



“...แต่ละรัฐมองว่าความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อม
เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
จึงทำให้หลายๆ ประเทศละความสนใจไปจากข้อตกลงพหุรัฐที่เกี่ยวข้อง...”

ABSTRACT

European Union's Role on Climate Change Issue

Siya Uthai

The impact of climate change becomes a severe threat toward the environmental issue. It is a global crisis that challenged all of us to find the way to solve the problem at this moment. European Union acts as a main actor to urge the international society for seeking the solution of climate change issue. In 1992, the Earth summit conducted an international agreement in "The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)" for reduction of greenhouse gases, which is the effect of "Global Warming." UNFCCC annual meeting led to find out a management and control system under "Kyoto Protocol", an international legally binding agreement against climate change. European Union also plays a significant role in both bilateral negotiations and multilateral forum to convince other countries by ratification to the Kyoto protocol until it could be forced in 2005. Although the rejection of United State to ratify in the protocol would be an obstacle, European Union still insists to be a leader for action against "Global Warming" in Kyoto Protocol that valid until 2012 and post-2012 as well.

Keywords: Climate Change, Global Warming, Kyoto Protocol

บทบาทของสหภาพยุโรป ต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

ลัญญา อุทัย

หลังการสิ้นสุดสงครามเย็น สภาวะการณ์ของโลกเปลี่ยนไป โดยประเด็นทางเศรษฐกิจและประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อโลกได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้น แทนที่การต่อสู้ทางอุดมการณ์ หนึ่งในปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อนานาชาติทั่วโลกและได้รับความสำคัญอย่างยิ่งจากนักวิทยาศาสตร์ นักวิเคราะห์ นักวางแผนนโยบาย ผู้นำทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ในศตวรรษที่ 21 คือ "ปัญหาสิ่งแวดล้อม" (Environmental Issues) ความตระหนักถึงอันตรายและความเกี่ยวพันกันของปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา เช่น การพบว่าพื้นที่ป่าหิบบในเขตศูนย์สูตรลดลงมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1950¹ ปัญหาการทิ้งสารอันตรายและสารเคมีที่เป็นพิษในปลายทศวรรษ 1970 เรื่อยมาจนถึงปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพที่ลดลงและปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "ภาวะโลกร้อน" (Global Warming)² ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อ 200 ปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากการใช้แรงงานคน สัตว์ มาสู่การใช้

¹ John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, (New York: Oxford University Press, 2006), p.452.

² Michael E. Kraft, *Environmental Policy and Politics*, Third Edition (United States of America: Pearson Education, 2004), p.15.

แรงงานเครื่องจักรกล และปรับเปลี่ยนลักษณะทางการผลิตจากระบบการผลิตในครอบครัวมาสู่ระบบการผลิตแบบโรงงานอุตสาหกรรม

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกลายเป็นภัยคุกคามต่อสภาพแวดล้อมที่ร้ายแรงที่สุดและเป็นเรื่องท้าทายเรื่องใหญ่ที่โลกของเรากำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน นับตั้งแต่โลกเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับโลกและระดับภูมิภาคทั้งทางกายภาพและชีวภาพ เช่น

1. ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นสูง หากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้น 1.4 – 5.8 องศาเซลเซียส จะส่งผลให้น้ำแข็งที่ขั้วโลกละลายและระดับน้ำทะเลเฉลี่ยสูงขึ้นอีก 14 - 90 เซนติเมตร ซึ่งจะส่งผลกระทบ ได้แก่ การสูญเสียที่ดินการกักตุนและการพังทลายของชายฝั่ง นอกจากนี้ ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศชายฝั่ง เช่น การสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนานาชนิด การรุกล้ำของน้ำเค็มเข้าสู่แหล่งน้ำจืดที่จะส่งผลเสียต่อการเกษตร

2. สภาพอากาศรุนแรง เมื่ออุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้น ภัยธรรมชาติต่างๆมีแนวโน้มว่าจะเกิดบ่อยครั้ง และรุนแรงมากยิ่งขึ้น เช่น ภัยแล้ง ไฟป่า พายุไต้ฝุ่นไซรอน น้ำท่วม และการพังทลายของชั้นดิน เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของปรากฏการณ์เหล่านี้ ได้แก่ พายุไซโคลนที่เข้าถล่มรัฐโอริสสา ในประเทศอินเดีย และคร่าชีวิตผู้คนนับหมื่นในเดือนพฤศจิกายน 1999 สภาวะคลื่นความร้อน (Heat Wave) ในเดือนสิงหาคม 1999 ที่ทำลายพืชผลการเกษตรในแถบตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศสหรัฐอเมริกา และทำให้มีผู้เสียชีวิต 140 คน รวมทั้งปรากฏการณ์น้ำท่วมใหญ่ในจีน ความแห้งแล้งรุนแรงในซูดาน และเอธิโอเปีย ตลอดช่วงปี 1999 - 2000 เป็นต้น

การตระหนักถึงปัญหานี้ร่วมกันได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่การประชุมของสหประชาชาติที่กรุงสตอกโฮล์มในปี 1972 ที่ทำให้ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นระดับโลกขึ้นมา นำไปสู่การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม (United Nation Environment Programme: UNEP) ซึ่งต่อมาได้มีการประชุมเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศโลกเป็นครั้งแรกในปี

บทบาทของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

1979 เป็นการประชุมในกลุ่มนักวิทยาศาสตร์เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่าจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์อย่างไรเท่านั้น หลังจากนั้นมีการจัดการประชุมระหว่างประเทศในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกอีกหลายครั้ง จนในที่สุดก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ในปี 1988 เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบและการตอบสนองต่อปัญหา

