของหนังสือ

หนังสือเรื่อง “การเจรจาและแก้ไขปัญหาโลกร้อนของไทยและในเวทีโลก : Voluntary Carbon Market และ REDD” มีเนื้อหาเกี่ยวกับสถานการณ์ตลาดคาร์บอนของภาคสมัครใจในต่างประเทศและข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การบริหารจัดการคาร์บอนเครดิตในภาคสมัครใจสำหรับประเทศไทย รวมทั้งความก้าวหน้าในประเด็นเจรจาเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า และความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนาและผลที่เกี่ยวข้องถึงประเทศไทย

หนังสือเล่มนี้เป็นการนำเสนอประเด็นการเจรจาและการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ในเวทีโลกบางประเด็นที่มีผลต่อประเทศไทย จากวิกฤตการณ์ปัญหาโลกร้อนที่เกิดขึ้นทำให้มีการคิดค้นมาตรการ เครื่องมือหลากหลายรูปแบบขึ้นเพื่อการรับมือแก้ไขปัญหา พยายามหาทางลดก๊าซเรือนกระจก มีทั้งเครื่องมือหรือกลไกที่อยู่ในกรอบของพิธีสารเกียวโตและอยู่นอกกรอบของพิธีสารเกียวโต บางส่วนเป็นมาตรการแบบบังคับ บางส่วนเป็นมาตรการแบบสมัครใจ รวมไปถึงมาตรการหรือกลไกทางเศรษฐศาสตร์ แต่ละ

มาตรการมีข้อดีข้อเสีย มีข้อวิจารณ์ในเชิงวิชาการหลากหลายแง่มุม ว่านำไปสู่การแก้ปัญหาโลกร้อนได้จริงหรือไม่ หรือเป็นอีกโอกาสหนึ่งในการเติบโตทางธุรกิจภายใต้กระแสปัญหาโลกร้อน

“ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ” (Voluntary Carbon Market) หมายถึง การเข้าร่วมในตลาดคาร์บอนต้องเป็นไปโดยความสมัครใจ ไม่มีกฎบังคับหรือกำหนดระยะเวลา เป็นความสมัครใจขององค์กรที่จะช่วยบรรเทาหรือลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นกลไกหนึ่งของการแก้ไขปัญหาโลกร้อนและการลดก๊าซเรือนกระจกที่เริ่มดำเนินการในหลายประเทศ ดร.นิรมล ได้นำเสนอให้เห็นภาพของสถานการณ์ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจในต่างประเทศที่มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างน่าสนใจ ทบทวนบทวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อดี-ข้อด้อยและที่สำคัญคือ ประเด็นคำถามและข้อเสนอแนะของรัฐบาลและต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า จะมีบทบาทอย่างไรต่อการบริหารจัดการตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจที่มีหลายโครงการเกิดขึ้นแล้วในประเทศไทยในขณะที่รัฐบาลยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ บางโครงการเป็นประเด็นค่อนข้างอ่อนไหวและเป็นข้อขัดแย้งที่มีอยู่เดิมในสังคมไทย เช่น โครงการปลูกป่าเพื่อขาย Carbon Credit / Carbon Offset

สำหรับเนื้อหาอีกส่วนหนึ่งในหนังสือเล่มนี้ เป็นข้อเสนอเรื่อง “REDD” (เป็นคำย่อมาจากคำว่า Reducing Emission from Deforestation and Degradation in Developing Countries) ที่มีจุดเริ่มต้นในปี ค.ศ. 2005 โดยประเทศปาปัวนิวกินีและคอซตาริกา ได้กลายมาเป็นประเด็นข้อถกเถียงโต้แย้งสำคัญเรื่องหนึ่งที่อยู่ในเวทีการเจรจาในขณะนี้และยังไม่สามารถหาข้อสรุปยุติได้ เป็นประเด็นการเจรจาที่จะมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับประเทศไทยอย่างมากทั้งในเชิงบวกและลบ ดร.ลดาวลัย ได้ประมวลทบทวน ข้อถกเถียง ข้อเสนอจากประเทศต่างๆ เกี่ยวกับเรื่อง REDD ในเวทีเจรจา เพื่อจะทำให้เห็นภาพชัดว่า ข้อเสนอเรื่อง REDD (จนถึงปัจจุบันการเจรจาเรื่อง REDD ยังไม่ได้ข้อสรุปยุติในอีกหลายประเด็น ทั้งนี้ ได้มีการขยายแนวคิดที่มุ่งเน้นเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมมีเฉพาะกิจกรรมการลดการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าให้ครอบคลุมไปถึงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ตลอดจนการเพิ่มพูนการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่า จึงมีชื่อเรียกใหม่เป็น REDD+ มีชื่อเต็มว่า “Reducing Emission from Deforestation and Degradation, and the Role of Conservation, Sustainable Management of Forest and Enhancement of Forest Carbon Stocks in Developing Countries” ซึ่งมีนัยต่อการเพิ่มโอกาสการตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งในแง่การเพิ่มรายได้ให้กับประเทศกำลังพัฒนา จากการส่งเสริมโครงการปลูกป่าเพื่อขายคาร์บอนเครดิต และการขยายตลาดคาร์บอนให้โตขึ้นอีกมาก (บัณฑิต เศรษฐศิริ โรตม์, 2554) มีแง่มุมใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย เรื่องใดบ้างที่จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อจะเป็นนโยบายต่อการกำหนดท่าทีการเจรจาของไทยต่อไป

แนวทางการจัดการก๊าซเรือนกระจกในภาคสมัครใจ : การซื้อขายคาร์บอนเครดิต (Voluntary Carbon Market)

ในปัจจุบันนี้นักวิชาการทั่วโลกมีความเชื่อว่า “ภาวะเรือนกระจกของโลก” จะเป็นต้นเหตุหนึ่งที่ทำให้ “โลกร้อน” ขึ้น และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รวดเร็วกว่าอดีตที่ผ่านมา ซึ่งจะเป็นผลร้าย (มากกว่าผลดี) ต่อมวลมนุษยชาติและสิ่งมีชีวิต ความเชื่อนี้เกิดจากการสังเกตปรากฏการณ์ทั้งในปัจจุบันและอดีต จนนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศ (ระดับรัฐบาล) ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และนำไปสู่การกำหนดมาตรการในทางปฏิบัติภายในประเทศ ดังเช่นข้อตกลงระหว่างประเทศของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่มีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรการหนึ่งนั้น คือ การตั้ง “ตลาดคาร์บอน (Carbon Market)”

