

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

Model Law on Green House Gas Emission Trading

คุณาชา ไชยชุมพร^{1*} และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์²

Kunacha Chaichumporn^{1*}, and Sunee Mallikamarl²

Received: 30 January 2022

Revised: 28 February 2022

Accepted: 3 April 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีวิธีวิทยาการวิจัยในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยมีพันธกรณีตามความตกลงปารีส (COP21) และตามการประชุม COP 26 โดยประกาศที่จะบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน ภายในปี ค.ศ. 2050 (พ.ศ. 2593) และบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ได้ในปี ค.ศ. 2065 (พ.ศ. 2608) แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยระบบอนุญาต รวมถึงไม่มีมาตรการในการตรวจวัด รายงาน หรือติดตามตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะนำไปสู่การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย คณะกรรมการกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสำนักงานกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การให้ใบอนุญาต การตรวจวัดและจัดทำรายงาน การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรการส่งเสริม ค่าธรรมเนียม และบทกำหนดโทษ ซึ่งจะเป็นกลไกทางกฎหมายที่จะช่วยให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้กับสหประชาชาติ การวิจัยเสนอแนะให้มีการนำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการซื้อขาย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

¹ Ph.D. student, School of Law, Sripatum University

² ศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

² Professor Dr., School of Law, Sripatum University

* Corresponding e-mail: art.kunacha@gmail.com

สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ไปตราเป็นกฎหมายเพื่อให้มีการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และให้มีระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามโครงสร้างกฎหมายจากการวิจัยนี้

คำสำคัญ: ก๊าซเรือนกระจก พันธกรณี สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การซื้อขายสิทธิ กฎหมายต้นแบบ

Abstract

The objective of this research was to develop a model law on the trading of greenhouse gas emission rights. The research method used in data collection and analysis is qualitative research. It consisted of Documentary research; In- depth interview; Participatory Design, Co - Design; and Hearing. The results of research showed that Thailand has an obligation according to the Paris Agreement (COP21) and the COP 26 Conference, by declaring carbon neutrality target by 2050 and net zero greenhouse gases emissions target by 2065 (B.E. 2608). However, Thailand does not have a law that restricts the rights to greenhouse gas emission through permission system, and no rules for operators to measure, report or examine the amount of greenhouse gases emission, which will lead to the trading of greenhouse gas emission rights, as well. Therefore, it is necessary to establish a model law on trading of greenhouse gas emission rights. The structure of law shall consist of Greenhouse Gas Emission Trading System Supervision Committee and Office to administer and supervise the trading system of greenhouse gas emission rights; licensing; measuring and reports; sell and purchase of rights; supporting measures; fees; and penalties, which will be an important legal mechanism in helping Thailand to achieve its greenhouse gas reduction targets as per the obligations declared with United Nations. The research suggests that the draft of law governing the trading of greenhouse gas emission rights shall be adopted in order to limit the amount of greenhouse gas emission and to have a system for trading greenhouse gas emission rights according to the legal structure derived from this research.

Keyword: greenhouse gas, obligations, greenhouse gas emission rights, trading of rights, model law

บทนำ

ปัญหาภาวะโลกร้อนที่เกิดจากภาวะเรือนกระจกส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศซึ่งมีผลกระทบอย่างมากในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างร้ายแรงมากดังมีปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก เช่น แผ่นดินไหว พายุไซโคลน พื้นดินเคลื่อนตัว คลื่นยักษ์ ความร้อนที่เพิ่มมากขึ้นบนพื้นผิวโลก โดยมีสาเหตุมาจากการพัฒนาประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาและตามมาด้วยการพัฒนาของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากการพัฒนา โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมแม้จะสร้างรายได้ให้แก่ประเทศแต่ก็เป็นเหตุให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและที่มีผลทำให้เกิดภาวะโลกร้อน เนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญ 7 ประเภท คือ คาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Dioxide : CO₂) มีเทน (Methane: CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (Nitrous Oxide: N₂O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (Hydrofluorocarbon: HFCs) ซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (Sulphur Hexafluoride: SF₆) เพอร์ฟลูออคาร์บอน (Perfluocarbons: PFC) และและไนโตรเจนไตรฟลูออไรด์ (Nitrogen Trifluoride: NF₃)

ปัญหาภาวะโลกร้อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชัดเจนเป็นรูปธรรมทำให้สหประชาชาติมีอาจจะนั่งนอนใจได้จึงได้มีการจัดประชุมเพื่อหาข้อตกลง