สำหรับประเด็นสิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรปนั้น เริ่มขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุโรปมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทว่า นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมถูกละเลยไปในการทำสนธิสัญญาในการจัดตั้งประชาคมยุโรปในปี 1957 ที่เป็นการเริ่มต้นของยุคน้ำมัน พลังงานนิวเคลียร์ และการเมืองบนรากฐานของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 ความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมต่างๆ ในยุโรปได้สร้างปัญหามลภาวะต่างๆ ให้กับยุโรป จากการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติครั้งแรกที่สต็อกโฮล์มในปี 1972 ทำให้เกิดโครงการ European Environmental Action Programme ในปีต่อมาเพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับมลพิษที่เกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาสำคัญในระดับท้องถิ่น ซึ่งขณะนั้นมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นกับภาคอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ที่สร้างความตื่นตระหนกให้กับสาธารณชนในการนำไปสู่การออกกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การระเบิดของโรงงานนิวเคลียร์ในเมือง Chernobyl อดีตสหภาพโซเวียตได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในภูมิภาคยุโรปจากการแพร่กระจายของสารกัมมันตภาพรังสีที่เกิดจากการระเบิด ซึ่งเป็นการเปลี่ยนมุมมองของนิวเคลียร์ในหมู่สาธารณชนให้เกิดความรู้สึกหวาดกลัวต่อภัยและความเสี่ยงจากโรงงานนิวเคลียร์ และในช่วงนี้เองที่เริ่มมีการพูดถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นทางการเพื่อเข้าสู่วาระของโลก สหภาพยุโรปมีการตอบสนองโดยการเพิ่มประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปอยู่ในบทเฉพาะของสนธิสัญญายุโรปหนึ่งเดียว (The Single European Act) ค.ศ.1986

องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development) หรือที่รู้จักกันในนามการประชุมสุดยอดเรื่องของโลก (Earth Summit) ในปี 1992 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมครั้งนี้ก่อให้เกิดข้อตกลงที่มีความสำคัญในระบบระหว่างประเทศที่มีชื่อว่า "อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ" (The United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) เป็นข้อตกลงที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วสมัครใจร่วมกันที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่เกิดขึ้นในปี 1990 จนกระทั่งถึงปี 2000 ส่วนประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหมดไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก สามารถดำเนินการตามขีดความสามารถที่พึงมีของตน เนื่องจากสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้อนุสัญญายังกำหนดให้มีการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา (The Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change: COP) ในแต่ละปีเพื่อติดตาม ตรวจสอบความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามข้อตกลง ตลอดจนหาแนวทางเพื่อให้การปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นบรรลุผลเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง โดยครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนีในปี 1995 อนุสัญญานี้มีรัฐบาลประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนา ร่วมลงนามเป็นภาคีและให้สัตยาบัน (Ratification) กว่า 165 ประเทศ รวมทั้งสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและเจรจากับภาคีในอนุสัญญา และในที่สุดที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาก็ให้การรับรอง "ระบบจัดการและควบคุม" ที่สำคัญยิ่งภายใต้ "พิธีสารเกียวโต" (Kyoto Protocol) ในวันที่ 11 ธันวาคม 1997 ถือเป็นกลไกที่เป็นรูปธรรมในการลดก๊าซเรือนกระจกของโลก มีกรอบเวลาและเป้าหมายในเชิงปริมาณการลดการปลดปล่อยที่ชัดเจน โดยอาศัยกลไกทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมหลายรูปแบบเป็นเครื่องมือในการ

สร้างแรงจูงใจ³ และเพื่อเพิ่มความเข้มข้นของพิธีสารเกียวโต ยังได้มีการกำหนดให้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยกำหนดให้ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว ลดปริมาณการปล่อยก๊าซที่ทำลายชั้นบรรยากาศลงในปริมาณอย่างน้อยร้อยละ 5 ของระดับปริมาณที่อ้างอิงจากปี 1990 ในระหว่างปี 2008-2012 ในขณะที่ประเทศนอกกลุ่มภาคผนวกที่ 1 หรือประเทศด้อยพัฒนาต้องปฏิบัติตามแผน "กลไกการพัฒนาที่สะอาด" (Clean Development Mechanism)

การบูรณาการประเด็นสิ่งแวดล้อม

ศูนย์นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศของสหภาพยุโรป

สำหรับสหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับการรักษาสีงแวดล้อมและมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายและมาตรการบังคับใช้ รวมทั้งกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนด้วย ซึ่งในสหภาพยุโรปเอง ผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่าประชาชนจำนวนมากคาดหวังให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมมากพอๆกับด้านเศรษฐกิจและสังคม

ในประชาคมโลก สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นกลุ่มการค้าและเป็นผู้บริจาคเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดในโลก จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญโดยได้ร่วมลงนามในโครงการและอนุสัญญาาระดับนานาชาติในหลายๆด้าน เช่น ภาวะฝนกรด ความหลากหลายทางชีวภาพ ก๊าซเรือนกระจก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มลพิษ การอนุรักษ์แม่น้ำ ทะเลและป่าเขตร้อนสำคัญต่างๆ นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีเป้าหมายเพื่อประสานแนวทางการจัดความยากจนเข้ากับการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างยั่งยืน และเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตามที่ได้ประกาศเจตนารมณ์

³ วงกต วงศ์ภักดิ์, "พิธีสารเกียวโต: สิ่งให้เห็นและเป็นอยู่ (1)," มติชนรายสัปดาห์ 1283 (18 มีนาคม 2548): น. 30.

ไว้ในการประชุมสุดยอดระดับโลกด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กรุงโยฮันเนสเบิร์ก ในปี 2002

ปัญหาสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงถือเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรงที่สุดในปัจจุบัน เพราะได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาด้วย การที่อุณหภูมิโลกสูงขึ้น การละลายของธารน้ำแข็ง ภัยแล้งและน้ำท่วมที่เพิ่มขึ้นตลอดจากรายงานของ UNFCCC ระบุว่าถ้าอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน 2 องศาเซลเซียส จะเกิดความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกกลับคืนมาได้และเปลี่ยนไปสู่ความหายนะที่จะเกิดขึ้นบนโลก สหภาพยุโรปตระหนักถึงปัญหาภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำลายที่สุดของมนุษยชาติในตอนนี้ สหภาพยุโรปจึงได้กำหนดให้ประเด็นนี้เป็นหนึ่งในสี่เรื่องสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก ซึ่งสหภาพยุโรปได้มีการแสวงหาแนวทางทั้งภายในและระดับโลกเป็นนโยบายของสหภาพยุโรปและพยายามลดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก สร้างความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขัน เพื่อให้การใช้พื้นที่ในกิจกรรมต่างๆ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