“ตลาดคาร์บอน” เป็นชื่อเรียกกันทั่วไปสำหรับ “ตลาดคาร์บอนไดออกไซด์” ซึ่งหมายถึง ตลาดที่มีการซื้อใบอนุญาตปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Dioxide Emission Permits) กล่าวคือ สมาชิกในตลาดจะมีการกำหนดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (หรืออาจมีก๊าซอื่นๆ ที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดภาวะเรือนกระจกด้วยก็ได้) จากนั้นก็จะมีการจัดสรรโควตาหรือใบอนุญาตปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ดังกล่าวไปยังสมาชิกในตลาด หากสมาชิกรายใดประสงค์จะปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากกว่าที่ตนได้รับอนุญาต ก็สามารถซื้อใบอนุญาตปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากสมาชิกรายอื่นๆ ได้หรือเรียกว่า “ซื้อคาร์บอนฯ” ส่วนสมาชิกที่สามารถปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้น้อยกว่าที่ได้รับอนุญาต ก็สามารถขาย “โควตาการปลดปล่อย” ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้หรือเรียกว่า “ขายคาร์บอนฯ” จะขายคาร์บอนฯทั้งหมดที่ได้รับจัดสรรก็ได้ จะขายบางส่วนก็ได้ โดยจำนวน “คาร์บอนฯที่ขาย” จะเท่ากับจำนวนที่ตนลดการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนฯและก๊าซคาร์บอนฯที่ลดลงนี้เรียกว่า “คาร์บอนเครดิต (Carbon Credit)” ดังนั้นการซื้อขายคาร์บอนกับการขายคาร์บอนเครดิตจึงเป็นสิ่งเดียวกัน

อนึ่ง ในอันที่จริงแล้ว ตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจนี้ มักจะดำเนินการกันภายในสมาชิกของตลาดเท่านั้น แต่ในปัจจุบันพบว่า มีการซื้อขายกันโดยไม่มีการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Cap Emission) ดังในตลาดคาร์บอนที่ตั้งขึ้นมาอย่างเป็นทางการ (แบบสมัครใจ) ดังนั้นคำว่า “คาร์บอนเครดิต” ในตลาดแบบสมัครใจนี้ จึงเป็นศัพท์ที่ไม่ถูกต้องเท่าใดนัก เพราะอาจจะนำไปสู่การเข้าใจผิดได้ว่า ผู้ขายมีพันธะที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังนั้นในตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจ จึงมีการนิยามศัพท์ใหม่ การขายคาร์บอนฯกันตามความสมัครใจนั้นเป็นการขาย “Carbon Offset”

1. สถานการณ์ตลาดคาร์บอนของภาคสมัครใจในต่างประเทศ

ตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรก ตลาดที่มีการกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (หรือ Cap-and-Trade System) เช่น ตลาดคาร์บอนที่จัดการโดย Chicago Climate Exchange (CCX) ซึ่งถือว่าเป็นตลาดเดียวที่เป็นตลาดสมัครใจแบบควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และประเภทที่สอง ตลาดที่มีการตกลงซื้อขายแบบทวิภาคี ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย (หรือ Over-The-Counter Market: OTC) ซึ่งอาจซื้อขายกันโดยตรงหรือผ่านระบบนายหน้าก็ได้ โดยประมาณร้อยละ 25 เป็น Carbon Credit/Carbon Offset ประเภทที่เรียกว่า Retirement (นั่นคือ คาร์บอนเครดิต ประเภทที่อาจจะเกิดขึ้นจริงและไม่ต้องการขายทอดตลาดอีก) ส่วนอีกร้อยละ 75 เป็นการซื้อขายคาร์บอนเพื่อเก็บไว้ขายในอนาคตอีกหลายรอบ (Resold)

แม้ว่าตลาดคาร์บอนเครดิตของภาคสมัครใจ (Voluntary Carbon Credit Market) จะมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดคาร์บอนตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโต ในขณะที่การเติบโตของตลาดคาร์บอนตามพันธกรณีพยายามครอบคลุมทุกกิจกรรม และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ความต้องการซื้อในตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจก็ค่อยๆ เพิ่มขึ้น และในช่วงปี ค.ศ. 2006-2007 อัตราการเติบโตของตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจอยู่ในระดับที่สูงมาก (ปริมาณการซื้อขายในปี ค.ศ. 2007 มีมากกว่า 2 เท่าของปี ค.ศ. 2006) นอกจากนี้ยังเป็นที่ยกกันว่า ปริมาณการซื้อขาย Carbon Credit/Carbon Offset จะเติบโตในช่วงปี ค.ศ. 2010-2012 เป็นจำนวน 400-500 ล้านตันเทียบเท่าคาร์บอนไดออกไซด์ (MtCO₂e) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจกลายเป็นที่สนใจของบุคคลทั่วไป ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

โดยสรุป ตลาดคาร์บอนในภาคสมัครใจมีประเด็นสำคัญ คือ Carbon Credit/Carbon Offset ส่วนใหญ่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา การจัดทำโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ต้องคำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการใช้งบประมาณ ส่วนการจัดทำโครงการประเภท Carbon Offset ต้องเป็นที่น่าเชื่อถือ (Accreditation) หรือสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ซื้อคาร์บอนเครดิตในการลดก๊าซเรือนกระจก และต้องมีความชัดเจนในการพิจารณาเรื่องต้นทุน-ผลประโยชน์ เพื่อใช้เปรียบเทียบกับแนวทางอื่นๆ ในการลดก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตาม โครงการ Carbon Offset มีผลกระทบเชิงลบต่อพฤติกรรมผู้บริโภค นั่นคือ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมที่ Carbon-Intensive Activities (กิจกรรมที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกเข้มข้น) ให้เป็น Low-Carbon ได้ และตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจ อาจจะส่งผลต่อระดับราคาของตลาดคาร์บอนตามพันธกรณี