ร่วมกันในการดำเนินการ ใด ๆ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศลดน้อยลง และได้ข้อตกลงในการประชุมครั้งนั้น คือ กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และมีการประชุมประเทศภาคีอีกหลายครั้งเรียกว่า Conference of Parties (COP) เพื่อให้ได้ข้อตกลงที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในการกำหนดบทบาทให้แก่ประเทศภาคีได้มีส่วนร่วมดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยการประชุมครั้งสำคัญ คือ COP 21 จัดขึ้นที่กรุงปารีส ได้ข้อตกลงร่วมกัน คือ ความตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามในความตกลงดังกล่าว และได้ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างมีเป้าหมายต่อสำนักเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นทางการ โดยมีเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ (Nationally Determined Contribution: NDC) ลงร้อยละ 20 ถึง 25 ในทุกภาคส่วน (Economy-Wide) เมื่อเทียบกับระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการดำเนินงานตามปกติ หรือ BAU (Business as Usual) ภายในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) (องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก, 2561, หน้า 5) และล่าสุดในการประชุม COP 26 ที่กรุงกลาสโกว์ (Glasgow) ณ ประเทศราชอาณาจักรสกอตแลนด์ ผลการประชุมทำให้แต่ละประเทศ รวมทั้งประเทศไทย มีข้อตกลงผ่านการแสดงเจตจำนงว่าจะดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์

จันทร์โอชา ได้ประกาศเจตนารมณ์ของประเทศไทย โดยผ่านถ้อยแถลงต่อที่ประชุมระดับผู้นำ COP26 ว่า ประเทศไทยพร้อมจะยกระดับการแก้ไขปัญหา ภูมิอากาศอย่างเต็มที่ด้วยทุกวิถีทาง และจะ ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทาง คาร์บอน ภายในปี ค.ศ. 2050 (พ.ศ. 2593) และ เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ได้ ในปี ค.ศ. 2065 (พ.ศ. 2608) และด้วยการสนับสนุน จากความร่วมมือระหว่างประเทศ และกลไกภายใต้ กรอบอนุสัญญา UNFCCC ประเทศไทยจะยกระดับ NDC ตามความตกลงปารีสขึ้นเป็นร้อยละ 40 ได้ ภายในปีค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) ด้วยเห็นว่าประเทศไทยมีความพร้อม และมีศักยภาพจากการดำเนินการ มาก่อนหน้านี้แล้ว เนื่องจากประเทศไทยมีเทคโนโลยี ในระดับหนึ่งที่จะดำเนินการได้ และหากมีการ สนับสนุนจากความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้ กรอบอนุสัญญา UNFCCC ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุน ด้านเทคโนโลยี หรือด้านการเงินจากประเทศพัฒนา แล้ว ประเทศไทยก็จะสามารถยกระดับ NDC ของ ประเทศขึ้นเป็นร้อยละ 40 ได้ ถ้อยแถลงของ นายกรัฐมนตรี ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงเป็นพันธกรณี ที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการ

ประเทศไทยก็ถือเป็นประเทศที่มีการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกเป็นปริมาณมาก เป็นอันดับที่ 25 จาก 186 ประเทศทั่วโลก (ข้อมูล ณ ปีพ.ศ. 2563) และได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนสูงเป็นอันดับ 10 ของโลก แต่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดย

เข้าร่วมลงนามในกรอบอนุสัญญา UNFCCC พิธีสาร เกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีส รวมถึงการประชุมนานาชาติที่สำคัญทุกครั้ง และใน การดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีนั้น หลังจาก ประเทศไทยได้มีการลงนามให้สัตยาบันในพิธีสาร เกียวโต เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2545 ประเทศไทยก็ เข้าร่วมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM) บนพื้นฐานของภาคความสมัคร ใจ โดยริเริ่มโครงการลดก๊าซเรือนกระจกประเภทต่าง ๆ ในภาคความสมัครใจผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 และเริ่มมีการพัฒนาตลาด คาร์บอนภายในประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ภายใต้การดำเนินงานขององค์การบริหารการจัด การณ์ก๊าซเรือนกระจก (Thailand Greenhouse Gas Management Organization: TGO) ซึ่งเป็น องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก พ.ศ. 2550 และหลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซ เรือนกระจกขึ้นก็มีโครงการลดก๊าซเรือนกระจก ประเภทต่าง ๆ รวมถึงมีการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิด การดำเนินโครงการคาร์บอนเครดิต และการซื้อขาย คาร์บอนเครดิต ไม่ว่าจะเป็นการจัดสัมมนาให้ความรู้ แก่ผู้พัฒนาโครงการลดก๊าซเรือนกระจก หรือกลุ่ม อุตสาหกรรมต่าง ๆ การจับคู่เชิงธุรกิจให้เกิดการซื้อขาย อีกทั้ง มีการเผยแพร่ข้อมูลด้านตลาดคาร์บอน ผ่านสื่อต่าง ๆ โดยโครงการที่ประเทศไทยดำเนินการ ในระยะแรกได้แก่โครงการ CDM ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไก

ภายใต้พิธีสารเกียวโตที่กำหนดกลไกช่วยเหลือให้ประเทศพัฒนาทั้งหลายดำเนินกิจกรรมของตนต่อไปได้โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีของตน กลไกดังกล่าวได้แก่ 1) กลไกการดำเนินการร่วม (Joint Implementation: JI) 2) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) และ 3) กลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET)

กลไกดังกล่าวเป็นกลไกยืดหยุ่น (Flexible Mechanisms) ที่จะทำให้ประเทศภาคผนวกที่ 1 บรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกได้ง่ายขึ้น โดยให้ประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 ที่ไม่มีข้อผูกพันในการลดก๊าซเรือนกระจกตามข้อตกลงเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้นยังมีข้อจำกัดในเรื่องของปัญหาการเงินกับเทคโนโลยี แต่มีข้อได้เปรียบในด้านลักษณะของภูมิประเทศที่ยังไม่มีการพัฒนาอย่างเต็มที่ จึงมีพื้นที่ที่จะก่อให้เกิดการกักเก็บคาร์บอน (Carbon sink) และมีการพัฒนาโครงการพัฒนาที่สะอาดโดยรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศพัฒนาแล้วซึ่งจะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์ จึงมีแนวคิดที่จะใช้วิธีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันด้วยการจัดทำโครงการลดก๊าซเรือนกระจกด้วยความร่วมมือกัน เช่น โครงการพัฒนาที่สะอาดต่าง ๆ และนำปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านการรับรองว่าลดได้ซึ่งเรียกว่าคาร์บอนเครดิตมาซื้อขายกันในตลาดคาร์บอน ซึ่งในส่วนนี้เป็นส่วนที่ประเทศไทยได้มีการดำเนินการในช่วงแรกของพิธีสารเกียวโต

ต่อมาองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกได้พัฒนาโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ

ตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program) ขึ้นเรียกย่อว่า T-VER คือ กลไกลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศที่พัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นกลไกที่มีเป้าหมายในการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียน ภาคอุตสาหกรรมที่มีกิจกรรมการเพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน การจัดการของเสีย ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่มีศักยภาพลดก๊าซเรือนกระจก การจัดการในภาคขนส่ง รวมถึงการปลูกต้นไม้และการอนุรักษ์พื้นที่ป่า ซึ่งเป็นกิจกรรมที่นอกจากจะช่วยกักเก็บก๊าซเรือนกระจกได้แล้วยังสามารถรักษาและสร้างสมดุลของความหลากหลายทางชีวภาพ โดยโครงการ T-VER จะมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก เป็นผู้ให้การขึ้นทะเบียนโครงการ และรับรองปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดหรือกักเก็บได้จากโครงการ T-VER โดยปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดหรือกักเก็บที่คำนวณได้จะเป็นคาร์บอนเครดิตสำหรับเจ้าของโครงการ ทั้งนี้ การดำเนินการภายใต้โครงการนี้ เป็นการดำเนินการภาคสมัครใจ และไม่ได้มีกฎหมายบังคับแต่อย่างใด

ในการศึกษาวิจัยพบว่า การดำเนินการซื้อขายคาร์บอนเครดิตที่ได้มาจากโครงการลดก๊าซเรือนกระจกของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยภายใต้การสนับสนุนและส่งเสริมขององค์การบริหารก๊าซเรือนกระจกเป็นเพียงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility: CSR) จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มธุรกิจที่มีความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เนื่องจาก

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะทำให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ มีหน้าที่ที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามปริมาณที่ถูกกำหนด รวมถึงไม่มาตรการที่กำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ในการตรวจวัด และจัดทำรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่คงเหลือ การซื้อขายคาร์บอนเครดิตในประเทศไทยจึงยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และยังไม่มีความชัดเจนจะทำให้ประเทศไทยเดินไปสู่เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศที่วางไว้ นอกจากนี้ ปัจจุบันกลุ่มประเทศพัฒนาที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง เช่น กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป หรือ EU เริ่มมีการออกมาตรการทางการค้ากีดกันประเทศที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนแฝงสูงกว่าสินค้าที่ผลิตใน EU โดยการเรียกเก็บภาษีสินค้าที่จะส่งออกไปยัง EU จากผู้ประกอบการประเทศส่งออก ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกตามเจตจำนงที่ได้แสดงไว้ต่อสหประชาชาติตามการประชุม COP 26 และเตรียมการรับมือกับมาตรการทางการค้า หรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่อาจเกิดขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจก โดยให้มีการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านระบบใบอนุญาต การกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ตรวจวัด และจัดทำรายงาน