จากหลักฐานที่ชัดเจนว่าปัญหาโลกร้อนขึ้น เป็นผลมาจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยเกิดจากก๊าซเรือนกระจกที่ถูกปล่อยออกมา โดยเฉพาะการเผาผลาญเชื้อเพลิง เช่น ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ สหภาพยุโรปซึ่งมีระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ที่ประมาณร้อยละ 14 เป็นผู้ริเริ่มให้มีความพยายามในระดับชาติเพื่อรับมือกับปัญหาสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปี 1990 สหภาพยุโรปมีความตั้งใจที่จะคงระดับการปล่อยก๊าซให้อยู่ในระดับเดิมจนถึงปี 2000 ซึ่งก็ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกเพื่อรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ โดยเฉพาะจีนและอินเดีย เพื่อร่วมกันหาหนทางนำไปสู่การใช้พลังงานทดแทน

การดำเนินการภายในสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้มีข้อริเริ่มให้มีการควบคุมสภาพภูมิอากาศทั้งในระดับภายในเองและระดับโลก กระทั่งนำไปสู่ข้อกำหนดในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรูปแบบของพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และภายในสหภาพยุโรปเองก็ได้มีการจัดตั้งโครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศยุโรป (European Climate Change Programme: ECCP) ขึ้นในเดือนมีนาคม 2000 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะตามแนวคิดการพึ่งพากันอย่างสลบซับซ้อนที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีลักษณะคล้ายกับการเมืองภายในประเทศ คือ จะมีการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งโครงการเฉพาะเพื่อทำงานภายในรัฐบาลหรือระหว่างรัฐบาลในการดูแลแต่ละประเด็นปัญหาร่วมกัน ECCP จะอยู่ภายใต้กรอบการทำงานร่วมกับภาคอุตสาหกรรม องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ในการสร้างมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่า 30 มาตรการที่เกิดขึ้น คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีการตรวจสอบและประเมินผลในแต่ ละรัฐสมาชิกเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามาตรการที่นำมาใช้ถูกนำไปปฏิบัติจริง

ในปัจจุบันสหภาพยุโรปมีระดับการเพิ่มขึ้นของการพึ่งพาด้านพลังงานจากภายนอก ดังนั้นประเด็นความมั่นคงต่อปัจจัยด้านพลังงานจึงมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ขณะที่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าด้านพลังงานถึง 50 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่โดยส่วนใหญ่มาจากตะวันออกกลางและรัสเซีย แต่อาจจะเพิ่มขึ้นไปถึง 65 เปอร์เซ็นต์ ได้ในปี 2030 อาจส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในการแข่งขันบนเวทีโลก การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการใช้พลังงานหมุนเวียนที่ไม่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก จะส่งผลดีต่อสหภาพยุโรปในการลดการนำเข้าพลังงานจากภายนอกซึ่งในอนาคตทรัพยากรพลังงานในรูปแบบเดิมนี้อาจมีความเสี่ยงด้านราคาและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น การดำเนินการในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายในสหภาพยุโรปสามารถอธิบายได้จาก

ปัจจัยพื้นฐานของแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ โดยเป็นเป้าหมายในระยะยาวเพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยของสหภาพยุโรปเอง

มาตรการหลักของสหภาพยุโรปในการดำเนินนโยบายต่อปัญหานี้คือการใช้กรอบ EU's Emission Trading Scheme (EU ETS) ซึ่งมีการนำมาใช้เมื่อเดือนมกราคม 2005 ในการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีสัดส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์

1. EU's Emission Trading Scheme

มาตรการนี้ถือเป็นเสาหลักสำคัญภายในสหภาพยุโรปในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีแนวทางในการให้โควตาในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโรงงานต่างๆ โรงงานที่มีการปล่อยก๊าซน้อยกว่าโควตาที่ได้รับสามารถขายโควตาที่เหลืออยู่ให้กับโรงงานที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินโควตา ซึ่งเป็นภาระความรับผิดชอบของโรงงานเหล่านั้นที่จะต้องจ่ายให้กับปริมาณมลพิษที่ได้โรงงานเหล่านั้นได้สร้างขึ้น โดยใช้แนวคิดเดียวกับ การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม "Polluter Pays Principle" ที่ผู้ก่อต้องเป็นผู้จ่าย มาตรการนี้จะทำให้บริษัทมีทางเลือกระหว่างการลงทุนค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการเทคโนโลยีในการลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือการใช้จ่ายเพื่อซื้อโควตาถือเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในการแก้ปัญหาตามแนวคิดการพึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อน ที่ตัวแสดงอื่นๆ จะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในประเด็นต่างๆ นอกเหนือไปจากรัฐ

2. การเพิ่มปริมาณการใช้พลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy Sources)

การใช้พลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานลม พลังงานน้ำ พลังงานแสงอาทิตย์ ทดแทนพลังงานในรูปแบบเดิมที่มาจากเชื้อเพลิงถ่านหิน น้ำมันดิบจะเป็นการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นตัวสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะเรือนกระจก ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงได้มีการรวมเอานโยบายด้านการใช้พลังงานรวมเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ระบบพลังงานในสหภาพยุโรปมีการใช้อย่างมี

ประสิทธิภาพที่สุด ในปัจจุบันสหภาพยุโรปมีสัดส่วนการใช้พลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียม 41 เปอร์เซ็นต์ ก๊าซ 22 เปอร์เซ็นต์ ถ่านหิน 16 เปอร์เซ็นต์ พลังงานนิวเคลียร์ 15 เปอร์เซ็นต์ และพลังงานหมุนเวียน 6 เปอร์เซ็นต์ ถ้าไม่มีการดำเนินการใดๆ เกิดขึ้นในปี 2030 การใช้พลังงานส่วนใหญ่ยังคงมาจากการนำเข้าน้ำมัน 38 เปอร์เซ็นต์ ส่วนพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นในอัตราเพียง 8 เปอร์เซ็นต์ เป้าหมายของแผนปฏิบัติงานด้านพลังงานที่มุ่งจะเพิ่มการใช้พลังงานหมุนเวียนและลดการใช้น้ำมัน (EU Action Plan on Energy) จึงได้รับการยอมรับจากผู้นำรัฐสมาชิกในเดือนมีนาคม 2007 เพื่อสร้างระบบพลังงานที่ปลอดภัย ยั่งยืน และสามารถแข่งขันได้โดยเน้นที่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในปี 2020

