

06

ความเป็นผู้นำของสหภาพยุโรปในการต่อสู้ กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก EUROPEAN UNION LEADERSHIP IN COMBATING GLOBAL CLIMATE CHANGE

รังสรรค์ สุคำภา✉

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

Rangsan Sukhampha✉

Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences
Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage

✉ rangsan@vru.ac.th

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้เป็นการวิเคราะห์บทบาทของสหภาพยุโรปในการเจรจาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลก จากการศึกษาพบว่า สหภาพยุโรปพยายามแสดงบทบาทเป็นผู้นำในเวทีการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก โดยใช้วิธีการ “ตัวอย่างนำวิถี” แสดงเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศอื่นๆ เห็นได้จากการกำหนดมาตรการและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นผู้ผลักดันให้พิธีสารเกียวโตได้รับการให้สัตยาบัน และพยายามแก้ปัญหาแบบบูรณาการ สร้างเอกภาพในจุดยืนร่วมกันในมวลหมู่สมาชิกสหภาพยุโรปด้วยกัน นอกจากนี้ยังพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อประเทศที่สามอื่นๆ นอกสหภาพยุโรปในการผลักดันให้นโยบายที่ใช้ภายในสหภาพยุโรปนั้น ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติโดยทั่วกันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทั้งนี้ เป็นการสร้างความได้เปรียบเชิงนโยบาย ซึ่งอาจทำให้ประเทศที่สามนั้นจำต้องพึ่งพิงและผูกมัดตนเองเข้ากับนโยบายการค้าสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปเอง

คำสำคัญ : สหภาพยุโรป การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ระบบการค้าสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ข้อตกลงปารีส 2015 การประชุมเหล่าภาคี ครั้งที่ 21

Abstract

This article aims to analyze the role of the European Union (EU) in combating global climate change. The study found that the European Union plays the leading role in global climate change negotiations by using the “leading by example approach”, as also seen in the case of other EU policies and measures. The EU is the main actor that strongly supports the enforcement of the Kyoto Protocol and advocates an integrated approach to combating the impacts of the global climate change, thus reinforcing the EU’s united position in the global climate change policy debate. The EU has also attempted to influence third countries, outside the EU, in terms of accepting and implementing an EU-wide climate policy framework, as a tactic to gain policy advantage. As a result, these non-EU countries have increased their dependency on and obligations to the EU Emissions Trading Scheme.

Keywords : European Union, Global Climate Change, EU Emission Trading Scheme, Paris Agreement 2015, Conference of the Parties 21

บริบททั่วไป

การรับรองพิธีสารเกียวโตของเหล่าบรรดาสมาชิกแห่งสหประชาชาติ ได้รับการพิจารณาว่าเป็นการรับรองข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากที่สุด ในปัจจุบัน เจตจำนงช่วงแรกของพิธีสารเกียวโต (The first commitment period) จากปี ค.ศ. 2008-2012 ได้สิ้นสุดลงแล้ว ต่อมาในปี 2012 ในที่ประชุมโดฮา (Doha) ได้ทำการแก้ไขพิธีสารเกียวโต โดยกำหนดให้มี เจตจำนงช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโต (The second commitment period) คือจากปี ค.ศ. 2013-2020 อย่างไรก็ตาม การแก้ไขญัตติที่โดฮา (Doha Amendment) จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อเหล่าประเทศภาคีให้การสัตยาบันครบ 144 ประเทศ จึงทำให้ ณ ปัจจุบันญัตติดังกล่าวจึงยังมิได้มีผลบังคับใช้แต่ประการใด (UNFCCC, 2016a) ในตัวของพิธีสารเกียวโตเองนั้นถูกตำหนิว่าไม่ได้สร้างความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเจนต่อประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแต่อย่างใด อาจเป็นเพราะว่าขอบข่ายงานมิได้กำหนด/ผนวกเอาสหรัฐอเมริกาเข้ามาร่วมด้วย ยิ่งไปกว่านั้น เป้าหมายต่าง ๆ ก็ไม่ได้กำหนดให้ประเทศจีน และอินเดียต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปพร้อมๆ กับประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อื่นๆ (Helm, 2009a, p. 10)

สหภาพยุโรปก็นั้นเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บังคับใช้พิธีสารเกียวโต นอกจากนั้น ยังถือว่าเป็นผู้วิ่งเต้น (lobby) ระดับแนวหน้าในการกำหนดมาตรการ/เครื่องมือ และกลไกต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในสหภาพยุโรป โดยในทางปฏิบัติสหภาพยุโรปถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการขาดเอกภาพในการนำเสนอผลประโยชน์/จุดยืนของสหภาพยุโรป ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สหภาพยุโรปกั้น มีจุดยืนที่ไม่หนักแน่นพอในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น เวทีการเจรจาของกลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (G20) หรือในที่ประชุมขององค์การการค้าโลก ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่า ไม่สามารถชี้แจงได้ว่า ใครคือผู้ที่จะทำให้กระทำการในนามของสหภาพยุโรป และใครจะเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของสหภาพยุโรป ถ้าหากมีการคุกคามต่อสหภาพยุโรป ซึ่งปัญหานี้ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบเพียงเรื่องการเจรจาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังกระทบต่อการดำเนินนโยบายในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรปทั้งหมดด้วยเช่นกัน (Fernandez, 2012, p. 193)

สหภาพยุโรปเป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคซึ่งประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีศักยภาพและระดับการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน สหภาพยุโรปได้รับผลกระทบจากจากภัยคุกคามต่างๆ มากมาย ภัยคุกคามที่เด่นชัดมากที่สุด และเป็นประเด็นความสนใจของผู้เขียนคือ ภัยคุกคามจากธรรมชาติอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิที่สูงขึ้นของโลก ซึ่งเป็นที่สรุปตรงกันว่าเกิดจากฝีมือของมนุษย์ อันเป็นภาพสะท้อนจากการดำเนินชีวิตและการบริโภคในวิถีทางที่ไม่ยั่งยืนของมนุษย์นั่นเอง ในการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ขององค์การสหประชาชาติ และการประชุมของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) ถือว่าเป็นกรอบความร่วมมือระดับโลกที่ประเทศต่างๆ มาพบปะเพื่อหารือ/หาแนวทางความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศร่วมกันในระดับโลก ในขณะนั้นเป็นช่วงที่สงครามเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตเพิ่งจะสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกามองว่าตนเองยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะเป็นผู้บารุงผู้นำในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นต้นเหตุที่ทำให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ภาวะผู้นำจึงมาตกอยู่ที่สหภาพยุโรปซึ่งนับว่ามีความพร้อมมากกว่าแถบถิ่นใดๆ อันเนื่องจากสหภาพยุโรปมีความพร้อมทั้งภาคการเงิน

และภาคพลเรือน ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงสามารถแบกรับภาระด้านงบประมาณอันมหาศาลจากนโยบายได้ อีกทั้งสหภาพยุโรปนั้นยังได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนและหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอันเป็นส่วนเติมเต็มและสร้างอำนาจอันชอบธรรมให้กับการดำเนินนโยบายเพื่อลดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปอีกทางหนึ่ง

นอกจากนั้น ความขัดแย้งทางการเมืองภายในของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก อันสืบเนื่องมาจากการต่อสู้/ขัดขวางจากการวิ่งเต้น (lobby) ของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการสร้างปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สหรัฐอเมริกาตัดสินใจไม่ลงนามในสนธิสัญญาเกียวโต ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจไม่ลงนามในสนธิสัญญาเกียวโตของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นการเปิดทางให้สหภาพยุโรปก้าวเข้ามาอย่างสง่างามเผย ในฐานะผู้นำการเจรจาเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก บทบาทที่สหภาพยุโรปได้แสดงต่อประชาคม/ชุมชนระหว่างประเทศ คือ ความเป็นผู้นำโดยการแสดงเป็นตัวอย่าง (Leaderships by example) หรือใช้กลยุทธ์ “ตัวอย่างนำวิถี” (leading by example) ซึ่งเป็นคำที่พยายามอธิบายบทบาท/วิถีก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำของสหภาพยุโรป อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า การจัดการกับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกนั้นเป็นเรื่องที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ และเป็นหน้าที่ของสหภาพยุโรปเองที่ต้องแสดงให้ประเทศอื่นๆ และกลุ่มความร่วมมือในภูมิภาคอื่นๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและดำเนินการตามแนวทางของสหภาพยุโรปที่ได้จัดวางไว้ก่อนแล้ว (Jordan & Rayner, 2010, pp. 52 - 80)

โดยในปี ค.ศ. 2010 สหภาพยุโรปได้สถาปนาองค์กร/หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และเป็นหัวหอกที่สำคัญในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกนั้นคือผู้อำนวยการใหญ่เพื่อปฏิบัติการด้านสภาพภูมิอากาศ หรือที่เรียกย่อๆ ว่า “ดีจี คลิมา” (The Directorate-General for Climate Action -“DG CLIMA”) (European Commission, 2016c) ทั้งนี้เพื่อเป็นการรองรับกฎ/ระเบียบ ขององค์การสหประชาชาติที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น คือ พิธีสารเกียวโต ที่กำหนดให้ทั้งโลกต้องลดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ อย่างน้อยร้อยละ 5 โดยเปรียบเทียบกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี ค.ศ. 1990 ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่ร้ายแรงอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประชาคม/ชุมชนระหว่างประเทศจึงได้มีความเห็นร่วมกันว่าความร้อนของโลกนั้นควรที่จะเพิ่มขึ้นในระดับที่ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส โดยเปรียบเทียบกับอุณหภูมิในยุคก่อนอุตสาหกรรม โดยในแต่ละปีสหภาพยุโรปปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกสู่บรรยากาศประมาณร้อยละ 11 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดของโลก โดยคิดเป็นปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ประมาณร้อยละ 63 ของก๊าซเรือนกระจกทั้ง 6 ชนิด ซึ่งเป็นปริมาณมากที่สุด ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงแสดงความเป็นผู้นำโดยการรับภาระว่าตนเองจะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 โดยเปรียบเทียบกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งสูงกว่ามาตรฐานที่พิธีสารเกียวโตกำหนดไว้ที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 (European Commission, 2016d)

นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา สหภาพยุโรปจึงได้บัญญัติมาตรการต่าง ๆ มากมาย รวมไปถึงกฎ/ระเบียบ (Regulations) คำสั่ง (Directives) ข้อตัดสินใจ (Decision) ข้อเสนอแนะและความเห็น (Recommendations and Opinions) สารสั้น (Communications) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความตระหนักว่าก๊าซที่เป็นต้นตอที่ทำให้สภาพภูมิอากาศโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดในปัจจุบัน คือ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ทำให้สหภาพยุโรปผลิตนโยบาย