แม้ว่า ตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจจะไม่มีข้อบังคับใดๆ แต่กิจกรรมประเภทที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกเข้มข้น (Carbon-Intensive Activities) ควรได้รับความสนใจเป็นลำดับต้นๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือควรมีประสิทธิภาพการใช้พลังงานมากขึ้น

2. ข้อดีและข้อด้อยของตลาดคาร์บอนในภาคสมัครใจ

ตามหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้นมีความเชื่อว่า การค้าขายคาร์บอน (Tradable Emission Permits) จะเป็นการช่วยลดต้นทุนการกำจัดก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของสังคมได้ กล่าวคือ ภายใต้การกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวม ผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษแต่ละรายพิจารณาตัดสินใจว่า จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนเท่าใด และจะซื้อหรือขายคาร์บอนเครดิตจำนวนเท่าใด

โดยทั่วไป เป็นที่เชื่อกันว่า ผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษรายใดที่มีต้นทุนการกำจัดก๊าซเรือนกระจกสูง ผู้ก่อมลพิษรายนั้นจะพยายามหาซื้อคาร์บอนเครดิตจากผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษที่มีต้นทุนการกำจัดก๊าซเรือนกระจกที่ต่ำกว่า (เพราะสามารถกำจัดก๊าซเรือนกระจกได้มากกว่า ภายใต้ต้นทุนต่อหน่วยที่เท่ากัน) ด้วยหลักการทางทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนี้ มาจากข้อสมมติตั้งต้นว่า ผู้ก่อมลพิษจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในโรงงานหรือหน่วยงานของตนก่อน (หรือลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเองส่วนหนึ่ง) แล้วจึงพิจารณาซื้อหรือขายคาร์บอนเครดิตอีกส่วนหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงนั้น ข้อสมมติตั้งต้นอาจจะไม่เกิดขึ้นก็ได้ กล่าวคือ ผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษบางรายมิได้ดำเนินการกำจัดก๊าซเรือนกระจกภายในองค์กรหรือกิจกรรมของตนเองเลย แต่สามารถสั่งซื้อคาร์บอนเครดิตจากผู้อื่น หรือไปลงทุนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูดซับคาร์บอนหรือโครงการ Carbon Offset แทน เช่น การปลูกป่า เป็นต้น ปรากฏการณ์นี้จะเกิดขึ้นในตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นตลาดคาร์บอนที่ไม่มีการควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวม (No Cap-And-Trade System)

ถึงกระนั้น ตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจก็มีข้อดีอยู่หลายประการ แต่ก็ยังมีข้อด้อยเช่นกัน ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

สรุปข้อดี ตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจ มีความเชื่อว่า ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากกว่าส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยี หรือนวัตกรรมมีความยืดหยุ่นมากกว่า ต้นทุนธุรกรรมน้อยกว่า ได้รับความสนใจจากสื่อต่างๆ ได้มากกว่า และบริษัทสามารถสร้างความแตกต่างจากคู่แข่งได้มากกว่าคาร์บอนเครดิตที่มาจากตลาดคาร์บอนตามพันธกรณี

สรุปข้อด้อย อันที่จริงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้น ไม่จำเป็นต้องสนใจเรื่องการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (หรือ Carbon Offset) มากจนเกินไป สิ่งที่น่าจะส่งเสริมคือ ความ

มุ่งมั่นที่จะสร้างกระบวนการผลิตที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในองค์กร และการสร้างแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจเข้าใจหรือสืบค้นคาร์บอนภายในองค์กร (Carbon Footprint) และเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียที่อยู่ภายนอกองค์กรได้รับทราบ

3. บทบาทของภาครัฐในการกำหนดกลไกหรือมาตรการส่งเสริม Carbon Credit/Carbon Offset ในภาคสมัครใจในประเทศไทย

ภาครัฐควรจัดทำเรื่องการส่งเสริม Carbon Footprint ก่อน หากกิจกรรมนี้ได้รับความสนใจจากภาคเอกชน ก็อาจจะสามารถดำเนินการเรื่อง Carbon Credit (หรือ Carbon Offset) Registry เนื่องจากต้องอาศัยการประสานงานจากหลายหน่วยงานและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว และเมื่อการจดทะเบียนประสบความสำเร็จ ก็สามารถใช้เป็นฐานการพัฒนาเรื่องตลาดคาร์บอนต่อไปในอนาคตได้

ดังนั้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเปิดเผยกิจกรรมของตนอย่างเป็นทางการ รายงานฉบับนี้จึงขอเสนอแนวทางการจัดการก๊าซเรือนกระจกในภาคสมัครใจให้แก่องค์กรบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) โดยอาศัยมุมมองทางมิติเศรษฐศาสตร์ ซึ่งได้แก่ การให้เงินอุดหนุนจัดทำ Carbon Footprint การรณรงค์จัดทำการจดทะเบียน Carbon Credit หรือ Carbon Offset ที่ดำเนินการตามความสมัครใจ และการส่งเสริมการจัดตั้งตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจ (อบก. จะดำเนินการเองหรือให้หน่วยงานกลางดำเนินการก็ได้)

นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังได้มีข้อเสนอในการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกในด้านอื่นๆ เช่น การลดหย่อนภาษีจากรายได้จากการขายคาร์บอนเครดิต ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจเอกชนลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และยังเป็นการทำให้งิจกรรมการซื้อขายคาร์บอนเครดิตแบบสมัครใจที่ดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ (หรือนอกระบบ) ให้กลับเข้าสู่ “ระบบ” หรือเป็นทางการมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ร่วม (Co-Benefit) สำหรับภาคเอกชนและภาครัฐ

การศึกษาติดตามการเจรจาเรื่อง REDD ในเวทีการเจรจาเรื่องโลกร้อนและนัยสำคัญต่อประเทศไทย

ภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดได้มีการกำหนดประเภทของโครงการที่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด 15 ประเภท โดยมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับภาคป่าไม้เพียงประเภทเดียวคือโครงการปลูกป่า (Afforestation/Reforestation) ซึ่งเป็นโครงการที่เน้นการเพิ่มพื้นที่สำหรับเป็นแหล่งเก็บกักคาร์บอน

ความพยายามดำเนินการเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมา จะเน้นการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานและอุตสาหกรรมเป็นหลัก ซึ่งเป็น

ภาคที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด อย่างไรก็ตาม จากรายงานของ IPCC (2007) พบว่า การปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเนื่องมาจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในเขตร้อนที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด ในการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ครั้งที่ 11 ณ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ในปี พ.ศ. 2548 จึงได้มีการเสนอแนวคิดให้เพิ่มเรื่องของการทำลายป่าเข้าไปในกลไกการพัฒนาที่สะอาด โดยประเทศปาปัวนิวกินีและประเทศคอซตาริกา ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยในเวลาต่อมา แนวคิดดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้นในการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 13 ณ เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้เป็นกลไกเพิ่มเติมและเป็นอิสระ ไม่เกี่ยวข้องกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด เรียกว่า REDD (Reducing Emission from Deforestation and Degradation in Developing Countries) หรือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา

1. แนวคิดเกี่ยวกับ REDD

ความสำคัญของป่าเขตร้อนและการทำลายป่า

ป่าไม่มีบทบาทสำคัญต่อวัฏจักรคาร์บอนบนพื้นผิวโลก ในแต่ละปี ป่าไม้จะดูดซับคาร์บอนประมาณ 2.6 พันล้านตัน ในขณะที่การทำลายป่าหรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจะก่อให้เกิดการปล่อยคาร์บอนประมาณ 1.6 พันล้านตัน หรือเทียบเท่ากับ 5.9 พันล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์ (IPCC, 2007) เมื่อเปรียบเทียบกับ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการเผาเชื้อเพลิงฟอสซิลซึ่งปล่อยคาร์บอนปีละประมาณ 6.4 พันล้านตัน การปล่อยคาร์บอนจากการทำลายป่าคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของการปล่อยทั้งหมด ซึ่งมากกว่าการปล่อยคาร์บอนจากการคมนาคมขนส่ง ที่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15 ของการปล่อยทั้งหมด (WRI, 2007)

2. ประเด็นเกี่ยวกับ REDD ที่อยู่ระหว่างการเจรจา

เนื่องจาก REDD เป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับการลดการทำลายป่า ทำให้มีประเด็นที่ไม่ชัดเจนมากมาย ประเด็นที่ยังต้องศึกษาเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาระบบ แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มได้แก่

1) ประเด็นด้านเทคนิควิธีการ (Methodological Issues)

คำนิยาม การจำแนกคำว่า “ป่า” “การทำลายป่า” และ “การเสื่อมโทรม” ของป่าให้ชัดเจน

- ป่า (Forest) (UNFCCC, 2006b) กำหนดให้ “ป่า” หมายถึงพื้นที่ที่มีขนาดระหว่าง

0.05 – 1 เฮกเตอร์ (0.31 – 6.25 ไร่) ความสูงของต้นไม้ระหว่าง 2 – 5 เมตร และการปกคลุมของเรือนยอดระหว่างร้อยละ 10 – 30

- การทำลายป่า (Deforestation) UNFCC (2006b) ให้ความหมายว่า “การเปลี่ยนแปลงที่ดินอันเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์จากพื้นที่ที่เป็นป่าเป็นพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่า”

- ความเสื่อมโทรมของป่า (Degradation) ความเสื่อมโทรมของป่านี้อย่างไม่มีมาตรฐานกำหนดที่ชัดเจน และการติดตามตรวจสอบความเสื่อมโทรมของป่าก็ยุ่งยากมากกว่าการทำลายป่า ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังต้องมีการศึกษาและการเจรจาต่อไป

ชนิดของก๊าซเรือนกระจก ก๊าซเรือนกระจกที่ครอบคลุมในพิธีสารเกียวโตมี 6 ชนิด ได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂), มีเทน (CH₄), ไนตรัสออกไซด์ (N₂O), ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs), เปอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs), และซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF₆) แต่ก๊าซที่มีในธรรมชาติและเกี่ยวข้องกับป่าไม่มีเพียงสามชนิดแรกเท่านั้น โดยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จัดว่าเป็นก๊าซที่มีความสำคัญมากที่สุด

2) ประเด็นด้านการสร้างแรงจูงใจ (Positive Incentives)

ตามแนวคิดของ REDD นั้น ควรมีการสร้างสิ่งจูงใจทางบวกให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถลดอัตราการทำลายป่า หรือสามารถอนุรักษ์พื้นที่ป่าธรรมชาติไม่ให้ลดลงหรือเสื่อมโทรมลง การสร้างแรงจูงใจทางบวกสามารถทำได้หลายวิธีการ เช่น การให้เงินชดเชย การให้เงินช่วยเหลือ การยกเว้นภาษีและการให้สิทธิทางการค้า เป็นต้น

3) ประเด็นด้านนโยบาย (Policy Approach)

ประเด็นด้านนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศเจ้าบ้านโดยตรง เนื่องจากความสำเร็จของกลไก REDD ขึ้นอยู่กับนโยบายป่าไม้ของประเทศเจ้าบ้านในการดำเนินการเพื่อลดการทำลายป่า ซึ่งหากนโยบายป่าไม้ไม่เข้มแข็งพอ มาตรการสร้างแรงจูงใจก็ไม่อาจลดอัตราการทำลายป่าได้ ความสำเร็จของการลดการทำลายป่านั้นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดการป่าอย่างยั่งยืน (ITTO, 2005)

บทวิเคราะห์

เนื่องด้วยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases: GHG) เป็นก๊าซที่มีการสะสมตัวในชั้นบรรยากาศเป็นระยะเวลานาน และการสะสมของก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมากจะส่งผลให้สภาพภูมิอากาศโดยรวมของโลกมีอุณหภูมิสูงขึ้น จนกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ UNFCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย

เพื่อให้ธรรมชาติสามารถปรับตัวได้ และเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร และไม่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ต่อมาที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคี (COP: Conference of the Parties) ครั้งที่ 3 เมื่อปี 2540 ได้มีการรับรองพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2548 (ค.ศ. 2005) โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก คือกำหนดข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legally Binding Obligations) ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีใน Annex I (ได้แก่ ประเทศพัฒนาแล้ว 24 ประเทศ และ ประเทศที่มีเศรษฐกิจอยู่ในระยะปรับเปลี่ยน ซึ่งได้แก่ประเทศยุโรปตะวันออก และอดีตประเทศสังคมนิยม) โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่ม Annex I ในปี 2533 (ค.ศ. 1990) ภายในช่วงปี 2551 – 2555 (ค.ศ. 2008 - 2012) ทั้งนี้ ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญาฯ อาจแตกต่างกันไปได้ ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาประเทศ และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีต เช่น สหภาพยุโรปมีพันธกิจที่ต้องลดก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 8 สหรัฐอเมริกามีพันธะต้องลดร้อยละ 7 (ปัจจุบันนี้สหรัฐอเมริกายังไม่ลงนามให้สัตยาบันในการปฏิบัติตามพันธกรณีนี้) รัสเซีย ไม่มีพันธะในการลดก๊าซเรือนกระจก และออสเตรเลียสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 8 เป็นต้น

ประการที่สอง คือ เพื่อช่วยให้ประเทศในกลุ่ม Annex I สามารถดำเนินการตามพันธะกิจที่กำหนดไว้ได้ พิธีสารเกียวโตจึงกำหนดให้มีกลไกที่ยืดหยุ่น (Flexible Mechanism) เพื่อช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ 3 อย่างคือ การดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Joint Implementation: JI) การซื้อขายใบอนุญาตในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศ (International Emission Trading: IET) และการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการจัดทำกลไกสำหรับการพัฒนาเพื่อสิ่งแวดล้อม (Clean Development Mechanism: CDM) หรือที่เรียกว่า “กลไกการพัฒนาที่สะอาด”

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยความสมัครใจได้รับความนิยมเป็นอย่างมากจากทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา แรงกระตุ้นหนึ่งคือ การค้าคาร์บอนเครดิตของภาคสมัครใจ แม้ว่าสัดส่วนของปริมาณการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในภาคสมัครใจจะน้อยกว่าของภาคบังคับ (ตามพิธีสารเกียวโตหรือตามกฎหมายภายในประเทศ) แต่สัดส่วนดังกล่าวก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด และได้ส่งแรงกระตุ้นมายังผู้ประกอบการในประเทศไทย ที่มีแนวโน้มดำเนินการขายคาร์บอนเครดิตให้กับผู้ซื้อในต่าง

ประเทศ (ซึ่งอาจอยู่ในรูปของคาร์บอนเครดิตที่ผ่านกระบวนการของ CDM และที่อยู่ในรูปของโครงการ Carbon Offset)

กลไกในพิธีสารเกียวโตที่ประเทศไทยสามารถร่วมดำเนินการได้ในขณะนี้คือ กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) จนถึงเดือนมิถุนายน 2551 มีโครงการ CDM ในประเทศไทยที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลแล้วกว่า 30 โครงการ เรื่อง CDM (เช่น โครงการ Biogas from Wastewater Management by Palm Power Green Co., Ltd พัฒนาโดย Palm Power Green Co., Ltd เป็นโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากน้ำเสียโรงงานน้ำมันปาล์ม สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ 27,105 ตันคาร์บอนไดออกไซด์ต่อปี) เป็นเรื่องที่มีข้อวิจารณ์ถกเถียงมาตั้งแต่เริ่มต้นพิธีสารเกียวโตและนับวันจะมีคำถามและข้อถกเถียงเกี่ยวกับโครงการ CDM มากขึ้น เช่น เรื่องประสิทธิผลต่อการแก้ไขปัญหาโลกร้อน เรื่องผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้รับการลงทุน (Host Country) ฯลฯ เกี่ยวกับเรื่อง CDM นี้ (นิรมล สุธรรมกิจ และ ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล, 2551)

มาตรการจัดทำโครงการ Carbon Offset

โครงการ Carbon Offset หมายถึง กิจกรรมที่เกิดขึ้นนอกโรงงานหรือบริษัท โดยกิจกรรมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือเพื่อดูดซับหรือเก็บกักก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ ในขณะที่กิจกรรมภายในโรงงานหรือบริษัทยังคงดำเนินการเหมือนเดิม หรือไม่สามารถลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ กิจกรรมของโครงการ Carbon Offset จึงมีเป้าหมายเพื่อให้การลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้โครงการนี้สามารถนำไปหักล้างกับปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโรงงานหรือบริษัท (ซึ่งอาจจะหักล้างกันหมด หรือไม่หมดก็ได้ หากหักล้างหมด จะก่อให้เกิดภาวะที่เรียกว่า Carbon Neutral)

โครงการ Carbon Offset ข้อดีหลายประการ และประการที่สำคัญคือ โครงการบางประเภทสามารถสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ที่โครงการตั้งอยู่ และอาจสร้างประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมได้ด้วย โครงการ Carbon Offset ที่อาจทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและประโยชน์ต่อสังคมนั้น อาจต้องจำแนกออกเป็น 2 กรณี คือ

- โครงการประเภทปลูกป่ากับฟื้นฟูป่า (Afforestation or Reforestation) ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับประชาชนในระดับท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ถ้าการปลูกป่านั้น มีเจตนาารมณ์เพื่อการใช้ประโยชน์สำหรับชุมชนในท้องถิ่น และไม่ได้ทำให้ต้องโยกย้ายชุมชนออกจากพื้นที่

- โครงการประเภททรัพยากรหมุนเวียน (Renewables) ที่มักเกี่ยวข้องกับทรัพยากรในพื้นที่ เช่น การใช้พลังงานลม การใช้พื้นที่เพื่อการปลูกพืชน้ำมัน (Bio-Fuel) หรือการเก็บกักก๊าซมีเทนจากการเลี้ยงสัตว์หรือฝังกลบขยะเพื่อนำมาเป็นเชื้อเพลิงชีวภาพ (Bio-Gas) ในการ