3. ลดการปล่อยก๊าซจากการคมนาคมทางอากาศ

การคมนาคม โดยเฉพาะทางการบินยังคงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการเพิ่มความเข้มงวดโดยนำการปล่อยก๊าซที่มาจากการบินเข้าร่วมอยู่ใน EU ETS ในปี 2011 ที่ทุกสายการบินที่มีเส้นทางบินเข้าและออกจากสหภาพยุโรปต้องปฏิบัติตามภายในปี 2012 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสายการบินต่างๆ นอกสหภาพยุโรปที่จะต้องมีการปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันนี้ด้วย ซึ่งสามารถมองจากแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติได้ว่า การที่สหภาพยุโรปได้นำมาตรการนี้มาใช้กับทุกสายการบินเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการปกป้องสายการบินในสหภาพยุโรปที่จะมีต้นทุนที่สูงขึ้นในการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการใช้พลังงาน ทำให้เกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน รวมทั้งยังป้องกันสายการบินอื่นๆ นอกสหภาพยุโรปไม่ให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเกินไปจนก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศในสหภาพยุโรปนอกจากนั้นคณะกรรมาธิการยุโรปยังได้มีการพิจารณาถึงการนำด้านการขนส่งระหว่างประเทศเข้าร่วมในมาตรการ EU ETS ด้วย

4. มาตรการที่เกี่ยวข้องทางการค้า

การรวมมาตรการที่เกี่ยวข้องด้านการค้าเข้ามาสู่นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหภาพยุโรปจะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วและ

ประเทศในส่วนอื่นๆ มีการดำเนินการที่มีประสิทธิผลเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก เช่น การสร้างมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของสินค้าที่มีการนำเข้าสหภาพยุโรป โดยจะต้องมีระดับการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงานอย่างปลอดภัยไม่สร้างมลภาวะ โดยเฉพาะระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ อีกอย่างหนึ่งคือการติดเครื่องหมาย Eco-Label ที่ฉลากสินค้าที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการทำธุรกิจสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สัญลักษณ์ดอกไม้ทำให้ผู้บริโภคทราบว่าสินค้าและบริการดังกล่าวเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและเป็นอีกทางเลือกสำหรับการจับจ่าย การติดเครื่องหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นมาตรการบังคับในการเข้าสู่ตลาดของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเครื่องหมายนี้จะช่วยให้สินค้านั้นๆ โดดเด่นขึ้นในสายตาของผู้บริโภคชาวยุโรปที่มีความสนใจในสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันมีบริษัทกว่า 300 แห่งทั่วยุโรป และสินค้านอกสหภาพยุโรปที่นำมาขายภายในก็สามารถได้รับตราสัญลักษณ์นี้หลังจากผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการยุโรป

5. การรณรงค์เพื่อการรับผิดชอบต่อสาธารณสุข

ในการจัดกิจกรรมการประชาสัมพันธ์นั้นรัฐต้องอาศัยเครือข่าย NGO มาทำงานร่วมกันเพื่อการเข้าถึงในทุกระดับในวงกว้าง เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินนโยบายให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีส่วนช่วยในการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่มาจากภาคประชาชนด้วย โปรแกรม Green10 ของสหภาพยุโรปได้เชื่อมโยงเครือข่าย 10 องค์กรหลักในภูมิภาคเพื่อมาทำงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องภาวะโลกร้อนที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ Birdlife International, CEE Bankwatch Network, Climate Action Network Europe (CAN-E), European Environment Bureau (EEB), Transport and Environment (T&E), Health and Environment Alliance, Friends of the Earth Europe (FoEE), Greenpeace, International Friends of Nature (IFN) และ WWF ด้วยความตระหนักดีว่าสิ่งที่เป็นปัญหาที่โลกเผชิญขณะนี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยรัฐเพียงอย่างเดียว บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ และเครือข่ายระหว่างประเทศที่มีการเชื่อมโยง

กันจึงมีความสำคัญที่ทำให้เกิดการพึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อนในการดำเนินนโยบายให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

การดำเนินการของสหภาพยุโรปในระดับโลก

สหภาพยุโรปได้พยายามที่จะเป็นผู้นำในการแสดงบทบาทสำคัญในเวทีโลกต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อเกิดภาวะโลกร้อนและปัญหาต่างๆ ที่ตามมา โดยมาจากแนวคิดที่ว่าผลกระทบที่เกิดต่อดินแดนทะเล แม่น้ำและอากาศของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปมาจากปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของพรมแดนระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปจึงต้องการให้มีการเจรจาประเด็นนี้ในบริบทของคู่เจรจានอกสหภาพยุโรป เพื่อที่จะพัฒนาประเด็นไปสู่ระดับโลก ด้วยตระหนักดีว่าการเผชิญกับปัญหานี้ไม่สามารถทำได้โดยลำพัง ดังนั้นจึงต้องหาความร่วมมือในระดับโลกเพื่อทำงานร่วมกันให้บรรลุตามเป้าหมายของสหภาพยุโรป คือการลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงทั่วโลกเพื่อไม่ให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียสซึ่งจะมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของโลกให้เกิดความเสียหายจนไม่สามารถแก้ไขกลับคืนมาได้

สหภาพยุโรปซึ่งมีสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณ 14 เปอร์เซ็นต์ จากสัดส่วนทั้งหมดของโลกนั้น ได้มีความพยายามในการที่จะทำให้ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกตัวหลักๆ ของโลกได้มีการจัดการต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบัน การใช้กำลังทหารไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ไขประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่องได้ โดยเฉพาะประเด็นนี้ การเจรจาทางการทูตทั้งในกรอบพหุภาคีและทวิภาคีจึงเป็นวิธีที่เป็นไปได้มากที่สุด ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการเจรจาในรูปแบบความร่วมมือต่างๆ ทั้งองค์การระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี และประเทศหลักๆ ที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซในระดับที่เพิ่มสูงขึ้นในรูปแบบทวิภาคี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในระดับโลก

ความร่วมมือแบบพหุภาคีในองค์การระหว่างประเทศ

1. พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol)

เป็นรูปแบบข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีข้อตกลงให้มีการลดปริมาณการใช้สาร CFC (Chlorofluorocarbons) ซึ่งเป็นสารที่ทำให้เกิดการสลายตัวของชั้นโอโซนในบรรยากาศ ส่งผลต่อสภาพอากาศและสภาพแวดล้อมของโลกให้เกิดความเสียหาย พิธีสารฉบับนี้มีการลงนามที่เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ในปี 1987 และมีผลบังคับใช้ในปี 1989 ซึ่งขณะนั้นมีภาคีสมาชิกทั้งหมด 191 ประเทศรวมทั้งสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมดที่มีการลงนามและให้สัตยาบันร่วมกันในนามของประชาคมยุโรปในปี 1987 พิธีสารมอนทรีออลนี้ถือเป็นสนธิสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดำเนินการ จากผลของสนธิสัญญานี้ทำให้โลกมีการลดการผลิตและบริโภคสาร CFC ลดลงถึง 95 เปอร์เซ็นต์ ทำให้ระดับการสลายตัวของชั้นโอโซนอยู่ในปริมาณคงที่ ซึ่งถือเป็นต้นแบบในกรอบเจรจาข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่นๆ ตามมาและทำให้ทั่วโลกตระหนักถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศที่ต้องการความร่วมมือกันอย่างจริงจังในการแก้ไข

2. คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)

IPCC เป็นความร่วมมือในการจัดตั้งระหว่างองค์การสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม (United Nations Environment Programme: UNEP) และองค์การอหังอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization: WMO) ตั้งขึ้นในปี 1988 ซึ่งประกอบด้วยคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ร่วมกันรวบรวมงานวิจัยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก สหภาพยุโรปเองก็ได้มีการสนับสนุนในส่วนนี้

บทบาทของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

โดยเป็นผู้จัดหาทุนในการศึกษาวิจัยประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีส่วนสำคัญต่อรายงานของ IPCC

3. กรอบเจรจาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งสหประชาชาติ

(United Framework Conference on Climate Change: UNFCCC)

UNFCCC เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกันที่จัดตั้งขึ้นโดย United Nation Conference on Environment and Development (UNCED) โดยมีพื้นฐานมาจากรายงานของ IPCC การประชุมครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 1992 ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลหรือที่รู้จักกันว่าการประชุมสุดยอดเรื่องโลก (Earth Summit) ซึ่งมีข้อตกลงร่วมกันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีเป้าหมายอยู่ที่ประเทศอุตสาหกรรมเป็นอันดับแรก มีภาคีสมาชิกทั้งหมด 154 ประเทศร่วมลงนามหลังจากการให้สัตยาบันเกิน 50 ประเทศ ข้อตกลงใน UNFCCC จึงมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 1994 และมีการจัดการประชุมอย่างต่อเนื่องทุกปีในกรอบ Conference of the Party (COP) เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการจัดการต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศร่วมกัน

จากคำกล่าวที่ว่า "มลภาวะที่เกิดขึ้นไม่สามารถหยุดยั้งได้ภายในขอบเขตของพรมแดนประเทศ" การประชุมที่ผ่านมา ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปพยายามที่จะดำเนินบทบาทเป็นผู้นำและประสานงานร่วมกันในการผลักดันมาตรการและกระตุ้นเตือนประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ เพื่อการจัดการต่อประเด็นภาวะโลกร้อนอย่างจริงจังและเร่งด่วน จากการเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุม UNFCCC ที่ผ่านมาโดยการประชุมครั้งแรกเริ่มขึ้นในปี 1995 ที่ประเทศเยอรมนีมีการประกาศวาระเพื่อการตอบสนองต่อปัญหาร่วมกัน จนกระทั่งในการประชุมครั้งที่ 3 ที่เกียวโต ประเทศญี่ปุ่นในปี 1997 จึงได้เกิดข้อตกลงพิธีสารเกียวโต ที่ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรับมือกับภาวะโลกร้อน โดยสหภาพยุโรปเสนอให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกอยู่ที่ 15 เปอร์เซ็นต์ เพื่อแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนอย่างจริงจัง แต่จากการเจรจาระหว่างภาคี สหรัฐอเมริกาเสนอเพียง

แต่การคงระดับไว้ที่เดิมคือมีการลดปริมาณเป็น 0 เปอร์เซ็นต์ จึงได้เกิดความเห็นที่ขัดแย้งกัน ในที่สุดก็ได้ข้อตกลงที่มีปริมาณการลดลงของก๊าซเรือนกระจกที่ร้อยละ 6-8 เปอร์เซ็นต์ (สหภาพยุโรปร้อยละ 8, สหรัฐอเมริการ้อยละ 7, ญี่ปุ่นร้อยละ 6) ในการประชุมครั้งที่ 15 ที่จะจัดขึ้นที่เมืองโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์กเดือนธันวาคม 2009 รัฐบาลเดนมาร์กและสหภาพยุโรปก็จะพยายามกระตุ้นให้ประเทศที่มีระดับการปล่อยก๊าซในระดับสูงอย่างจีนและสหรัฐให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหานี้ด้วย โดยจะเน้นไปที่การหาข้อตกลงร่วมกันหลังจากการสิ้นอายุทางกฎหมายของพิธีสารเกียวโตในปี 2012

4. พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

พิธีสารเกียวโตคือความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมหรือมาตรการทางกฎหมาย ที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรับมือกับภาวะโลกร้อนและลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยประกาศในข้อตกลงครั้งประวัติศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) มีผลบังคับใช้เมื่อประเทศภาคีสมาชิกได้ลงนามและให้สัตยาบันเกินกว่า 55 ประเทศ พิธีสารนี้ผ่านความเห็นชอบในปี 1997 ที่เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่นและเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2005 สหภาพยุโรปในฐานะเป็นผู้ที่มีบทบาทเป็นผู้นำในการทำให้พิธีสารมีผลบังคับใช้ได้ในปี 2005 หลังการให้สัตยาบันของประเทศไทยเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2004 ซึ่งมาจากความสำเร็จในการเจรจาของสหภาพยุโรปในการโน้มน้าวโดยการเสนอความร่วมมือต่อกันทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและในด้านอื่นๆ ต่อกัน สหภาพยุโรปใช้วิธีการเจรจาในระดับพหุภาคีและทวิภาคีเพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกให้สัตยาบันครบ 55 ประเทศหลังจากที่สหรัฐอเมริกาไม่รับรองการให้สัตยาบันในปี 2001 พิธีสารเกียวโตเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศนานาชาติเพียงฉบับเดียวที่มีจุดประสงค์เพื่อหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

บทบาทของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

ในเดือนมกราคม 2007 สหภาพยุโรปได้มีการเสนอร่างและข้อเสนอต่อการจัดการภายใต้การรณรงค์ 'Limiting Global Climate Change to 2° Celsius: The Way ahead for 2020 and beyond' โดยเน้นความร่วมมือกันมากขึ้นจากประเทศกำลังพัฒนาเพื่อต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเสนอการทำงานในรูปแบบของ Troika ต่อการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ในการประชุมสุดยอดสหภาพยุโรปในเดือนมีนาคม 2007 ก็ได้มีการประกาศปฏิญญาร่วมกันเพื่อให้มีการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงให้ได้ 60-80 เปอร์เซ็นต์ จากระดับที่เกิดขึ้นในปี 1990 ให้บรรลุภายในปี 2050 สหภาพยุโรปเสนอมาตรการในแบบเดียวกับ EU ETS ที่ใช้ในสหภาพยุโรปเป็นมาตรการที่ใช้ในข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศหลังการหมดอายุของข้อตกลงพิธีสารเกียวโตในปี 2012

มาตรการที่ใช้ในการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศคู่เจรจา

รัสเซีย หลังการประชุมสุดยอดรัสเซีย-สหภาพยุโรปในเดือนตุลาคม 2001 ที่กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียม ผู้นำทั้งสองฝ่ายได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมกันในการพึงพาระหว่างกันโดยมีโครงการความร่วมมือต่อกันหลายด้าน อาทิ กระบวนการปฏิรูปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในรัสเซีย ความร่วมมือด้านพลังงานระหว่างกัน เพื่อจัดอุปสรรคด้านการค้า การลงทุนและการเคลื่อนย้ายระหว่างกันนำไปสู่การเจรจาเข้าเป็นภาคีใน WTO ซึ่งสหภาพยุโรปยืนยันความสนใจที่ต้องการให้รัสเซียเข้าสู่ WTO พร้อมทั้งให้ความเห็นพ้องร่วมกันว่าประเด็นสิ่งแวดล้อมยังคงอยู่ในประเด็นหลักในความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับรัสเซีย โดยเฉพาะการเข้าเป็นภาคีของรัสเซียในพิธีสารเกียวโตที่มีการประชุมร่วมกันใน UNFCCC: COP7 ในเดือนพฤศจิกายน 2001 ซึ่งสหภาพยุโรปจะให้ความร่วมมือช่วยเหลือในด้านการลงทุนในภาคพลังงานในรัสเซียด้วยเพื่อที่รัสเซีย

จะได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วยตามมาตรการปฏิบัติการร่วม (Joint Implementation) ซึ่งเป็นกลไกของพิธีสารเกียวโต นอกจากนี้ สหภาพยุโรปได้มีความพยายามในการทำงานค้นคว้าวิจัยร่วมอย่างใกล้ชิดกับผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ของรัสเซีย เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการสู่ประชาชนของรัสเซีย ให้มีความเข้าใจต่อปัญหาภาวะโลกร้อนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นส่วนในการตัดสินใจกำหนดนโยบายระดับประเทศของรัสเซียในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สหรัฐอเมริกา ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับหนึ่งของโลกและเป็นประเทศที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นสาเหตุหลักก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก และมีบทบาทร่วมกันกับสหภาพยุโรปในการริเริ่มพิธีสารเกียวโต แต่การไม่รับรองการให้สัตยาบันของสหรัฐอเมริกาในข้อตกลงพิธีสารเกียวโตเมื่อปี 2001 ส่งผลให้หลายๆ ประเทศเริ่มมีท่าทีไปในทางเดียวกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจจะทำให้พิธีสารเกียวโตไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ สหภาพยุโรปจึงต้องดำเนินบทบาทผู้นำโดยลำพังในการพยายามให้ประเทศต่างๆ ยังคงให้การรับรองสัตยาบัน แม้ว่าปัจจุบันพิธีสารเกียวโตจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2005 แล้ว สหภาพยุโรปเองก็ยังคงต้องการให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมในข้อตกลงพิธีสารเกียวโต เพราะสหรัฐอเมริกายังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจดำเนินนโยบายของประเทศอื่นๆ ในระดับโลกด้วย

สิ่งจำเป็นในการบรรลุเป้าหมายต้องมีการพึ่งพาระหว่างกัน การร่วมมือกันในการต่อสู้กับปัญหาจากทั่วโลกเท่านั้นที่จะทำให้บรรลุผลได้ในที่สุด สหภาพยุโรปจึงต้องมีการเจรจากับสหรัฐอเมริกาในรูปแบบ Troika เมื่อเดือนตุลาคม 2006 ที่กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ ซึ่งมีการพูดถึงการใช้นโยบายและมาตรการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การใช้พลังงานหมุนเวียน เทคโนโลยีการตรวจจับคาร์บอนไดออกไซด์ก่อนปล่อยสู่อากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ที่เป็นผลมาจากการความเห็นพ้องร่วมกัน ประธานาธิบดีบุชเคยให้

บทบาทของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

ความเห็นว่าการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกควรใช้มาตรการโดยความสมัครใจ ดังเช่นข้อริเริ่มสหรัฐอเมริกาและเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีจีน ญี่ปุ่น ออสเตรเลียและอินเดียเข้าร่วมด้วย ซึ่งทางสหภาพยุโรปให้ความเห็นว่ามาตรการโดยความสมัครใจที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นใช้ไม่ได้ผล อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปยังคงพยายามหาแนวทางอื่น ๆ ในการเจรจาระหว่างกันเพื่อให้สหรัฐอเมริกามีความร่วมมือต่อกันในข้อตกลงเป้าหมายระยะยาวหลัง 2012 โดยประธานาธิบดีบารัค โอบามาของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศระหว่างการทำเสียงเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายน 2008 ว่าจะให้ความสำคัญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และยืนยันว่าสหรัฐอเมริกาส่งเสริมการเจรจาข้อตกลงหลังปี 2012 เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก⁴

จีนและอินเดีย ทั้งสองเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสูงและเป็นประเทศที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นในปริมาณที่สูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง สหภาพยุโรปมีการเจรจากับความร่วมมือกับทั้งสองประเทศซึ่งถือว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่อยู่ในประเทศที่กำหนดบังคับใช้ข้อตกลงในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่มีการคาดการณ์ว่าถ้าประเทศจีน อินเดียและประเทศกำลังพัฒนาที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จนกระทั่งเทียบเท่าระดับเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วในปี 1990 จะทำให้ทั่วโลกมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมากกว่าระดับที่เกิดขึ้นในปี 1990 ถึงเกือบสองเท่าในปี 2020 ซึ่งจะทำให้ปัญหาอุณหภูมิและร้ายแรงมากขึ้น

การประชุมสุดยอดสหภาพยุโรปกับจีนในปี 2005 ได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อยืนยันความเป็นหุ้นส่วนร่วมกันในประเด็นนี้ โดยมีความร่วมมือต่อกันในด้านการผลิตพลังงานที่

⁴<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=556&ArticleID=6044&i=en>

สะอาดและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการจำกัดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากพลังงานถ่านหินด้วย Carbon capture and storage ในกรอบความร่วมมือ "Near Zero Emissions Coal Initiative" ซึ่งจีนมีโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินอยู่ในประเทศจำนวนมาก สหภาพยุโรปต้องการให้จีนมีการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยเสนอการถ่ายทอดและการลงทุนด้านเทคโนโลยีในสร้างพลังงานที่สะอาด แม้จีนจะยังคงมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นแต่ก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้นจากการที่จีนได้ให้ความร่วมมืออย่างสมัครใจ (Voluntary) ในการใช้มาตรการในแนวทางของตนเองต่อการจัดการในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจีนมีการระเบิดโรงงานถ่านหินที่เป็นสาเหตุหลักทำให้เกิดก๊าซเรือนกระจกอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ต้นปี 2007

สำหรับอินเดียสหภาพยุโรปได้มีการเข้าร่วมการประชุมที่กรุงเดลี ประเทศอินเดียร่วมกับสมาชิก 185 ประเทศทั่วโลกและมีการออก "ปฏิญญาเดลี" ร่วมกันต่อประเด็นภาวะโลกร้อน แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังไม่ต้องการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งประเทศอย่างจีนและอินเดียยังคงเห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ แม้ว่าสหภาพยุโรปจะประสบความสำเร็จจากความล้มเหลวจากการเจรจาที่อินเดีย แต่ก็ยังคงดำเนินการเจรจาต่อไปในระดับต่างๆ เพื่อให้อินเดียเข้าร่วมข้อตกลงในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลังปี 2012 เช่น การเสนอมาตรการทั้งการลงทุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะภาคพลังงาน อุตสาหกรรม เกษตรกรรมและการจัดการด้านขยะแก่ประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศกำลังพัฒนา ผลกระทบที่เกิดจากภาวะโลกร้อนจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบแอฟริกากลางได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากขาดเทคโนโลยีและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพต่อการป้องกัน สหภาพยุโรปมีเป้าหมายเพื่อช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาคุ้นเคยกับการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมควบคู่กับการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมและมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

และพลังงานอย่างยั่งยืน ในหลายๆประเทศที่ยังมีความอ่อนแอในมาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยสหภาพยุโรปจะเข้าช่วยปรับเปลี่ยนมาตรการที่เป็นอยู่ให้มีประสิทธิภาพ เช่น การให้ความช่วยเหลือในโครงการด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมในแอฟริกาและพื้นที่ยากจนอื่นๆ

สหภาพยุโรปได้มีการเจรจากับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศในกลุ่ม G-77 เพื่อให้เกิดพิธีสารเกียวโตโดยในช่วงแรก ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยต่อข้อตกลงในพิธีสารที่จะให้มีการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยถือว่าทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและความเสียเปรียบในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ในที่สุดจากการเจรจาของสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่อง กระทั่งสามารถประนีประนอมและให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารเกียวโตได้ โดยการแบ่งหมวดหมู่ประเทศที่พัฒนาแล้วไว้ในภาคผนวก 1 ที่ต้องมีการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธะในพิธีสารและประเทศที่กำลังพัฒนาที่ไม่ได้อยู่ในภาคผนวก 1 ยังไม่ต้องลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกแต่ต้องมีมาตรการในการนำเทคโนโลยีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและการใช้พลังงานหมุนเวียนอื่นๆ เข้ามาใช้ทดแทนและต้องมีการรายงานผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

สหภาพยุโรปได้ใช้การเจรจาเป็นเครื่องมือสำหรับการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากในสภาวะการณปัจจุบันปัญหาในหลายๆ ประเด็นไม่สามารถแก้ไขได้โดยวิธีการใช้ความรุนแรงหรือการใช้มาตรการที่เป็นการบีบบังคับ ดังนั้น การหารือกันในที่ประชุมเพื่อหาความเห็นพ้องต่อแนวทางการดำเนินการเพื่อจัดการกับปัญหาจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในเวลานี้ ทั้งในการประชุมร่วมกันระดับพหุภาคีในองค์การระหว่างประเทศที่ การทำงานในรูปแบบเฉพาะกิจที่จะทำให้เกิดข้อคิดเห็นที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายร่วมกันที่หลากหลาย หรือการเจรจาในระดับพหุภาคีสำหรับความร่วมมือกันระหว่างรัฐที่มีการพึ่งพากันให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อตกลงให้เป็นไปตามเป้าหมายของแต่ละฝ่าย เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ปัญหาตามที่สหภาพยุโรปวางไว้ในประเด็นนี้ จึงต้องมีการพึ่งพาระหว่างกันในระดับโลกในการพยายามให้ประเทศต่างๆ เห็น