ออกมาโดยเน้นหนักไปที่การลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จะเห็นได้จากนโยบาย การซื้อขายคาร์บอน (Carbon Trading) คือ โดยใช้ระบบ “Cap-and-Trade” หรือ การส่งเสริมให้มีการค้า และควบคุมสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปพร้อมๆ กัน นอกจากนั้น สหภาพยุโรปยังได้เสนอ ชุดทาง นโยบาย 20-20-20 (20-20-20 package) เพื่อเป็นแนวทางในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ให้ได้ตามเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2020 อีกทั้งในปัจจุบันสหภาพยุโรปก็กำลังพัฒนา “กรอบงาน 2030” (2030 Framework) (European Commission, 2016e) เพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายด้านพลังงาน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหภาพยุโรปอีกด้วย นอกจากนั้น สหภาพยุโรปยังได้กำหนด นโยบายที่เรียกว่า “แผนงาน 2050” (2050 Roadmap) เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ ได้ถึง 80-90% ภายในปี ค.ศ. 2050 โดยมี “แผนงานเพื่อสถาปนาเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำให้กับยุโรป” (A Roadmap for Building the Low-Carbon European Economy) (European Commission, 2016f) อันเป็นแผนปฏิบัติการซึ่งนับว่าเป็นความท้าทายใหม่ของสหภาพยุโรปเลยทีเดียว

ในที่นี้ ผู้เขียนต้องการเน้นการวิเคราะห์บทบาทความเป็นผู้นำของสหภาพยุโรปในภาพกว้าง โดยจะเห็นว่า สหภาพยุโรปนั้นมีความศรัทธากับระบบการค้าสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอย่างมาก โดยสหภาพยุโรปเองเชื่อว่า เป็นการจัดตั้งระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ขณะนี้ก็ว่าได้ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเพื่อลดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซ เรือนกระจกของสหภาพยุโรปนั้นยังเป็นข้อกังขา ซึ่งมีกรณีตัวอย่างรัฐจำนวนหนึ่ง เช่น ประเทศสวีเดน เดนมาร์ก และเยอรมนี เป็นประเทศที่มีเทคโนโลยีเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนที่ก้าวหน้ามาก จึงถูกมอง ว่าปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดลงเป็นผลมาจากนโยบายภายในประเทศมากกว่าที่จะเป็นไป ตามมาตรการหรือนโยบายที่ถูกขับเคลื่อนโดยสหภาพยุโรปโดยตรง นอกจากนั้นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องนี้ของสวีเดนกับเดนมาร์กเกิดขึ้นมาตั้งแต่วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 และอาจมองได้ว่า เป็นกิจกรรม/นโยบายที่ประเทศเหล่านั้นดำเนินการเพื่อความมั่นคงด้านพลังงาน ของตนเอง โดยเหตุผลหลักมิใช่เพื่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกแต่อย่างใด (Jordan & Rayner, 2010, pp. 52 - 80)

ในบริบทแวดล้อมของการเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นั้น อาจกล่าวได้ว่า การประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติเป็นกรอบการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการปกป้อง สิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สำคัญที่สุดในกรอบการเจรจาแห่งสหประชาชาติ สหภาพยุโรปนั้นได้รับแรงสนับสนุนให้เป็นผู้ดำเนินการเจรจาข้อตกลงที่จะเข้ามาแทนที่พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) หลังปี ค.ศ. 2012 ที่แข็งแกร่งมาก (BusinessGreen, 2011) โดยสหภาพยุโรป แถลงการณ์ว่าตนเองจะเป็นผู้นำในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเอง (European Council, 2007) แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สหภาพยุโรปกำลังแสดงบทบาทนี้ในขณะที่ยังไม่มีประเทศใดๆ ในโลกต้องการรับมาเป็นของตนซึ่งเป็นความจริงที่ไม่มีใครอยากทำแต่สหภาพยุโรปกลับไขว่คว้าให้ได้ มาซึ่งความเป็นผู้นำ อย่างไรก็ตาม ความพยายามของสหภาพยุโรปในการดึงเอาประเทศต่างๆ เข้ามา ข้องเกี่ยวกับประเด็นปัญหาหรือเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศ แต่ สภาพความเป็นจริงในการเจรจาต่อรองนั้น มีปัจจัยและตัวแสดงมากมายที่จะเป็นตัวจำกัดและเหนี่ยวรั้ง ความพยายามของสหภาพยุโรปในการแปลงเจตจำนงที่เป็นลายลักษณ์อักษรสู่การปฏิบัติให้บังเกิด ผล เช่น กรณีการทดลองให้ควบรวมภาคธุรกิจการบิน (Aviation) เข้ากับระบบการค้าสิทธิการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจกยุโรป (European Union Emission Trading Scheme / System : EU ETS)

ในวันที่ 1 มกราคม 2012 แต่คณะกรรมการการยุโรปได้ยื่นข้อเสนอในเดือน พฤศจิกายน 2012 ให้เลื่อนออกไปก่อน อันเนื่องมาจากได้รับแรงต้านจากประเทศจีนว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่จีน และจีนอาจจะตอบโต้ด้วยวิธีการเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป ต่อมาเมื่อ EU ETS เข้าสู่ระยะที่ 3 (EU ETS phase III) คือ ระหว่าง ค.ศ. 2013-2020 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2016) EU ETS สามารถบังคับใช้ได้เพียงกับเครื่องบินที่บินระหว่างสนามบินที่ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจยุโรปเท่านั้น (European Economic Area - EEA) ในอีกแง่หนึ่งอาจเป็นไปได้ว่าประเทศที่สาม (นอกสหภาพยุโรป) เกรงว่าจะเป็นการผูกมัดตัวเองเข้ากับกฎเกณฑ์ที่ตนเองไม่มีส่วนริเริ่มและเป็นการสร้างภาระพึ่งพิง (Dependency) ต่อสหภาพยุโรปในภายภาคหน้า

ข้อเสนอเพื่อการแก้ไข คำสั่งว่าด้วยระบบการค้าสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งได้รับการนำเสนอครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2006 (COM (2006) 818 Final) ถูกต่อต้านจากประเทศจีน สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย แรงต้านนี้อาจเป็นผลมาจากการที่คำสั่งนี้พยายามรวบรวมภาคธุรกิจการบินเข้ากับ EU ETS โดยมุ่งหวังในแรกเริ่มว่าจะนำไปใช้กับธุรกิจการบินทั่วโลก ทั้งสามประเทศข้างต้นมองว่าอาจสร้างภาระให้แก่ตนโดยไม่จำเป็น และอาจทำให้ราคาเครื่องบินและราคาเชื้อเพลิงที่นำเข้าจากประเทศของตนสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงอาจกล่าวได้ว่า คำสั่งว่าด้วยระบบการค้าสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (The EU ETS Directive) จะส่งผลกระทบต่อดุลการค้าระหว่างประเทศ (The Balance of International Trade) ซึ่งโอกาสที่จะชนะหรือก้าวข้ามอุปสรรคที่เกิดจากระบบการค้าสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก คำสั่งฉบับล่าสุดฉบับแก้ไขปี ค.ศ. 2014 (European Commission, 2014) ระบุอย่างชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ที่ EU ETS ครอบคลุมภาคธุรกิจการบินในกรอบเวลาดังแต่วันที่ 1 มกราคม 2013 ถึง 31 ธันวาคม 2016 คือ 1) เที่ยวบินที่บินระหว่างสนามบินในเขตเศรษฐกิจยุโรป แต่ไม่รวมพื้นที่ห่างไกล 2) เที่ยวบินที่บินระหว่างสนามบินในเขตพื้นที่ห่างไกลด้วยกัน 3) เที่ยวบินที่บินระหว่างสนามบินในโครเอเชียกับสนามบินอื่นใดในเขตเศรษฐกิจยุโรป แต่ไม่รวมพื้นที่ห่างไกล ด้วยเหตุนี้เหล่าประเทศนอกเขตครอบคลุมของ EU ETS จึงอาจจำเป็นต้องดำเนินการด้วยมาตรการในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันในระดับภายในประเทศของตนเอง ซึ่งปรากฏว่าประเทศจีนได้จะตอบโต้กลับในแบบเดียวกัน (China ETS) เห็นได้จากการจัดตั้งโครงการ “Capacity Building for the Establishment of Emissions Trading Schemes (ETS) in China” อันเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างจีนกับเยอรมนีซึ่งเป็นโครงการนำร่องที่เกิดจากแผนพัฒนา 5 ปี ฉบับที่ 13 ระหว่างปี ค.ศ. 2016-2020 (<http://ets-china.org/>)

การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกเป็นไปอย่างล่าช้า ตั้งแต่มีการจัดทำข้อตกลง “แผนงานบาห์ลี” (The Bali Roadmap) ปี ค.ศ. 2007 จนกระทั่งถึงการประชุมสุดยอดโคเปนเฮเกน (Copenhagen Summit) ประเทศเดนมาร์ก ปี ค.ศ. 2009 กล่าวคือ มีการเจรจาเจตจำนงในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นการส่วนตัวนอกโต๊ะเจรจาที่เป็นทางการ โดยประเทศผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่บางประเทศระหว่างสหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดี บารัค โอบามา กับประเทศจีนโดย เหวิน เจียเป่า นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ประเด็นความเป็นอิสระด้านพลังงานของประเทศตนเอง ในขณะที่เสียงของสหภาพยุโรปนั้นแทบจะไม่มีประเทศใดๆ ฟังเลยแม้แต่น้อย มีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวก่อให้เกิดความล้มเหลวในการประชุมสุดยอดโคเปนเฮเกน แหล่งข้อมูลหลายแห่ง (BBC News, 2009; Becker, 2009) กล่าวว่า สหรัฐอเมริกาและรัฐบาลโอบามา มีความยินดีที่จะดำเนินการตามมาตรการต่างๆ แต่ก็ต้องถูกจำกัดโดยข้ออ้างที่ว่าจะต้องได้รับการอนุมัติจากสภาคองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกาตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ซึ่งกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการลงนามในสนธิสัญญาโดยคำแนะนำและความยินยอมจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง

จำนวนสองในสามของสมาชิกภูมิสถาที่เข้าร่วมประชุมเป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการประวิงเวลาในการเจรจาเพราะเป็นเรื่องที่หลายๆ ประเทศมองว่าเป็นภาระและเป็นเพียงการนำเสนอจุดยืนของแต่ละประเทศเท่านั้น หรืออีกมุมหนึ่ง คงเป็นที่รับรู้ว่าทุกประเทศ ทุกภาคส่วนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก แต่ยังคงมีข้อโต้แย้งว่า เป้าหมายในการปล่อยก๊าซของแต่ละประเทศควรเป็นสัดส่วนเท่าใด