ผลิตไฟฟ้าใช้ในครัวเรือนหรือหมู่บ้าน โครงการประเภทนี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนาภายในชุมชน หรือก่อให้เกิดการประหยัดรายจ่ายจากการใช้พลังงานเชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์ และยังอาจก่อให้เกิดการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนที่เพาะปลูกพืชพลังงาน เพื่อป้อนโรงงาน

ด้วยเหตุนี้ โครงการ Carbon Offset ประเภทปลูกป่าจึงได้รับความนิยมและแรงสนับสนุนค่อนข้างมาก นอกจากนี้ประโยชน์ของโครงการประเภทนี้แตกต่างไปจากกิจกรรมประเภทอื่นๆ หลายประการ อาทิ การปลูกป่าสามารถกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Sequestration) ได้ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว การปลูกป่าไม่ยังช่วยคุ้มครองระบบนิเวศ ปกป้องน้ำท่วมและการพังทลายและชะล้างหน้าดิน อีกทั้งช่วยกรองน้ำให้สะอาด (Water Purification) การปลูกป่าไม่ยังเป็นกลไกที่สามารถใช้ทั้งบรรเทาปัญหาและใช้ในการปรับตัว (Combine Mitigation and Adaptation Activities) สำหรับประชาชนที่มีความเสี่ยงจะได้รับผลกระทบจากสภาวะโลกร้อน (เช่น พายุ ความแห้งแล้ง น้ำท่วม) พื้นที่ป่าไม้บางแห่งยังเป็นที่พักอาศัยหรือแหล่งรายได้ของประชาชนพื้นเมืองอีกด้วย นอกจากนี้ พื้นที่ป่าไม้ยังอาจใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อประชาชนท้องถิ่นสามารถนำเงินมาใช้ประโยชน์ในทางที่จะยกระดับรายได้และการครองชีพให้ดีขึ้น นอกจากนี้ หากมีการคำนวณคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) จากการปลูกป่า ซึ่งจะทำให้ผู้ปลูกหรืออนุรักษ์ป่าไม่ได้รับรายได้จากการขายคาร์บอนเครดิต อันอาจจะเป็นการลดแรงจูงใจในการตัดต้นไม้อย่างอำเภอใจหรืออย่างผิดกฎหมายได้ (Sustainable Forestry Management, 2007) ถึงกระนั้นก็ตาม โครงการ Carbon Offset ที่จะต้องมีความน่าเชื่อถือ และเป็นประโยชน์สำหรับสิ่งแวดล้อมโดยแท้จริง อีกทั้งต้องมีระยะเวลาที่ยาวนานเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกได้ตามที่ต้องการ เป็นต้น (นิรมล สุธรรมกิจ, 2552)

ถ้าจะป้องกันอันตรายจากโลกร้อน วิธีเดียวที่จะป้องกันคือ ลดระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศลงจนเหลือระดับความเข้มข้นเท่ากับยุคก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่ในทางปฏิบัติเป้าหมายนี้คงเป็นไปได้ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ประเมินการว่า ถ้าจะรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกให้คงที่ พวกเราต้องลดการปล่อยก๊าซต่างๆ อย่างมากถึงร้อยละ 20 – 80 ยกตัวอย่างเช่น ต้องลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงร้อยละ 60 ซึ่งหมายความว่าเราจะต้องลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ลงกว่าครึ่งหนึ่งในภาคอุตสาหกรรม การขนส่ง และการผลิตกระแสไฟฟ้า (เจอร์รี โพลเลย์, 2538)

หลักการในการจัดสรรภาระความรับผิดชอบต่อก๊าซเรือนกระจก

ในการจัดสรรภาระความรับผิดชอบต่อก๊าซเรือนกระจกเป็นเรื่องใหญ่และมีข้อถกเถียงกันอย่างมากกว่าหลักการในการจัดสรรนั้น ควรจะยึดถือแนวทางใดจึงจะเหมาะสม คือมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม Thompson and Rayner (1998) ได้สรุปรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับหลักการที่อาจนำมาใช้จัดสรรภาระความรับผิดชอบดังกล่าวไว้ถึง 13 หลักการด้วยกัน โดยส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรเพื่อให้เกิดความยุติธรรม งานวิจัยนี้เสนอแนวคิดการแบ่งภาระความรับผิดชอบตามการปลดปล่อยที่จุดผลิต (Production – based Accounting) ดังนี้

แนวคิดการจัดสรรภาระความรับผิดชอบต่อก๊าซเรือนกระจก แนวทางนี้ เป็นแบบที่ใช้ในการคำนวณปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่กำหนดไว้ใน IEA (2007) และ IPPC (2007) ที่ใช้อยู่ตามพิธีสารเกียวโต โดยคำนวณก๊าซเรือนกระจกจากที่ถูกปลดปล่อยในประเทศนั้นๆ ตามเขตแดนทางภูมิศาสตร์ โดยไม่คำนึงว่าจะเกิดจากกิจกรรมใด ไม่ว่าจะเป็นการผลิตสินค้าและบริการ การบริโภคพลังงาน และจะไม่พิจารณาว่าบริษัทที่ผลิตนั้นเป็นบริษัทในประเทศหรือบริษัทข้ามชาติ

ข้อสนับสนุน วิธีดังกล่าวเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษต้องรับภาระการจ่าย (Polluter Pays Principle) ซึ่งมีข้อดีที่เด่นที่สุดก็คือ มีความง่ายในการคำนวณเพราะจะคำนวณตามปริมาณการผลิตสินค้าในประเทศนั้นๆ โดยปริมาณก๊าซเรือนกระจกจะสัมพันธ์กับการผลิตผ่านการใช้พลังงานที่มีการเผาผลาญเชื้อเพลิงฟอสซิล และเป็นปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตนั้นโดยตรง