มาร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเช่นเดียวกับที่สหภาพยุโรปมีการดำเนินการ ประเด็นหลักที่หลายๆ ประเทศยังคงมีความขัดแย้งต่อแนวทางการจัดการปัญหาคือ อุปสรรคที่จะเกิดขึ้นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกที่การลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะภาคพลังงานและอุตสาหกรรมจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศที่จะเป็นปัญหาสำคัญต่อความร่วมมือในการแก้ปัญหาระดับโลก

บทสรุป

จากบทบาทของการดำเนินการเป็นผู้นำในการแสวงหาความร่วมมือในระดับโลกจากนานาชาติต่อการแก้ปัญหาคาร์บอนเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ได้ส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลกและรุนแรงขึ้นทุกขณะ สหภาพยุโรปจึงต้องพยายามอย่างหนักในการเจรจาโน้มน้าวนานาประเทศให้หันมาร่วมมือกันเพื่อต่อสู้อย่างจริงจัง ซึ่งความสำเร็จอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นคือการผลักดันจากสหภาพยุโรปที่มีบทบาทสำคัญทั้งการดำเนินการเจรจาอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การเกิดขึ้นของพิธีสารเกียวโตในปี 1997 และเป็นผู้ที่พยายามจะรักษาพิธีสารเกียวโตให้คงอยู่ได้ต่อไปจากการให้สัตยาบันของภาคีเกินกว่า 55 ประเทศ ที่ให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้สำเร็จในปี 2005 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการปฏิเสธการให้สัตยาบันของสหรัฐอเมริกา

อุปสรรคสำคัญที่สุดในการเจรจาของสหภาพยุโรปคือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่ต้องการแข่งขันในเวทีโลกและสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐตนตามแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่อยู่ตรงกันข้ามกัน หรืออีกนัยหนึ่งแต่ละรัฐมองว่าความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงทำให้หลายๆ ประเทศละความสนใจไปจากข้อตกลงพิธีสารเกียวโต โดยมีการคาดการณ์ว่า ข้อบังคับในพิธีสารเกียวโตอาจจะไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ภายใน

ปี 2012 และก็มีแนวโน้มว่าหลังปี 2012 ช้อตกลงถึงแผนระยะยาวที่เสนอโดยสหภาพยุโรปอาจจะล้มเหลวในที่สุด

สิ่งสำคัญที่สหภาพยุโรปต้องทำเพื่อให้บทบาทในการเป็นผู้นำของยุโรปมีน้ำหนักมากขึ้นในการเจรจา คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในการดำเนินแนวทางตามนโยบายของสหภาพยุโรป ยังมีความแตกต่างในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ภายในสหภาพยุโรประหว่างสมาชิกใหม่และเก่า ดังนั้นการดำเนินการภายในจึงต้องเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการเจรจาระหว่างประเทศด้วย รวมทั้งจะต้องมีการสร้างวาระร่วมกันและยอมรับเป็นฉันทามติภายใน โดยต้องสามารถประสานผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกกับนโยบายสหภาพยุโรปให้ไปด้วยกันได้ เพื่อที่จะทำให้รัฐสมาชิกสามารถยอมรับปฏิบัติตามได้อย่างจริงจังจึงจะสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายตามพันธะที่สหภาพยุโรปมีต่อพิธีสารเกียวโตได้คือการลดปริมาณของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 8 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นต่อนานาประเทศในแนวนโยบายของสหภาพยุโรป และยังเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์เกียรติภูมิของสหภาพยุโรปในเวทีโลกต่อการเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลสำคัญระดับโลก.

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

วงกต วงศ์อภัย, "พิธีสารเกียวโต : สิ่งที่เห็นและเป็นอยู่ (1)," มติชนรายสัปดาห์, 18 มีนาคม 2548.
อภิเชษฐ์ พงษ์ไพบูลย์, มาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกกับพิธีสารเกียวโต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ: 2549.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Baylis, John and Smith, Steve, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press: 2006.
- Kegley, Charles and Wittkopf, Eugene, *The Global Agenda-Issue and Perspectives*, McGraw Hill, Boston: 1992.
- Keohane, Robert and Ostrom, Elinor, *Local Commons and Global Interdependence-Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, SAGE, London: 1995.
- Lee, Maria, *EU environmental Law: Challenge, Change and Decision Making*, Oxford: 2005.
- Little, Richard and Smith, Michael, *Issues in World Politics*, Palgrave, New York: 2001.
- Maxwell, John Trade, and *Environment: Theory and Policy in the context of EU enlargement and economic transition*, Cheltenham, UK: 2005.
- Paskal, Cleo, *How Climate Change is Pushing the Boundaries of Security and Foreign Policy*, Chatham House, London: 2007.
- Paterson, Matthew, *Global Warming and Global Politics*, Routledge, New York: 1996.
- Schjolset, Stig, *Explaining EU climate unity: actors, interests and institutions*, Denmark: 1999.
- Spiegel, Steven L., *World Politics in a New Era*, Thomson Wadworth, Australia: 2004.
- Subedi, Surya P., *Environmental Policy from regulation to economic instruments: Legal aspect of Eco-label*, Institute of Social Studies, Hague: 1995.
- Vogler, John and Imber, Mark F., *The Environment and International Relations*, Routledge, New York: 1996.
- _____. *Greenhouse gas emission trend and projection in Europe 2003: tracking progress by EU and acceding and candidate countries toward achieving their Kyoto Protocol target*, European Environmental Agency: 2004.
- _____. *EU action against climate change: Leading global action to 2020 and beyond*, European Commission, Belgium: 2007.
- _____. *The European Union and The Environment*, European Communities, Luxembourg: 1997.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

www.greenpeace.org
www.europa.eu
www.euractiv.com
www.wwf.org
www.unep.org