ยิ่งไปกว่านั้น การขยายสมาชิกของสหภาพยุโรป ไม่ได้มีข้อกำหนดว่าประเทศที่เข้าร่วมใหม่จะต้องยอมรับเจตจำนงในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก่อนการเข้าร่วม ในขณะที่ฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นแกนนำผลักดันนโยบายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหภาพยุโรป พยายามควมรวบประเทศสมาชิกที่เศรษฐกิจกำลังพัฒนาบางประเทศที่ไม่ต้องการลงนามในสนธิสัญญาใดๆ ที่กระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นไปคนละทิศทางกับความต้องการของฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักร ดังนั้น ประเทศสมาชิกที่เศรษฐกิจกำลังพัฒนา (ประเทศสมาชิกภายในสหภาพยุโรป) มักตกกระไดพลอยโจรไปกับการลงนามในสนธิสัญญาในนามของสหภาพยุโรปซึ่งมีผู้ผลักดันหลักเพียงสองประเทศข้างต้น (BBC News, 2009) ภาวะตกกระไดพลอยโจนนี้นี้ เป็นเหตุให้ประเทศกำลังพัฒนาในสหภาพยุโรปมักอ้างถึงความล้มเหลวของประเทศจีนในการตอบรับมาตรการต่างๆ ในเวทีการเจรจาโลกด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การประชุมสุดยอดโคเปนเฮเกนเกิดความล้มเหลว (Becker, 2009) ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น นับว่าเป็นภาพสะท้อน และกระทบต่อสถานการณ์ภาพความเป็นผู้นำของสหภาพยุโรปและถูกมองว่าสหภาพยุโรปอาจมีบทบาทที่จำกัดเช่นกันในบางสถานการณ์ (Fernandez, 2012, pp. 192 - 209)

ในการประชุมสุดยอดเดอร์บัน (Durban Summit) ในปี ค.ศ. 2011 (COP17) ได้แสดงให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนามีบางสิ่งบางอย่างที่จะนำเสนอในที่ประชุมเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงบวกมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การประกาศถอนตัวของประเทศแคนาดาจากพิธีสารเกียวโตในตอนจบของการประชุมสุดยอดเดอร์บัน (Durban Accord) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 โดยนาย ปีเตอร์ เคนท์ (Peter Kent) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมประเทศแคนาดา โดย เคนท์ ให้เหตุผลว่า แคนาดาต้องจ่ายเงินจำนวนมหาศาลเพื่อบรรลุเป้าหมายตามพิธีสารเกียวโต (แคนาดามีเป้าหมายอยู่ที่ร้อยละ 6 ภายในปี ค.ศ. 2012 โดยใช้ปริมาณการปล่อยปี ค.ศ. 1990 เป็นฐานเปรียบเทียบ) คิดเป็นเงินกว่า 1 หมื่น 4 พันล้านดอลลาร์แคนาดา หรือ 8.7 พันล้านยูโร หรือเทียบเท่าภาษีที่ประชาชนต้องจ่ายกว่า 1,600 ดอลลาร์แคนาดาต่อครัวเรือน ในขณะที่ปริมาณการปล่อยทั่วโลกกลับเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอื่นๆ นั้นเพิกเฉยและผลักภาระให้แก่แคนาดาอย่างไม่เป็นธรรม (Vaughan, 2011) ที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของกระบวนการโดยรวมของการเจรจา

กรณีที่เกิดขึ้นดูเหมือนว่าจะเป็นการซ้ำเติมและเป็นข้อบ่งชี้ว่ามีความเป็นไปได้อย่างมากที่สหภาพยุโรปอาจจะต้องสูญเสียอิทธิพลต่อการเจรจา/กำหนดวาระการเจรจา หรือควบคุมเกมส์ทางการเมือง ซึ่งสมเหตุสมผลถ้าหากจะยอมรับว่า วันหนึ่งเมื่อปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดขนาดลงมาก เมื่อนั้นก็ถือเป็นการอันควรแล้วที่ผู้ปลดปล่อยมลพิษที่มากกว่า หรือขนาดใหญ่กว่าจะต้องเป็นผู้รับหน้าที่แทน อย่างไรก็ตาม ประเทศที่สาม (ประเทศนอกสหภาพยุโรป) ดูเหมือนว่ากลับมุ่งไปที่ประเด็นปัญหาอื่นๆ ตัวอย่างเช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลโอบามา ได้ใช้ความพยายามอย่างมากเพื่อให้ได้รับการอนุมัติจากสภาคองเกรส ซึ่งได้เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันกับแรงกดดันอันมหาศาลต่อรัฐบาลโอบามาเพื่อให้ทำการปฏิรูประบบประกันสุขภาพ และลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ส่วนกรณีของ

ประเทศจีน มักเป็นการมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายระยะสั้น ที่เชื่อมโยงกันกับระเบียบวาระทางการค้าของจีนเอง (BBC, 2009; Becker, 2009) กระนั้นก็ตามมาตรการต่างๆ ที่สหภาพยุโรปนำมาปรับใช้สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในสหภาพได้จริงอาจเป็นแบบอย่างให้ประเทศประเทศสมาชิกอื่นๆ นำไปดำเนินการต่อไปได้ การรับแนวทางการดำเนินการตามแบบสหภาพยุโรปไปดำเนินการต่อของประเทศสมาชิกอื่นๆ อาจมองได้ว่าเป็นการเปิดทางให้สหภาพยุโรปเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในอนาคต

สหภาพยุโรปในฐานะผู้ผลักดันพิธีสารเกียวโต

สหภาพยุโรปนั้นได้ใช้ความพยายามอย่างมากเพื่อที่จะทำให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้โดยไวที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถึงแม้ว่าในกระบวนการดำเนินการจะใช้เวลานานมาก นับตั้งแต่พิธีสารได้รับการรับรองครั้งแรกในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 (ลงนามในปี ค.ศ. 1998) ในที่สุดพิธีสารเกียวโตก็มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2005 (Fernandez, 2010, p. 209) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างในพฤติกรรมของสหภาพยุโรป คือ เจตจำนงในการดำเนินการก่อนประเทศอื่นๆ อันถือว่าการเตรียมพร้อมและกำหนดสิ่งที่จำเป็นต้องมีในความเป็นผู้นำหลังจากปี ค.ศ. 2008 ก็ไม่ได้

การดำเนินการก่อนประเทศอื่นๆ เห็นได้จากการรับรอง “ข้อตกลงการแบ่งปันภาระหน้าที่” (The Burden Sharing Agreement) ซึ่งมีการให้สัตยาบันโดยมีการบัญญัติ “ข้อตัดสินใจที่ 2002/358/EC” (Decision 2002/358/EC) (European Commission, 2002) เป็นที่ทราบกันว่า เป็นการจัดตั้งเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับแต่ละรัฐสมาชิก และยังถือว่าการจัดตั้งตลาดภายในเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (An internal market for greenhouse gas emissions) นั่นก็คือ EU ETS นั่นเอง โดยมีการตรา “คำสั่งที่ 2003/87/EC” (Directive 2003/87/EC) (European Commission, 2003) คำสั่งฉบับนี้มีแนวโน้มที่จะเป็นการสถาปนากลไกตลาดที่คล้ายคลึงกับสิ่งที่พิธีสารเกียวโตแนะนำ และเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติระหว่างปี ค.ศ. 2005 – 2007 ซึ่งถือว่าเป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านของระบบ และเพื่อตรวจจับหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างทันต่วงที

เป็นที่กระจ่างแล้วว่า EU ETS นั้นมิได้สมบูรณ์แบบมาตั้งแต่แรกเริ่มโครงการ ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่พยากรณ์ไว้ในแต่ละประเทศได้รับการพิสูจน์แล้วว่าตั้งไว้สูงเกินไป โดยรายการสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่กำหนดไว้ให้แก่แต่ละประเทศนั้นไม่ได้เป็นการระคับระคงให้เกิดการลงทุนที่จำเป็นเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อีกทั้งไม่ได้ช่วยทำให้ราคาคาร์บอนสูงขึ้นและมีความเสถียรขึ้นกว่าเดิมซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบต้องการ นั่นคือการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์นั่นเอง ต่อมาในระหว่างปี ค.ศ. 2008-2012 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติ เพื่อปรับปรุงระบบให้มีความสอดคล้องกับเจตจำนงของพิธีสารเกียวโต นอกจากนั้นยังมีความพยายามเชื่อมโยง EU ETS กับพิธีสารเกียวโตโดยบัญญัติ “คำสั่งที่ 2004/102/EC” (Directive 2004/101/EC) (European Commission, 2004) เพื่ออนุญาตให้มีการจัดซื้อคาร์บอนเครดิตที่ดำเนินการผ่านกลไกของพิธีสารเกียวโต 2 กลไก นั่นคือ คาร์บอนเครดิตที่รู้จักกันในนาม “ใบรับรองการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” (Certified Emission Reductions – CER) ซึ่งมาจากแนวคิดเรื่อง “กลไกการพัฒนาที่สะอาด” (Clean Development Mechanism - CDM) และ คาร์บอนเครดิตที่รู้จักกันในนาม “หน่วยการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” (Emission Reduction Units - ERU) ซึ่งมาจากแนวคิดเรื่อง “กลไกปฏิบัติการร่วมกัน” (The Joint Implementation Mechanism)

EU ETS เปิดตัวโครงการครั้งแรกในปี ค.ศ. 2005 ปัจจุบันอยู่ในระยะที่ 3 แล้ว (ระยะที่ 1: 2005-2007 และระยะที่ 2: 2008-2012) ระยะนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบ ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญจากระยะที่ 1-2 อันเนื่องจากการมีกรรมสถานกฎ/ระเบียบที่จะนำมาบังคับใช้มากขึ้น อันเนื่องจากว่า ระยะที่ 1 นั้น EU ETS ครอบคลุมเพียงก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เท่านั้น ต่อมา ระยะที่ 2 ได้ผนวกก๊าซไนตรัสออกไซด์ เข้าเป็นส่วนหนึ่งด้วย จนกระทั่งระยะที่ 3 EU ETS ได้ครอบคลุมการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จากโรงงานผลิตไฟฟ้า รวมทั้งภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ และสายการบินเชิงพาณิชย์ อีกทั้งก๊าซไนตรัสออกไซด์ จากการผลิตกรดบางประเภท และการปลดปล่อยก๊าซเปอร์ฟลูออโรคาร์บอน จากการผลิตอลูมิเนียม เป็นต้น โดยการปรับปรุงระยะที่ 3 ได้รับการรับรองจากที่ประชุมของสหภาพยุโรป เมื่อปี ค.ศ. 2009 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013-2020 เป็นต้นไป นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการยุโรป ยังมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2015 กำหนดกรอบเวลาระยะที่ 4 (ค.ศ. 2021-2030) เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ร้อยละ 40 ตามกรอบนโยบายพลังและภูมิอากาศ ค.ศ. 2030 (Climate and Energy Policy Framework, ค.ศ. 2030) (European Commission, 2015)

EU ETS ครอบคลุมปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประมาณร้อยละ 45 ของปริมาณก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังมิได้ถูกผนวกเข้า EU ETS ทั้งหมดทุกภาคส่วน เช่น ภาคการขนส่ง ซึ่งยังไม่ถูกผนวกเข้าไปในโครงการ ยกเว้นภาคธุรกิจการบิน ภาคการขนส่งมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปลายทศวรรษจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 2008 ซึ่งมีอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 26 ระหว่างปี ค.ศ. 1990-2005 (EEA, 2008, p. 10) เมื่อสหภาพยุโรปได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างหนัก วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในครั้งนั้นได้รับการพิจารณาว่าเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลงจากปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา อันเนื่องจากการลดลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรม อาจพิจารณาได้ว่าในส่วนที่ลดลงนั้นเป็นผลมาจากการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (European Commission, 2010a, p. 4)