ข้อด้อย ละเลยการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการขนส่งระหว่างประเทศ เช่น การขนส่งทางทะเล การขนส่งทางอากาศ เนื่องจากกิจกรรมการขนส่งนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในเขตแดนของประเทศใด Ziesing (2005) ได้ประมาณการว่าสัดส่วนของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากกิจกรรมเหล่านี้มีขนาดประมาณร้อยละ 3 ของการปลดปล่อยของโลกทั้งหมด

ข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การบริหารจัดการ Carbon Credit/Carbon Offset ในภาคสมัครใจสำหรับประเทศไทย

มีอยู่ 8 ประการ ดังนี้

- 1) การสนับสนุนการทำรายงานการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ภายในโรงงานหรือกิจกรรมของภาคธุรกิจ หรือการจัดทำ Carbon Footprint ตามความสนใจของเจ้าของธุรกิจ
- 2) การจดทะเบียนโครงการ (Registration) ที่มีกิจกรรมประเภทลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (โครงการที่มี Carbon Credit) และโครงการประเภท Carbon Offset เพื่อเป็นการรับรองกิจกรรมและเป็นการส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ให้เอกชนรายอื่นๆ ได้ปฏิบัติตาม

3) การกำหนด “ฉลากลดโลกร้อน” สำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีการลดการใช้พลังงาน หรือมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิต-การขนส่ง

4) การจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

5) สิ่งจูงใจทางด้านภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax) เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการที่ยินดีลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรับการลดหย่อน อีกทั้งยังเป็นการดึงดูดให้ผู้ประกอบการไทยที่ดำเนินกิจกรรมการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในภาคสมัครใจในต่างประเทศ เข้ามารายงานผลการดำเนินการในระบบบริหารจัดการของภาครัฐ

6) การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาจดทะเบียน Carbon Credit และ Carbon Offset ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของภาครัฐ หรือเป็นหน่วยงานร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชน

7) การตั้งตลาดคาร์บอนในประเทศไทยแบบมีการกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Cap-and-Trade) ภายใต้ความเชื่อที่ว่าตลาดคาร์บอนจะสามารถช่วยผู้ประกอบการลดต้นทุนการกำจัดก๊าซเรือนกระจกได้

8) การตั้งตลาดคาร์บอนในประเทศไทย แบบอิสระหรือแบบไม่มีการกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งอาจส่งเสริมเฉพาะบางอุตสาหกรรม หรืออาจมีการส่งเสริมการตั้งตลาดคาร์บอนภายในจังหวัดหรือท้องถิ่น เช่น อาจจะไม่ให้มีการซื้อขายคาร์บอนข้ามพื้นที่ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งตลาดคาร์บอนแบบนี้ จะต้องได้รับความร่วมมือจากบริษัทหรือองค์กรที่พร้อมจะเข้าร่วมกิจกรรมของตลาด และจำเป็นต้องคำนึงถึงความพร้อมของผู้ประกอบการแต่ละรายภายในอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมประเภทเดียวกัน (นิรมล สุธรรมกิจ, 2552)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน เอกสารนี้ได้กำหนดคำนิยาม “มาตรการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบสมัครใจ (Voluntary Emission Reduction approach: VER)” ไว้ว่าเป็นมาตรการที่ภาครัฐของประเทศต่างๆ (ทั้งที่มีพันธกรณีและที่ไม่มีพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต) ได้มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนดำเนินการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ควบคู่ไปกับการกำหนดมาตรการแบบบังคับ (Enforcement Measures) สำหรับประเทศที่มีพันธกรณี) ดังนั้น การลดก๊าซเรือนกระจกแบบสมัครใจ (VER) หมายถึง การลดก๊าซเรือนกระจกที่ไม่มีกฎบังคับหรือกำหนดระยะเวลาเป็นความสมัครใจขององค์กรที่จะช่วยบรรเทาหรือลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในปัจจุบันการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างสมัครใจได้มีการดำเนินการอย่างแพร่หลายและมีหลากหลายรูปแบบโดยเฉพาะในต่างประเทศ ทั้งประเทศที่มีพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไม่มีพันธกรณี เอกสารนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการลดก๊าซเรือนกระจกแบบสมัครใจที่มีในต่างประเทศ ว่าจะส่งผลดีและผลเสียต่อการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศไทยอย่างไร (ในด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของไทย)

ประโยชน์ของการดำเนินมาตรการแบบสมัครใจ มีอยู่ด้วยกันหลายประการได้แก่ การสร้างความตระหนักรู้ร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ในการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีแก่ผู้ที่มีส่วนร่วม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจ)

มาตรการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบสมัครใจที่เกิดขึ้นในต่างประเทศสามารถจำแนกออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ มาตรการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Energy Efficiency) มาตรการเปลี่ยนไปใช้พลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) มาตรการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคการขนส่ง (ทางบก) มาตรการจัดทำโครงการประเภท Carbon Offset มาตรการติดฉลากคาร์บอน (Carbon Label) และ มาตรการตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจ (Voluntary Carbon Market) ซึ่งแต่ละประเภทมีทั้งข้อดีและข้อด้อย แตกต่างกันออกไปและยังอาจส่งผลกระทบทางอ้อมมายังประเทศไทย

ทั้งนี้มีความเชื่อว่า มาตรการแบบสมัครใจที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของไทย เช่น การปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศลดลง การได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบของมาตรการดังกล่าว

ถึงกระนั้นก็ตาม แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนของไทย มีความเห็นว่า ภาครัฐควรส่งเสริมการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบสมัครใจ มากกว่าแบบบังคับ (ตัวอย่างของมาตรการแบบบังคับ เช่น การกำหนดมาตรการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรฐานเทคโนโลยี การจัดเก็บภาษีคาร์บอน เป็นต้น) จากการประชุมกลุ่มเฉพาะหลายครั้ง ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า มาตรการแบบบังคับบางประเภทอาจมีความจำเป็นต้องนำมาใช้ในอนาคต ทั้งนี้ภาครัฐจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ภาคธุรกิจและภาคประชาชนเข้าใจถึงความจำเป็นดังกล่าว (ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการใช้หลักการป้องกันไว้ก่อน และการร่วมกันรับผิดชอบในปัญหาของสังคมโลก)