ส่วนปัจจัยอื่นๆ ที่สำคัญในระดับสหภาพยุโรป คือ พืชสารเคียวโตช่วงแรกๆ ได้รับการลงนามโดยรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป 15 ประเทศ แต่สถานการณ์ต่างๆ ในขณะนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญจากตอนที่ทางสหภาพยุโรป 15 ประเทศทำการลงนาม ซึ่งการขยายตัวของสหภาพยุโรปได้เพิ่มขึ้นเป็น 28 ประเทศแล้ว ประเทศที่เข้าร่วมกับสหภาพยุโรปหลังสุดนั้นเป็นประเทศที่กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่มีความสลับซับซ้อนในระดับสหภาพหรืออาจจะมีความซับซ้อนมากกว่าที่เป็นอยู่ด้วยซ้ำไป และยังส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายพิเศษในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับรัฐสมาชิกใหม่ ทั้งนี้ยกเว้น ประเทศมอลต้า กับประเทศไซปรัส

สหภาพยุโรปกับการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแบบบูรณาการ

ประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาระดับโลกที่กระทบต่อทุกพื้นที่ที่สหภาพยุโรปจึงบูรณาการวิธีการต่างๆ โดยใช้มาตรการและนโยบายต่างๆ มากมายเท่าที่จะทำได้ แนวทางเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกันกับนโยบายการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป โครงการปฏิบัติการครั้งที่ 4 เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1987-1992 (The Fourth Action Programme on the Environment, 1987-1992) สนับสนุนการบูรณาการด้านสิ่งแวดล้อม ในทุกๆ นโยบายของสหภาพยุโรปเพื่อบรรลุการพัฒนาที่สมดุล

โครงการปฏิบัติการครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1993-2000 (The Fifth Action Programme, 1993-2000) นับว่าเป็นโครงการหนึ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งได้รับการรับรองหลังกลับมาจากการประชุมสุดยอดริโอ (ค.ศ. 1992 ณ ประเทศบราซิล) เพียงหนึ่งปี มีเนื้อหาให้ความสำคัญกับการบูรณาการด้านสิ่งแวดล้อมในทุกๆ นโยบายภายในขอบเขตของสหภาพยุโรป และมีการเรียกร้องให้มีการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ความสำเร็จในโครงการนี้มีความสำคัญ แต่อุปสรรคและปัญหาต่างๆ ที่เข้ามาคุกคามทำให้มีความจำเป็นต้องเดินหน้าต่อไป และเพื่อให้การรับรองโครงการปฏิบัติการครั้งที่ 6 เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (The Sixth Action Programme on the Environment) เมื่อคณะกรรมาธิการได้ทำการเสนอโครงการปฏิบัติการครั้งที่ 6 (COM (2001) 31 Final) (European Commission, 2001) กำหนดเวลาในการพิจารณาจะอยู่จนกระทั่งปี ค.ศ. 2010 อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงการมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2002 ได้มีการกำหนดเวลาการดำเนินโครงการในระยะ 10 ปี ดังนั้น โครงการครั้งที่ 6 นี้จึงมีขอบเขตเวลาการดำเนินการจนถึงปี ค.ศ. 2012 การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วโครงการฯ ครอบคลุมเจตจำนงช่วงแรกของพิธีสารเกียวโต (ค.ศ. 2008-2012) โครงการนี้เป็นการชี้แจงวัตถุประสงค์เฉพาะซึ่งถูกผนวกอยู่กับแนวทางการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีความสอดคล้องกันกับบทบัญญัติในพิธีสารเกียวโต

หนึ่งในนโยบายที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกเหนือจากปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม คือ นโยบายเกษตรกรรมร่วม (The Common Agricultural Policy - CAP) เกษตรกรรมมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และพื้นที่ทางธรรมชาติ ดังนั้น การวางแผนที่เหมาะสมในกิจกรรมต่างๆ ด้านเกษตรกรรมอาจจะเป็นส่วนที่สำคัญในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันสะท้อนออกมาในรูปของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่รุนแรง เช่น ความแห้งแล้ง โรคระบาด และน้ำท่วม ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อภาคการเกษตร และส่งผลต่อการแจกจ่ายผลผลิตได้ไม่ทั่วถึง กลายเป็นประเด็นถกเถียงตั้งแต่ต้นนโยบายเกษตรกรรมร่วมออกมาแรกๆ สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่พึ่งพาอาหารจากการนำเข้ามากที่สุดในโลก จึงทำให้สหภาพยุโรปตัดสินใจปกป้องภาคการเกษตรโดยมีการกำหนดนโยบายสนับสนุนมากมาย

อีกประการหนึ่ง คือ พืชผลที่ใช้ในการผลิตน้ำมัน และธัญพืชบางชนิดได้กลายเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ (Biofuels) ของสหภาพยุโรป เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมี “ชุดนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพลังงาน” (The Energy and Climate Change Package) เป้าหมายหนึ่ง คือ การกำหนดให้ปริมาณการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ของเชื้อเพลิงที่ใช้ในภาคการขนส่งภายในปี ค.ศ. 2020 อย่างไรก็ตาม องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization - FAO, 2008) กล่าวว่า มีจุดหักเหของปริมาณผลผลิตทางการเกษตร อันเนื่องมาจากอาจเป็นการผลักดันให้มีการจ่ายค่าจ้างพิเศษให้แก่ผู้ผลิตพืชพลังงาน ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ปริมาณพืชพลังงานเพิ่มขึ้นเพื่อสนองตอบอุตสาหกรรมการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ การอุดหนุนการผลิตทางการเกษตรโดยการจ่ายค่าจ้างพิเศษ เรียกว่า “พรีเมียมผลิตภัณฑ์” (Production Premiums) ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่เป็นสาเหตุให้ราคาวัตถุดิบก้าวกระโดดสูงลิบลิ่ว (The Exorbitant Leap) และกระทบต่อราคาเครื่องอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐานซึ่งจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านอาหารในที่สุด

ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามในการแก้ปัญหาผลกระทบดังกล่าว โดยมีการผลิต “เชื้อเพลิงชีวภาพรุ่นที่สอง” (Second Generation Biofuels) หรือที่เรียกอีกอย่างว่า เชื้อเพลิงชีวภาพขั้นสูง (Advanced Biofuels) คือ เชื้อเพลิงที่ผลิตจากชีวมวล (Biomass) หลากชนิดซึ่งนำมาใช้ผลิตพลังงานได้

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียน “คำสั่งที่ 2009/28/EC” (Directive 2009/28/EC) กำหนดเป้าไว้ที่ร้อยละ 10 ของพลังงานหมุนเวียนในภาคการขนส่ง แต่ก็มิได้เข้มงวดว่าแหล่งพลังงานหมุนเวียนนั้นจะต้องเป็นเชื้อเพลิงชีวภาพเท่านั้น (European Commission, 2009)

นโยบายด้านเกษตรกรรมนั้นได้รับการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงมาแล้วหลายต่อหลายครั้งในช่วงปลายทศวรรษที่ผ่านมา และอาจจะมีเปลี่ยนแปลงที่มากไปกว่านี้ในอนาคตอันใกล้ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดด้านงบประมาณ หนึ่งในมาตรการที่อาจจะส่งผลกระทบมาก คือ การระบับค่าจ้างพิเศษ (Premiums) ในการผลิตพืชพลังงาน สิ่งเหล่านี้เป็นการเผยให้เห็นว่า แม้ว่าเจตจำนงเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การมุ่งเน้นไปที่เชื้อเพลิงชีวภาพดูเหมือนว่าจะไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสมเท่าใดนัก ข้อจำกัดด้านงบประมาณอาจนำมาสู่การประนีประนอมเพื่อกำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในที่สุด

อีกนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องอย่างมากในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ นโยบายด้านการขนส่ง เช่นเดียวกันกับด้านพลังงาน ภาคการขนส่งนั้นมีส่วนทำให้ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งสองภาคส่วนนี้ถูกเกี่ยวโยงเข้าหากันอย่างแนบแน่น เนื่องจากมีการใช้พลังงานจากซากพืชซากสัตว์จำนวนมากในการดำเนินงานประมาณการได้ว่าภาคการขนส่งมีต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.1 ของจีดีพีของสหภาพยุโรป (COM (2006) 214 Final) (European Commission, 2006) อันเนื่องจากคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมาจากรถยนต์โดยคิดเป็นร้อยละ 12 โดยประมาณ สหภาพยุโรปจึงตั้งเป้าไว้ว่าภายในปี ค.ศ. 2021 รถยนต์ที่ออกใหม่ต้องมีอัตราการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์เฉลี่ยไม่เกิน 95 กรัมต่อกิโลเมตร ซึ่งแต่เดิมเป้าปี ค.ศ. 2015 ตั้งไว้ที่ 130 กรัมของคาร์บอนไดออกไซด์ต่อกิโลเมตร ถือว่าเป็นการส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอีกด้วย บริษัทผู้ผลิตรถยนต์ตกลงยอมรับด้วยความสมัครใจเป็นผู้แรกที่ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากรถยนต์ที่ตนเป็นผู้ผลิต และได้ตกลงเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในตลาดคาร์บอนของสหภาพยุโรป จากปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นไป ทำให้ราคายานพาหนะเพิ่มขึ้นและสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรมที่ผู้ขายผลักรถยนต์ให้แก่มูลค่าของยานพาหนะจะต้องจ่าย ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมา นอกจากนั้นตั้งแต่ ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา ผู้ผลิตรถยนต์ที่ปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์เกินกำหนดจะต้องจ่ายค่าปรับในการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ (Excess Emissions Premium) กล่าวคือ 5 ยูโร สำหรับส่วนเกินหน่วยแรก 15 ยูโร สำหรับหน่วยที่สอง 25 ยูโร และ สำหรับหน่วยที่สาม 95 ยูโร สำหรับหน่วยถัดไป โดยหลังจากปี ค.ศ. 2019 เป็นต้นไป จะต้องจ่าย 95 ยูโร ตั้งแต่หน่วยแรกที่เกินกำหนด นอกจากนั้นยังมีอีกหลายมาตรการที่อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมรถยนต์ที่ส่งออกมาขายในสหภาพยุโรปนั้นต้องมีมาตรฐานด้านนี้สูงขึ้นไปตามกัน ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barrier) ของสหภาพยุโรปอีกแบบหนึ่งก็ได้ (European Commission, 2016g)

เนื่องด้วยนโยบายด้านพลังงานไม่ได้เป็นวัตถุประสงค์โดยตรงของบทความฉบับนี้ แม้ว่าจะเป็นนโยบายที่มีอยู่หรือเป็นขอบข่ายงานในระดับสหภาพยุโรปแต่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น อย่างไรก็ตามนโยบายด้านพลังงานก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรการต่างๆ มากมายเพื่อบูรณาการเชิงนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนั้นยังมีประเด็นเกี่ยวกับการเปิดตลาดเสรีและการเติบโตอย่างยั่งยืน ชุดนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพลังงาน (The Energy and Climate Change Package - ECCP) ที่ได้รับการรับรองเมื่อ ปี ค.ศ. 2008 นั้นเป็นการผนวกภาคส่วนพลังงาน

และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ามาเกี่ยวข้องไปด้วยกัน ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าเป็นภาคส่วนที่สำคัญมากต่อการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสนับสนุนให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันของเหล่าสมาชิกสหภาพยุโรปต่อเป้าหมายต่างๆ ที่ถูกระบุไว้ในพิธีสารเกียวโต ดูเหมือนว่า โครงการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยุโรปครั้งที่ 2 (European Climate Change Programme -ECCP II) จะมีการจัดการและโครงสร้างการบริหารที่ซับซ้อนกว่า ช่วงแรกของเจตจำนง (ECCP I) ทั้งนี้ เพื่อให้การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สหภาพยุโรปจึงกำหนดเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในมิติที่กว้างขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายหลักไว้ 3 ประการ เพื่อให้บรรลุภายในปี ค.ศ. 2020 ดังนี้ (European Commission, 2010b)

(1) ลดปริมาณการบริโภคพลังงานลงร้อยละ 20

(2) เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานร้อยละ 20

(3) ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 20 และอาจจะกลายเป็นร้อยละ 30 ถ้าหากว่าประเทศอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับเป้าหมายนี้ด้วย

นอกจากการกำหนดเป้าหมายข้างต้นแล้ว สหภาพยุโรปยังแสดงให้เห็นการดำเนินงานเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบบูรณาการ โดยเห็นได้จากบทบาทของสหภาพยุโรปในการประชุมเหล่าภาคี ครั้งที่ 21 และ ข้อตกลงปารีส 2015 โดยการทำข้อตกลงในครั้งนี้มีที่มาจากความล้มเหลวในการเจรจา ณ กรุงโคเปนเฮเกน ในปี 2009 สหภาพยุโรปจึงพยายามผลักดันให้มีการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกอย่างจริงจัง โดยอาศัยการสร้างความร่วมมือในวงกว้างจากทั้งประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้การประชุมที่จะจัดขึ้น ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส บรรลุเป้าหมายเห็นได้จากการที่สหภาพยุโรปนั้นเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่กลุ่มแรกๆ ที่ให้การยอมรับและให้การสนับสนุนในหลักการต่อข้อตกลงฉบับใหม่ (Intended Nationally Determined Contribution - INDC) ในเดือนมีนาคม 2015 โดยเนื้อหาภายในเป็นการยอมรับเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงอย่างน้อยร้อยละ 40 ให้ได้ภายในปี 2030 โดยใช้ปี 1990 เป็นปีฐานเปรียบเทียบ ข้อตกลงนี้ดูเหมือนว่าจะเป็นการเตรียมประเด็นนำเสนอต่อที่ประชุม COP21 ณ กรุงปารีส ในเดือนธันวาคม 2015 (European Commission, 2016b)

หลังจากการเจรจาภายใต้ กลุ่มงานเฉพาะการในเวทีการเจรจาเดอร์บันเพื่อการทำงานที่ดีขึ้น (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)) ของที่ประชุมเหล่าภาคี ในปี ค.ศ. 2011 โดยข้อตัดสินใจที่ 1/CP.19 ได้ชี้ชวนเหล่าภาคีทั้งหลายให้ริเริ่มหรือเร่งรัดเตรียมการภายในประเทศตนเพื่อ INDCs ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป้าหมายไว้ในมาตรา 2 ตามสนธิสัญญา UNFCCC นอกจากนั้น ข้อตัดสินใจ 1/CP.19 และ 1/CP.20 ในที่ประชุมเหล่าภาคียังแนะนำให้เหล่าภาคีทั้งหลายนั้นสามารถสื่อสารผ่านอีเมลกับสำนักเลขาธิการโดยตรง อันเป็นการเตรียมล่วงหน้าก่อนที่การประชุมเหล่าภาคีครั้งที่ 21 จะมาถึงในเดือนธันวาคม 2015 ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในไตรมาสแรกของปี 2015 (UNFCCC, 2016b)

ประเทศต่างๆ ตกลงที่จะร่วมกันกำหนดเป้าหมายใหม่ที่ใหญ่กว่าเดิมตามหลักวิทยาศาสตร์ ทุกๆ 5 ปี และแต่ละปีประเทศต่างๆ ต่อยางานความคืบหน้า ตามหลักการบริหารจัดการที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบ สหภาพยุโรป และประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงจะให้การสนับสนุนการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสร้างความยืดหยุ่นต่อผลกระทบที่สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้น เหล่าบรรดาประเทศพัฒนาแล้ว ยังระดมเงินสนับสนุน

ในกิจกรรมกว่า 1 แสนล้านดอลลาร์ต่อปี แต่เดิมจะทำจนถึงปี 2020 แต่มีการตกลงกันที่จะขยายระยะเวลาไปจนกระทั่งปี 2025 ในการประชุมเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส หรือ การประชุมเหล่าภาคีครั้งที่ 21 (Conference of the Parties 21: COP21) จัดขึ้นในเดือนธันวาคม 2015 มี 195 ประเทศเข้าร่วมการประชุม โดยตั้งเป้าให้อุณหภูมิของโลกเพิ่มขึ้นได้เฉลี่ยไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส โดยเปรียบเทียบกับอุณหภูมิในยุคก่อนอุตสาหกรรมจะเห็นได้ว่าเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความบีบคั้นมากขึ้น เห็นได้จากเป้าที่ตั้งไว้แต่เดิม คือ ไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส โดยที่ผ่านมาก็ยังไม่บรรลุผลแต่อย่างใด ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ที่จะ มีผลบังคับใช้ในปี 2020 ถือว่าเป็นข้อตกลงฉบับแรกที่กระตุ้นให้ประเทศต่างๆ ร่วมกันต่อสู้กับปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปพร้อมๆ กับการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา ให้ดำเนินการเช่นเดียวกัน ถึงแม้จะเป็นไปแบบสมัครใจตามศักยภาพของแต่ละประเทศก็ตาม การจะ ทำเช่นนั้นได้ ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงตกลงให้การสนับสนุนทางการเงิน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ใหม่ๆ ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา

ข้อตกลงปารีส 2015 เปิดให้ประเทศภาคีลงนามในวันที่ 20 เมษายน 2016 ซึ่งตรงกับ “วัน โลก” (Earth Day) ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ข้อตกลงฉบับนี้จะมี ผลบังคับใช้เมื่อผ่านพ้นวันที่ประเทศภาคีลงนามครบ 55 ประเทศ ไปแล้ว 30 วัน (ณ วันที่ 8 มิถุนายน 2559 ลงนามไปแล้ว 17 ประเทศ) โดยจำนวน 55 ประเทศเป็นการเทียบเคียงว่าเป็นปริมาณการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกขั้นต่ำร้อยละ 55 ของโลก ในระหว่างรอให้ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ “กลุ่มงานเฉพาะกิจว่า ด้วยข้อตกลงปารีส” (New Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement) จะเป็นผู้เตรียมงาน เพื่อให้อุณหภูมินี้มีผลบังคับใช้ และจัดการประชุมเหล่าภาคีโดยดำเนินการในฐานะการประชุมของเหล่า ภาคีตามข้อตกลงปารีส (Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA) (UNFCCC, 2016d)

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีริเริ่ม “วาระเพื่อปฏิบัติการลิม่า-ปารีส” (Lima-Paris Action Agenda - LPAA) อันเป็นความริเริ่มของประธานาธิบดีประเทศเปรู ประธานาธิบดีประเทศฝรั่งเศส เลขาธิการสหประชาชาติ และเลขาธิการ UNFCCC ในระหว่างการประชุมเหล่าภาคี ครั้งที่ 21 มีข้อเสนอ ให้แสวงหาพันธมิตร หรือความร่วมมือจากหลายๆ ภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาไม่ว่าจะ เป็นในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับเมือง ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม โดยเป็นการจับมือกับ รัฐบาลประเทศต่างๆ เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในความ ร่วมมือ อันเป็นการสนับสนุนให้อุณหภูมิฉบับใหม่ (Paris Agreement) ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ LPAA เป็นผลลัพธ์หนึ่งที่สำคัญจากการประชุมเหล่าภาคี ครั้งที่ 21 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส (Paris COP21) โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน และเสนอวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมุ่งเน้น นวัตกรรมทางการเงิน นวัตกรรมทางการเมือง และนวัตกรรมทางเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการแก้ปัญหา โดยเน้นย้ำถึงความสำคัญของการทำให้เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำราคาต้นทุนไม่สูงมาก ประเทศต่างๆ สามารถซื้อ/จัดหาได้ ถึงแม้ความริเริ่มในทำนองเดียวกันนี้ได้รับการเสนอโดย บัน คี-มูน (Ban Ki-moon) เลขาธิการสหประชาชาติ มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 ในการประชุมสุดยอดเกี่ยวกับภูมิอากาศ ณ กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา (UNFCCC, 2016c) แต่ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าประเทศฝรั่งเศสมีบทบาทอย่างมาก ในฐานะประเทศแกนนำของสหภาพยุโรปในการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

การสร้างจุดยืนที่เป็นเอกภาพในการเจรจาระหว่างประเทศ

ถ้าหากสหภาพยุโรปต้องการที่จะรักษาตำแหน่งความเป็นผู้นำในการเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สหภาพยุโรปจำเป็นต้องนำเสนอภาพลักษณ์ที่มีความเป็นปึกแผ่นอยู่แนวหน้าเคียงคู่กันบนเวทีการเมืองระหว่างประเทศ (Helm, 2009b, p. 16) อย่างไรก็ตามผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในแต่ละประเทศจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้เหล่าประเทศสมาชิกต่างพยายามแสวงหาแนวทางในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศตนเองแทนที่จะเป็นการปกป้องสหภาพยุโรป หรือผลประโยชน์ระหว่างประเทศ

ในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ตัวชี้วัดตัวแรก ที่บ่งบอกถึงความล้มเหลวของสหภาพยุโรปในการแสดงบทบาทผู้นำก็คือ ผลที่ได้จากการประชุมสุดยอดโคเปนเฮเกนในช่วงปลายปี ค.ศ. 2009 ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นผลลัพธ์ที่ไม่เพียงพอและเป็นการสูญเสียโอกาสการพัฒนา ผลลัพธ์ที่ได้จากการเจรจาในครั้งนี้ไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายอย่างใดหลายฝ่ายคาดหวังไว้ เป้าหมายของการประชุมสุดยอดนี้มุ่งไปที่การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของหลายๆ ประเทศ อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ในขณะที่เดียวกันนี้ยังมีการแสวงหาวิธีการให้ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศบราซิล จีน หรืออินเดีย ให้สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้โดยไม่กระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังมีการแสวงหาการสนับสนุนการเงินจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นเงินทุนที่มอบให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างยั่งยืน (Dell'Amore, 2009) อันเป็นเพียงจุดเดียวที่ปรากฏให้เห็นความก้าวหน้า สหภาพยุโรปผิดหวังเป็นอย่างยิ่งต่อการขาดเป้าหมายร่วมกัน ถือว่าเป็นความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมาย 2010 ซึ่งเป็นเส้นตายในการหาข้อสรุปเพื่อการตราสถิติสัญญาฉบับใหม่แทนที่พิธีสารเกียวโต (European Commission, 2009) ตั้งแต่การประชุมจัดทำแผนปฏิบัติการบาห์ลี (UNFCCC Bali Action Plan) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2007 กำหนดให้ปี ค.ศ. 2009 เป็นเส้นตายให้มีการตราข้อตกลงใหม่เพื่อแทนที่พิธีสารเกียวโตหลังจากปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นไป (Pew Center on Global Climate Change, 2007) ข้อตกลงโคเปนเฮเกน (The Copenhagen Accord) (UNFCCC, 2009) ดูเหมือนว่าจะว่างเปล่าในเรื่องราวเหล่านี้ ซึ่งมีไฮเรื่อนำแปลกใจ อันเนื่องมาจากก่อนการประชุมสุดยอดนั้นมีการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถของสหภาพยุโรปในการแสดงจุดยืนร่วมกันอยู่แล้ว (Fernandez, 2010)

อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่ทำให้การประชุมล้มเหลวมีอยู่หลายปัจจัย ทั้งปัจจัยภายในสหภาพยุโรปเอง (Intra-European) และปัจจัยระหว่างประเทศ (International) (Eppstein *et al.*, 2010) กล่าวคือ ไม่ทราบว่ามีใครคือผู้กระทำการในฐานะตัวแทนของสหภาพยุโรปในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ สิ่งที่เป็นอยู่คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นประเด็นร่วมกัน (A Shared Issue) จะพบว่า คณะกรรมาธิการ คณะมนตรี และตัวแทนระดับชาตินั้นพยายามที่จะทำความตกลงเกี่ยวกับจุดยืนร่วมกัน (A Common Position) ปัญหาคือ ณ ตอนนี้มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่าเหล่ารัฐสมาชิกมีความเอนเอียงที่จะปรากฏตัวในฐานะตัวแสดงที่สำคัญในการเจรจาต่อรอง ดังนั้น ผลลัพธ์จึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละประเทศที่จะร่วมมือกับผู้อื่น (Eppstein *et al.*, 2010) ระบบการดำเนินงานภายในของสหภาพยุโรปที่จำต้องตัดสินใจด้วยฉันทามติได้สร้างความยุ่งยากบางประการต่อสหภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ประธานคณะกรรมาธิการยุโรปกำลังจะมีการเปลี่ยนผ่าน (The Rotating Presidency) จำเป็นต้องติดต่อกับประธานคณะกรรมาธิการคนก่อน และคนที่กำลังเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนตนเอง เพื่อการติดต่อประสานงาน และทำข้อตกลงร่วมกันซึ่งอาจได้รับการโต้แย้งได้ตลอดเวลา

นอกจากนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นกับการประชุมสุดยอดโคเปนเฮเกนจากผลประโยชน์ที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐสมาชิก และความขัดแย้งต่อมุมมองในบทบาทที่สหภาพยุโรปควรที่จะ “เล่น” ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ แหล่งเงินทุน รูปแบบของเจตจำนงที่จะลงนาม หรือว่า ควรที่จะให้ความสนใจไปที่ประเด็นใด กล่าวคือ ประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ฝรั่งเศส กับสวีเดน) หรือ ประเด็นเรื่องความมั่นคงด้านพลังงาน (สาธารณรัฐเชค) ทำยสุดแล้วจุดยืนร่วมกันได้รับการยอมรับในช่วงเวลาที่สุดท้าย ซึ่งเป็นเพียงลักษณะร่วมขั้นต่ำสุดเท่านั้น (A Minimum Common Denominator) ในสถานการณ์เช่นนี้ เข้าใจได้ว่า เมื่อถึงเวลาที่จะต้องเจรจากับประเทศที่สาม จุดยืนของสหภาพยุโรปกลับขาดความยืดหยุ่นและความสามารถในการสนองตอบ และต้องมีการปรึกษาหารือกันในทุกความเคลื่อนไหว สิ่งนี้เป็นการยืนยันว่ากระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรปยืดหยุ่นและขาดประสิทธิภาพ

ในขณะที่รัฐบาลโอบามาได้หวนกลับมาให้ความสำคัญต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สหรัฐอเมริกาอ้างว่าตนเองเป็นผู้นำในประเด็นนี้ และมองว่าสหภาพยุโรปมีความเห็นต่างกันต่อทิศทางการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศผู้เข้าร่วมเจรจาอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนมองว่าสหรัฐอเมริกาเป็นคู่แข่งที่เทียบเคียงกันกับสหภาพยุโรป ยิ่งไปกว่านั้นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปแต่ละประเทศอาจมองผลประโยชน์ในมุมที่ต่างกัน และอาจส่งผลให้ประเทศเหล่านี้เลือกที่จะเจรจากับรัฐสมาชิกบางรัฐอย่างเป็นอิสระจากสหภาพยุโรปมากกว่าที่จะเจรจากับตัวแทนของสหภาพยุโรปโดยตรง อันเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นกับประเทศคู่แข่งของตนเอง

บทบาทสหภาพยุโรปต่อประเทศที่สาม (นอกสหภาพยุโรป)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศอื่นๆ นั้นต้องการมีบทบาทในการเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเห็นของประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ที่ว่า ประเทศพัฒนาแล้วมีส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนใหญ่ในยุคปัจจุบัน ดังนั้นประเทศเหล่านี้ก็ควรที่จะต้องมีความตระการอะไรบางอย่าง และยอมจ่ายค่าเสียหายที่เกิดจากการพัฒนาด้วยเช่นกัน โดยอาจจะจ่ายเพื่อทำกิจกรรม หรือโครงการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในนามขององค์การสหประชาชาติ (UNFCCC) อย่างไรก็ตาม ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ก็ควรมีข้อแก้ตัวที่จะไม่ปฏิบัติตามพันธสัญญาด้วยเช่นกัน การถ่ายทอดเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Technology) ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่ยังคงเป็นประเด็นที่ประเทศพัฒนาตั้งเงื่อนไข หรือกำหนดราคาค่อนข้างสูง อาจเนื่องมาจากเหตุผลด้านลิขสิทธิ์ และเกรงว่าจะกระทบต่อเศรษฐกิจของตนเอง ยุทธศาสตร์ต่างๆ ในปัจจุบันดูเหมือนว่าไม่ได้มุ่งไปในแนวทางเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นเหตุผลหลัก อันเนื่องมาจาก มีการจัดตั้งตลาดคาร์บอนและสามารถโยกย้ายคาร์บอนเครดิตจากที่หนึ่งไปยังอีกที่ได้ โดยการเคลื่อนย้ายคาร์บอนเครดิตนั้นเป็นการดำเนินโครงการภายใต้แนวคิด กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism - CDM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งผลักดันเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนถ่ายเทคาร์บอนเครดิต หรือการค้าสิทธิการปล่อยระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาได้ ซึ่งสอดคล้องต้องกันกับกฎเกณฑ์ที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นก่อนหน้านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปเป็นผู้กำหนดระเบียบ/ระบอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกก็ว่าได้

สหภาพยุโรปได้กำหนดเป้าหมายและกฎระเบียบภายในว่าจะกลายเป็นประเทศ “เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ” (A Low Carbon Economy) ภายในปี ค.ศ. 2015 ได้อย่างไร และเป้าหมายทั้งหมดนี้ต่างเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับพลังงาน ความยั่งยืน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีการออก

คำสั่งมากมายที่เกี่ยวข้องและเป็นส่วนหนึ่งใน “ชุดนโยบายด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (The Energy and Climate Change Package 2008) ซึ่งกล่าวถึงยุทธศาสตร์เพื่อการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและชาวนาตลาด นอกจากนี้ยังมีคำสั่งอื่นๆ อีกที่กำลังตราตั้ง อย่างไรก็ตามนโยบายด้านพลังงานของสหภาพยุโรปนี้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาประกอบกันกับมิตภายนอกที่นโยบายและวิธีการที่กำหนดในสาส์น (Communications) ทุกฉบับที่บัญญัติขึ้น

ในอีกด้าน สหภาพยุโรปกำลังให้การสนับสนุนการลงทุนด้านพลังงานหมุนเวียน (Directive 2009/28/EC) (European Commission, 2009) และในเวลาเดียวกันก็เรียกร้องให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายและการสานต่อกับประเทศที่สาม และเพื่อการกระชับความสัมพันธ์ในการเจรจาระหว่างประเทศกับประเทศเหล่านี้ เพื่อเป็นการรับประกันความมั่นคงด้านพลังงาน และอีกฟากหนึ่งนั้นมีการริเริ่ม “ชุมชนทางพลังงาน” (The Energy Community) (European Commission, 2011a, 2011b, 2011c) หรือที่เรียกว่า MedReg (MEDREG, 2012) เป็นความพยายามที่จะช่วยเหลือประเทศที่สามด้วยการจัดระเบียบด้านพลังงาน และในบางกรณี ถือว่าเป็นความพยายามที่จะทำให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ปรับตัวให้เข้ากับวิสัยทัศน์และกฎระเบียบต่างๆ ของสหภาพยุโรปเอง

อันเนื่องจากการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นได้ฝังรากและแทรกซึมอยู่ในทุกๆ มาตรการด้านพลังงาน แนวทางการศึกษาแบบบนลงล่าง ดังที่ได้กล่าวมานั้นเป็นประโยชน์ต่อสหภาพยุโรปและประเทศที่สามในการดำเนินงาน และเป็นการดึงประเทศที่สามเหล่านี้เข้ามาเป็นฝ่ายและพวกเดียวกับสหภาพยุโรปในที่ประชุมระหว่างประเทศ อันจะเป็นกลไกสร้างเสริมบทบาทความเป็นผู้นำของสหภาพยุโรปในการเจรจาระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปยังแสดงบทบาทผู้ประเมิน และตรวจแก้ความถูกต้องระบบกฎหมายและอำนวยความสะดวกในการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศต่างๆ อีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น สหภาพยุโรปนั้นยังมี “นโยบายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและนโยบายความเป็นเพื่อนบ้าน” (Cooperation for Development and Neighbourhood Policies) อย่างจริงจัง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศซึ่งต้องตระหนักว่าสหภาพยุโรปนั้นมีตลาดที่ใหญ่ที่สุดในโลก และมีหุ้นส่วนทางการค้ากับประเทศที่สามมากมายหลายประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่าอาจเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้สหภาพยุโรปนั้นสามารถเข้าถึงผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ และการมุ่งสู่แนวทางการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการแก้ปัญหาในประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอีกด้วย (European Commission, 2011a, 2011b, 2011c)

อีกด้านหนึ่ง ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (The Emerging Economies) อย่างเช่น ประเทศบราซิล จีน และอินเดียนั้นเป็นที่จับตาว่าประเทศเหล่านี้มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องปกติที่ประเทศเหล่านี้จึงต้องการให้เสียงของตนในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศได้รับการรับฟัง และดังขึ้นเรื่อยๆ และสหรัฐอเมริกาที่เช่นกัน การเจรจาในองค์การสหประชาชาตินั้นจะสนับสนุนให้ทุกประเทศดำเนินการตามนโยบายที่เสนอไปเช่นเดียวกัน หากแต่สหรัฐอเมริกายังคงคัดค้านแนวคิดเรื่อง “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกมัด” (Binding International Agreement) เพราะประเทศกำลังพัฒนาไม่ยอมผูกมัดกับการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (CAPAF, 2011) แม้ว่าสหรัฐอเมริกาย่อยอมรับเป้าหมายในระดับชาติอย่างแน่นอนแล้วก็ตาม ประเทศจีนยังคงลังเลใจที่จะอนุญาตให้มีการตรวจสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยสังคมระหว่างประเทศ (Carson, Thai, Hallding, Han, & Wang, 2009) อย่างไรก็ตาม จีนเองนั้นก็ได้นำมาตรการต่างๆ ไปแล้ว อาจเป็นการแสดงว่าเรื่องมลพิษในประเทศจีนนั้นกำลังกลายเป็นประเด็นปัญหาจริงๆ กับเรื่องสุขภาพของประชาชน

ผลการดำเนินงานในนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความก้าวหน้าในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แตกต่างกันอาจมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อการรับรู้ของประเทศอื่นๆ ในการยอมรับหรือไม่ยอมรับความเป็นผู้นำนั้น ซึ่งจะเห็นได้จากผลการจัดลำดับการดำเนินงานของประเทศต่างๆ ได้สร้างความแปลกใจอย่างมากมาย จากตารางที่ 1 เป็นการแสดงการจัดลำดับดัชนีการดำเนินงานของประเทศต่างๆ ในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ไม่มีประเทศใดได้รับการพิจารณาว่ามีผลการดำเนินงานดีพอที่จะได้อันดับที่ 1-3 การจัดลำดับนี้จะประเมินความก้าวหน้าในการบรรลุด้านต่างๆ สามด้านด้วยกัน คือ 1) ด้านการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปีที่ได้รับการพิจารณา 2) ด้านแนวโน้มในการลดปริมาณการปลดปล่อยโดยพิจารณาจากหลายๆ ปี และ 3) ด้านความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งประเทศที่จะได้ 3 อันดับแรกนั้นจำเป็นต้องมีการดำเนินการที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนในทั้งสามด้านดังที่ได้กล่าวมา (Germanwatch, 2011, p. 5)

ตารางที่ 1 ดัชนีปฏิบัติการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปี ค.ศ. 2012

ลำดับที่	ประเทศ
1	*
2	*
3	*
4	สวีเดน
5	สหราชอาณาจักร
6	เยอรมัน
7	บราซิล
8	ฝรั่งเศส
9	สวิตเซอร์แลนด์
10	เม็กซิโก
11	สโลวาเกีย
12	เดนมาร์ก
13	เบลเยียม

23	อินเดีย
24	ไทย
35	สเปน

52	สหรัฐอเมริกา

57	จีน

ที่มา: Germanwatch (2011, p. 6)

การจัดลำดับที่ถูกละเลยโดย เยอรมันวอตช์ (Germanwatch) แสดงให้เห็นว่านอกจากประเทศภายในสหภาพยุโรปที่อยู่ในอันดับแรกๆ แล้ว ประเทศบราซิล และเม็กซิโกก็ยังคงปรากฏอยู่ใน 10 ประเทศแรกจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งหมายความว่าประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จและมีความก้าวหน้าเป็นอย่างดีทั้งในเรื่องการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในเรื่องแนวโน้มในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการดำเนินงานด้านนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศพร้อมกันทั้งสามด้าน (Germanwatch, 2011) ความสำเร็จของประเทศนอกสหภาพยุโรปดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เกิดการตั้งคำถามและเป็นที่สงสัยว่า สหภาพยุโรปนั้นสมควรที่จะเป็นประเทศผู้นำการเจรจาระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอีกต่อไปหรือไม่ (ทั้งนี้ยังไม่ได้พูดถึงบทบาทของสหรัฐอเมริกากับประเทศจีน)

กระนั้นก็ตาม สหภาพยุโรปนั้นก็ได้รับความเชื่อมั่นอยู่ระดับหนึ่งถึงตระหนักว่าสหภาพยุโรปนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติตามเป้าหมายเกียวโตซึ่งกำหนดให้เหล่าสมาชิกแห่งสหประชาชาติต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 8 เปอร์เซ็นต์ โดยกำหนดให้ปี ค.ศ. 1990 เป็นปีฐานในการเปรียบเทียบ และพร้อมๆ กันนั้นสหภาพยุโรปยังต้องปฏิบัติตามเป้าหมายปี ค.ศ. 2020 ซึ่งกำหนดให้ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงให้ได้ร้อยละ 20 ภายในปี ค.ศ. 2020 ดังรายงานของ “หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมยุโรป” (The European Environmental Agency, 2010) ได้กล่าวไว้ว่า ผลลัพธ์เชิงบวกที่เกิดขึ้นในระดับสหภาพยุโรปนั้นไม่ถือว่าเป็นความสำเร็จเพราะต้องยอมรับว่ารัฐสมาชิกทั้งหลายนั้นยังไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน “ข้อตกลงการแบ่งปันภาระหน้าที่” (The Burden Sharing Agreement) ได้เลยมีความพยายามที่จะนำผลการดำเนินงานที่ดีเยี่ยมของบางประเทศมาปิดปิดความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบางประเทศโดยใช้กลไกความยืดหยุ่น (The Flexibility Mechanisms) ซึ่งในที่นี้หมายถึง “Cap and Trade System” ซึ่งเป็นการกำหนดเป้าหมายรวมใหญ่ระดับสหภาพว่าจะลดปริมาณการปล่อยลงเท่าใด แล้วแบ่งภาระให้แต่ละประเทศดำเนินการลดการปล่อยก๊าซตามศักยภาพของแต่ละประเทศ แล้วนำผลการดำเนินงานมารวมกันเมื่อต้องการประเมินความสำเร็จในภาพรวม โดยจะเห็นได้ว่าปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศนั้นมีช่องว่างกันอยู่มากเลยทีเดียว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้มาตรการระดับชาตินั้นอาจจะไม่เพียงพอกับการจัดการกับปัญหาในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยภาพรวมได้

ผลลัพธ์ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสหภาพยุโรปนี้ นับว่าเป็นการตอกย้ำความจริงที่ว่า ประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อย่างประเทศจีน อินเดีย และสหรัฐอเมริกา ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตก็ยังคงสถานะเป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลกเช่นเคย ดังนั้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จำเป็นต้องดึงประเทศเหล่านี้เข้ามาข้องเกี่ยวในกระบวนการตัดสินใจและผลักดันให้ประเทศเหล่านี้แสดงเจตจำนงในการเจรจาระดับระหว่างประเทศให้จงได้ ซึ่งอาจส่งผลให้สามารถต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหภาพยุโรปนั้นได้เกิดขึ้นก่อนประเทศหรือภูมิภาคอื่นๆ โดยมีการสร้างขอบข่ายงานขึ้นภายในสหภาพยุโรปเอง ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 มีการทุ่มทรัพยากรอย่างมหาศาลต่อประเด็นต่าง ๆ ที่มีการเชื่อมโยงกันกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพลังงานปฏิบัติการภายในสหภาพยุโรปบังเกิดขึ้นก่อนที่อื่นใดในโลกนั้นเป็นการทำให้สหภาพยุโรปกลายเป็นผู้นำในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสังคมระหว่างประเทศไปโดยปริยายเป็นที่เรียกขานกันว่า “ผู้นำแห่งความเป็นไปได้” (A Possible Leader) ดังที่ได้กล่าวมา สหภาพยุโรปมักจะอ้างสิทธิในการแสดงความเป็นผู้นำบนเวทีระหว่างประเทศอยู่บ่อยครั้ง (European Commission, 2007) อาจกล่าวได้ว่า มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและด้านพลังงานนั้นมีส่วนร่วมในการกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ดังที่ได้มีการดำเนินการเพื่อลดการพึ่งพิงพลังงานของสหภาพยุโรป และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปใช้ระบบการค้าสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นเครื่องมือในการผูกมัดและผลักดันให้ประเทศอื่นๆ ดำเนินการตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่สหภาพยุโรปเป็นผู้กำหนด ซึ่งอาจทำให้ประเทศที่สาม (นอกสหภาพยุโรป) จำต้องพึ่งพิงต่อสหภาพยุโรป อันจะนำมาซึ่งการมีอิทธิพลของสหภาพยุโรปต่อประเทศที่สามในประเด็นอื่นๆ ด้วยเช่นกัน

สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และการแสดงบทบาทความเป็นผู้นำนั้นมักเกี่ยวข้องกับ 1) ความพยายามในการแสดงบทบาทผู้นำของสมาชิกสหภาพยุโรปทั้ง 28 ประเทศ และ 2) พิสูจน์ว่าการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ภายในสหภาพยุโรปนั้นมีผลลัพธ์ออกมาเชิงบวกมากกว่าเชิงลบ สหภาพยุโรปนั้นทำได้ไม่ดีเท่าที่ควรทั้งสองประการ แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าในเรื่องการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และมีการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนอย่างกว้างขวาง

ความล้มเหลวของสหภาพยุโรปเห็นได้จากการประชุมสุดยอดโคเปนเฮเกน (Copenhagen Summit) ในปี ค.ศ. 2009 ที่สหภาพยุโรปพยายามแสดงจุดยืนในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงฝ่ายเดียวอย่างโดดเดี่ยว เป็นการสร้างความอ่อนแอให้กับสหภาพยุโรปในการแสดงจุดยืนของตนเองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นๆ ในเวทีการเจรจา ระหว่างประเทศสามารถอ้างความเป็นผู้นำของตนเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าเหล่าประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมการเจรจาในการประชุมสุดยอดในฝ่ายของสหภาพยุโรปเองจะตระหนักถึงวิธีการที่ขาดประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปที่นำมาใช้ในการประชุมสุดยอดครั้งนี้ (Metz, 2010) ดังนั้น จากที่ได้อธิบายมา อาจกล่าวได้ว่า หากสหภาพยุโรปต้องการที่จะรักษาหรือดำรงความเป็นผู้นำในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ 1) สหภาพยุโรปจำเป็นต้องค้นหาจุดยืนร่วมกันภายในสหภาพยุโรปเอง 2) สหภาพยุโรปจำเป็นต้องทำให้ประเทศอื่นๆ นอกสหภาพยุโรปให้การยอมรับการแสดงบทบาทความเป็นผู้นำของสหภาพยุโรปเอง

ในนี้พิจารณาว่ามีผลลัพธ์ที่ศึกษาเกิดขึ้น 2 ระดับด้วยกัน คือ 1)ระดับชาติของแต่ละรัฐสมาชิกยุโรป (National Level) 2) ระดับสหภาพยุโรป (European Union Level)