มาตรการแบบสมัครใจที่หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ของไทยเห็นควรให้มีการสนับสนุนได้แก่ การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Energy Efficiency) การลดก๊าซเรือนกระจกในภาค

การขนส่ง และ การจัดทำโครงการ Carbon Offset และ มาตรการเหล่านี้ได้มีการดำเนินการในหลายองค์กรอยู่แล้ว แต่ยังขาดการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและไม่ครบถ้วน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อภาครัฐในการกำหนดนโยบายระดับชาติที่เหมาะสม และในการกำหนดท่าทีในการเจรจาระหว่างประเทศ เพื่อลดแรงกดดันจากนานาชาติ (Niramorn Suthamkij, 2009)

ข้อเสนอจากนักวิชาการไทย เกี่ยวกับ REDD

รัฐบาลควรมีนโยบายและแผนงานที่ชัดเจน ดังนี้

1. สร้างแรงจูงใจในเชิงบวกให้แก่ทุกภาคส่วนเพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐาน และสร้างเสริมศักยภาพของบุคลากรและการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการดำเนินกิจกรรมรักษาพื้นที่ป่า ลดการบุกรุกทำลายป่า การเพิ่มพื้นที่ป่า การประเมินพื้นที่ป่าและคาร์บอนสต็อกในป่าชนิดต่างๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการขอรับเงินชดเชยการดูแลรักษาป่าหรือการเข้าตลาดซื้อ-ขายคาร์บอนเครดิตในอนาคต

2. จัดให้มีการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่อจุดยืนและท่าทีของประเทศไทย ในการเลือกแนวนโยบายการสนับสนุนของมาตรการ REDD ได้แก่

2.1) แนวทางสนับสนุนลักษณะกองทุน (Fund Based)

2.2) แนวทางสนับสนุนการใช้กลไกการตลาดซื้อ-ขายคาร์บอนเครดิต (Market Based)

2.3) การใช้ทั้งสองแนวทางข้างต้น

(Source: Office of International Cooperation on Natural Resources and Environment, Ministry of Natural Resources and Environment)

บทสรุป

การขยายตัวของตลาดคาร์บอนในต่างประเทศ อาจส่งผลมายังผู้ประกอบการไทย ในฐานะผู้ขาย Carbon Offset (มิใช่คาร์บอนเครดิต เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศนอกภาคผนวก 1/B ของอนุสัญญา UNFCCC/Kyoto Protocol) แม้ว่าการดำเนินการอย่างสมัครใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเป็นเรื่องที่ควรส่งเสริม แต่หากภาครัฐขาดข้อมูลในส่วนนี้ ก็อาจจะเป็นผลเสียในประเทศไทยในระดับการเจรจาระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ เนื่องจากประเทศไทยมีแนวโน้มในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น (ทั้งในด้านปริมาณและอัตราการเพิ่ม) ซึ่งอาจกลายเป็นจุดเด่นที่อาจมีแรงกดดันจากภายนอกให้ประเทศไทยมีพันธะในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นทางการมากขึ้น หากประเทศไทยขาดข้อมูลส่วนของภาคสมัครใจ (ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) ก็จะทำให้อำนาจการต่อรองในการเจรจาระหว่าง

ประเทศมีน้ำหนักน้อยลง นอกจากนี้ หากภาครัฐกำหนดมาตรการบังคับในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยขาดข้อมูลของภาคสมัครใจ ก็อาจทำให้การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ หรือขัดขวางการดำเนินการของภาคสมัครใจก็ได้

REDD เป็นกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่า ที่ถูกนำเสนอในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยสามัญและมีแนวโน้มว่าจะถูกใช้เป็นกลไกเพิ่มเติมภายหลังสิ้นสุดพันธกรณีพิธีสารเกียวโตระยะที่ 1 ปัจจุบันยังมีประเด็นเจรจาในเรื่องของการออกแบบระบบ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเทคนิควิธีการ ด้านการสร้างแรงจูงใจ และด้านนโยบาย ประเทศไทยมีส่วนเกี่ยวข้องกับ REDD ในฐานะเป็นประเทศภาคีอนุสัญญา และเป็นประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า REDD จึงเป็นกลไกที่มีนัยสำคัญต่อประเทศไทย และควรติดตามการเจรจาอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวส่งผลประโยชน์ต่อประเทศ และต่อประชาคมโลกมากที่สุด การศึกษาวิจัยเชิงลึกจะทำให้ได้ข้อมูลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเจรจาอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- Thailand Research Fund (TRF). (2009). Negotiations and resolve the heat of Thailand and in the global : Voluntary Carbon Market and REDD. Bangkok.
- Thailand Research Fund (TRF). (2009). The new algorithms to solve global warming in voluntary and manufacturing sector. Bangkok.
- Thailand Research Fund (TRF). (2008). Direction of the Kyoto Protocol and the Basel Convention. Bangkok.
- Thailand Research Fund (TRF) and Good Governance for Social Development and the Environment Institute (GSEI). (2008). Developing assessment methods Responsibility for greenhouse gas emissions from Industry between developed countries and developing countries. Bangkok.
- Gerald Folley. (1995). Global warming who is taking the heat?. Bangkok.
- Office of International Cooperation on Natural Resources and Environment Ministry of Natural Resources and Environment. (2010). Project of monitoring and evaluation framework to Implement the UN Convention on climate change (UNFCCC) Final Report. Bangkok.

Thomson, M.; and Rayner, S. (1998) 'Cultural discourses', in: Rayner, S. & Malone, E. L. (Ed.) Human Choice and Climate Change: An International Assessment, Vol. 1, Battelle Press, 195 – 264.

IEA (2007) Tracking Industrial Efficiency and CO2 Emissions.

IPPC (2007) "2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories," <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html> (accessed November 2008)

Peter, G.P.; and E.G. Hertwich (2008) "Post-Kyoto greenhouse gas inventories: production versus consumption," Climate Change, 86, 53.