การค้นหาคูณของสหภาพยุโรปนั้นอาจจะต้องใช้เวลานาน และมีความซับซ้อน ดังนั้น บทเรียนแรกที่สหภาพยุโรปจำเป็นต้องตอบรับก็คือ การปรับปรุงแก้ไขกระบวนการตัดสินใจให้ทันเวลาและมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น และอาจเป็นที่สงสัยกันว่าบทบาทความเป็นผู้นำในการเจรจาระหว่างประเทศ เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นมีความจำเป็นกับสหภาพยุโรปมากเพียงนั้นเสียหรือ ข้อมูลบอกว่าปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปนั้นคิดเป็นปริมาณเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกในแต่ละวัน จึงอาจทำให้บทบาทของสหภาพยุโรป ในเวทีการเจรจาในบางกรณีมีข้อจำกัดด้วยเช่นกัน

เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าในอนาคตอันใกล้ก็คงยังไม่ปรากฏผู้นำใหม่ด้านนี้ เพราะสหภาพยุโรป ได้ดำเนินนโยบายมากมายในเรื่องนี้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สหภาพยุโรปได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ในระดับสหภาพยุโรปเอง อีกทั้งยังเป็นแนวทางให้กับประเทศอื่นๆ ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศได้ประยุกต์หรือดำเนินการภายในประเทศของตนเองในภายภาคหน้าได้อีกด้วย ในความเป็นจริงแล้วบางนโยบายของสหภาพยุโรป เช่น “นโยบายเพื่อนบ้าน” (Neighbouring Policy) ถือว่าเป็นตัวอย่างของการแสดง “บทบาทผู้ประเมิน” (Assessment Role) ซึ่งบทบาทนี้มีแนวโน้มว่าจะเติบโตขึ้นอีก และเป็นอีกหนึ่งบทบาทที่สร้างความภาคภูมิใจให้กับสหภาพยุโรปในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ในเรื่องการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสหภาพยุโรป อีกทั้ง “บทบาทผู้ประเมิน” ยังอาจจะเป็นที่ยอมรับจากประเทศที่สาม (ประเทศนอกสหภาพยุโรป) มากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการพยายามแสดงความเป็นผู้นำของสหภาพยุโรปนี้อาจสันนิษฐานได้ว่า สหภาพยุโรปในอีกบทบาทหนึ่งยังแสดงบทบาทในฐานะ “ผู้อุปถัมภ์” (Patronising Role) การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ประเทศต่าง ๆ ตระหนักดีว่าจำเป็นต้องทำอะไรบางอย่างกับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งปัญหาระดับโลกจำเป็นต้องมีปฏิบัติการระดับโลกและมีเอกภาพเช่นกัน (Global and Unified Action) ในแง่นี้ ประเด็นที่ว่าใครจะเป็นผู้ครอบครองความเป็นผู้นำจึงมีความสำคัญน้อยกว่าแสวงหาวิธีการสอดคล้อง/สอดคล้องแทรก/บรรจู่ ประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของฝ่ายบริหารของประเทศต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดทำข้อตกลงรุ่นต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

เอกสารอ้างอิง

- BBC News (2009). 'Why did Copenhagen failed to deliver a climate deal?' BBC News Online, 22 December. Retrieved June 6, 2013, from <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8426835.stm>
- Becker, M. (2009). 'Failure in Copenhagen: Gunning Full Throttle into the greenhouse'. Spiegel Online, Editorial, 19 December. Retrieved November 26, 2013, from <http://www.spiegel.de/international/world/failure-incopenhagen-gunningfullthrottle-into-the-greenhouse-a-668111.html>
- BusinessGreen (2011). 'Davos: Ban challenges EU, US and Big Business to lead climate fight'. Retrieved January 29, 2013, from <http://www.businessgreen.com/bg/news/2013395/davos-ban-challenges-eu-business-leadclimate-fight>
- Carson, M., Thai, H., Hallding, K., Han, G., & Wang, L. (2009). *China-U.S. relations and domestic politics on the road to Copenhagen*. Stockholm, Sweden: Stockholm Environment Institute.
- [CAPAF] Centre for American Progress Action Fund (2011). *Major environmental groups say U.S. may be major obstacle to progress in Durban climate talks*. Retrieved January 30, 2013, from <http://www.thinkprogress.org/green/2011/11/30/378697/major-environmental-groups-say-us-may-bemajor-obstacle-to-progress-in-durban-climate-talks/>
- Dell'Amore, C. (2009). *Copenhagen climate conference: What you need to know*. Retrieved November 26, 2013, from <http://www.news.nationalgeographic.com/news/2009/12/091205-copenhagen-climate-conference/>
- [EEA] European Environment Agency. (2008). *Climate for a transport change. TERM 2007: Indicators tracking transport and environment in the European Union*. Copenhagen, Denmark, EEA Report 1/2008.
- [EEA] European Environment Agency. (2010). *Tracking progress towards Kyoto and 2020 targets in Europe*. Copenhagen, Denmark: EEA
- Eppstein, G., Gerlach, S., & Huser, M. (2010). *The EU's impact in international climate change negotiations*. Retrieved December 28, 2013, from <http://www.dseu.lboro.ac.uk/members/Maastricht/DSEU%20Epstein%20Gerlach%20Huser%20paper.pdf>
- European Commission. (2001). *On the sixth environment action programme of the European community environment 2010: Our future, our choice-the sixth environment action programme, proposal for a decision of the European parliament and of the council laying down the community environment action programme 2001-2010*. Retrieved April 11, 2013, from http://www.ff3.hu/upload/6_action_plan_en.pdf

- European Commission. (2002). Council Decision of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments there-under. 2002/358/EC. Brussel, Belgium.
- European Commission. (2003). Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 97/61/EC. Brussel, Belgium.
- European Commission. (2004). Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms. Brussel, Belgium.
- European Commission. (2006). *Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, Brussels*. Retrieved January 4, 2013, from http://www.asser.nl/upload/euowarrant-webroot/documents/cms_eaw_id842_1_52006DC0214.pdf
- European Commission. (2007). *Treaty of Lisbon amending the treaty on European Union and the treaty establishing the European community*, signed at Lisbon. Brussel, Belgium: Author.
- European Commission. (2009). Directive 2009/28/EC of the European parliament and of the council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing directives 2001/77/EC and 2003/30/EC. Brussel, Belgium: Author.
- European Commission. (2010a). *A strategy for competitive, sustainable and secure energy* [COM (2010) 639 final of 10.11.2010]. Brussel, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2010b). *The EU ETS auctioning regulation*. Retrieved January 27, 2014, from <http://www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2010R1031:20111125:en:PDF>
- European Commission. (2011a). *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*. Brussel, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2011b). *Regulation of the European parliament and of the council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and union level relevant to climate change*. Retrieved January 4, 2013, from <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0789:FIN:EN:PDF>

- European Commission. (2011c). *The EU energy policy: Engaging with partners beyond our borders*. Brussel, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2014). Regulation (EU) No 421/2014 of the European Parliament and the Council of 16 April 2014. Retrieved June 5, 2016, from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0421&from=EN>
- European Commission. (2015). DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low carbon investments. Retrieved June 8, 2016, from http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a556e9fb-5153-11e5-9f5a-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission. (2016a). Climate Action. Retrieved June 3, 2016, from http://ec.europa.eu/clima/index_en.htm
- European Commission. (2016b). Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States. Retrieved June 4, 2016, from http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2015030601_eu_indc_en.pdf
- European Commission. (2016c). European Climate Change Programme. Retrieved June 5, 2016, from http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/index_en.htm
- European Commission. (2016d). Progress towards 2020 targets: the European Semester. Retrieved June 5, 2016, from http://ec.europa.eu/clima/policies/g-gas/progress/index_en.htm
- European Commission. (2016e). 2030 framework for climate and energy policies. Retrieved June 5, 2016, from http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm
- European Commission. (2016f). Roadmap for moving to a low-carbon economy in 2050. Retrieved June 5, 2016, from http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm
- European Commission. (2016g). Climate action: Questions and Answers on the proposals to reduce CO₂ emissions from cars and vans further by 2020. Retrieved June 8, 2016, from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-548_en.htm
- European Council. (2007). *Presidency Conclusions*. Brussels. Brussel, 8-9 March. Retrieved February 17, 2013, from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>
- Fernandez, R. M. (2010). European Union as driver on the fight against climate change. Kyoto and the challenges for 2020. *Revista de Economía Mundial*, 25, 205 – 226.
- Fernandez, R. M. (2012). The European Union and International Negotiations on Climate Change: A Limited Role to Play. *Journal of Contemporary European Research*, 8 (2), 192 - 209.
- Food and Agricultural Organization. (2008). *Impact of climate change and bioenergy on nutrition*. Geneva, Switzerland: Food and Agricultural Organization.
- Germanwatch. (2011). *The climate change performance index*. Retrieved April 11, 2013, from <http://www.germanwatch.org/klima/ccpi.pdf>

- Helm, D. (2009a). 'Climate-change Policy: Why has so Little been Achieved?', in D. Helm and C. Hepburn (Eds.), *The economics and politics of climate change*, Oxford: Oxford University Press.
- Helm, D. (2009b). EU climate change policy a critique. In D. Helm & C. Hepburn (Eds.), *The economics and politics of climate change* (pp. 10 - 25). Oxford, England: Oxford University Press.
- Jordan, A., & Rayner, T. (2010). The evolution of climate policy in the European Union: an historical overview. In A. Jordan, D. Huitema, H. van Asselt, T. Rayner, & F. Berkhout (Eds.) *Climate Change Policy in the European Union* (pp. 52 – 80). Cambridge: Cambridge University Press.
- [MEDREG] Association of Mediterranean Regulators for Electricity and Natural Gas. (2012). *MEDREG response to EC public consultation on the external dimension of the EU energy policy*. Milan, Italy: MEDREG.
- Metz, B. (2010). *The failure of Copenhagen: What now for the EU*. Retrieved November 26, 2012, from <http://www.europeanvoice.com/article/2010/01/the-failure-of-copenhagen-whatnow-for-the-eu/66967.aspx>
- Pew Center on Global Climate Change. (2007). Thirteenth session of the conference of the parties to the UN framework convention on climate change and third session of the meeting of the parties to the Kyoto protocol. Retrieved April 16, 2013, from http://www.c2es.org/doc Uploads/Pew%20Center_COP%2013%20Summary.pdf
- [UNFCCC] United Nations Framework Convention on Climate Change (2009). Copenhagen accord. Retrieved February 17, 2012, from <http://www.unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>
- [UNFCCC] United Nations Framework Convention on Climate Change (2016a). The Kyoto Protocol. Retrieved June 5, 2016, <http://bigpicture.unfccc.int/#content-the-paris-agreemen>
- [UNFCCC] United Nations Framework Convention on Climate Change (2016b). Intended Nationally Determined Contributions (INDCs). Retrieved June 4, 2016, http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php
- [UNFCCC] United Nations Framework Convention on Climate Change (2016c). Lima-Paris Action Agenda. Retrieved June 5, 2016, <http://newsroom.unfccc.int/lpaa>
- [UNFCCC] United Nations Framework Convention on Climate Change (2016d). Paris Agreement. Retrieved June 5, 2016, available at <http://bigpicture.unfccc.int/#content-the-paris-agreemen>
- Vaughan, A. (2011). 'What does Canada's withdrawal from Kyoto protocol mean?' The Guardian. Retrieved January 30, 2012, <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/dec/13/canada-withdrawal-kyotoprotocol>