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกยื่นต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ได้รู้ว่าก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยอยู่ ณ ปัจจุบันมีปริมาณเพียงใด และมีปริมาณการปล่อยน้อยหรือมากกว่าสิทธิที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ โดยให้สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่คงเหลือสามารถที่นำมาใช้ประโยชน์ทางธุรกิจผ่านระบบการซื้อขาย ซึ่งแนวทางดังกล่าวเรียกว่า การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยนี้

จากสภาวะการณ์ปัญหาดังกล่าวทำให้การวิจัยมีแนวคิดในการจัดทำโครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่ได้ให้สัญญาไว้กับสหประชาชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ให้เป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กับการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

กรอบแนวคิดการวิจัย

ด้วยปัญหาภาวะโลกร้อนทำให้ประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ประกอบประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องมีการดำเนินการเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่ได้แสดงเจตจำนงไว้ต่อ

สหประชาชาติในการประชุม COP 26 และความตกลงปารีสที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งการที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายได้นั้นจะต้องมีการดำเนินการชัดเจน และมีวิธีการดำเนินการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การจัดทำกฎหมายเพื่อให้เกิดการใช้บังคับเกี่ยวกับการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกได้ การทำวิจัยจึงมีแนวคิด คือ การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อทำให้การลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ โดยนำเอาทฤษฎี หลักการ และแนวคิด ที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ คือ ทฤษฎีอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการจัดองค์กร ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักความรับผิดชอบ หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักความได้สัดส่วน หลักเศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม หลักการตรวจสอบ หลักจริยธรรม สิ่งแวดล้อม หลักการซื้อขาย หลักกลไกการพัฒนาที่สะอาด หลักสิทธิประโยชน์ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความรับผิดชอบปกรอง หลักความได้สัดส่วน แนวคิดระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง แนวคิดสิทธิของผู้เสียหาย แนวคิดระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และแนวคิดการซื้อขายคาร์บอนเครดิต เพื่อให้ได้โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมาย และจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ

วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary research) ที่เป็นกฎหมายต่างประเทศ คือ กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศสิงคโปร์, การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ซึ่งผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ นักวิชาการ และผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้อง, การมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design) เป็นวิธีวิทยาการวิจัยวิธีหนึ่งในการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับงานวิจัยที่มุ่งให้ได้คำตอบที่เป็นต้นแบบในเรื่องนั้น ๆ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) จำนวน 16 คน แบ่งเป็น 4 กลุ่ม กลุ่มละ 4 คน คือ เจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรสิ่งแวดล้อม นักวิชาการ และผู้ประกอบการ มาร่วมกันหารือ และอภิปรายผลการหารือ โดยจะมีการแบ่งประชากรเป็นกลุ่มเฉพาะในภาคเช้า และกลุ่มผสมในภาคบ่าย เพื่อให้มีการร่วมออกแบบโดยตรงซึ่งจะทำให้ได้คำตอบที่เกิดจากความต้องการของประชากรที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้น ๆ และเมื่อได้วิเคราะห์ผลที่ได้จากการมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบแล้ว ก็จะมีการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) (สุนีย์ มัล

ลิกะมาลย์, 2560) จากประชากรที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อวิพากษ์และข้อแนะนำไปสู่การวิเคราะห์ปรับปรุงคำตอบเพื่อให้เป็นงานวิจัยที่มีความสมบูรณ์ต่อไป

ผลการวิจัย

ประเทศไทยมีพันธกรณีในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้แสดงเจตจำนงไว้กับสหประชาชาติตามความตกลงปารีส (COP 21) และการประชุม COP 26 แต่เนื่องจากโลกที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีคำตอบชัดเจนว่าจะทำให้ประเทศไทยสามารถจะบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกได้ ดังนั้น การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ชัดเจน นอกเหนือไปจากมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนโครงการลดก๊าซเรือนกระจกต่าง ๆ ที่ประเทศไทยมีการดำเนินการอยู่แล้ว จะทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศได้อย่างไรก็ตาม ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนี้เป็นเรื่องใหม่ และมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่จะเข้าร่วม โดยเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่มาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 32 และมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น หากจะมีการดำเนินการในเรื่องนี้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายออกมาใช้บังคับ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น คำตอบที่ได้เพื่อแก้ปัญหา คือ การจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีโครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

ประเด็นการจัดตั้งองค์กร ให้มีการจัดตั้งองค์กร เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยให้มีคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แยกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ 1) โดยตำแหน่ง ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และ 2) โดยการแต่งตั้ง ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขาที่เกี่ยวข้อง และให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานของระบบซื้อขายสิทธิ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน การตรวจวัด การรายงาน และการตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แบบของสัญญาซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การคำนวณค่าปรับ และการออกใบรับรองที่เกี่ยวข้องปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น

ส่วนสำนักงานให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำระบบการบันทึกและจัดเก็บข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในแต่ละปีของผู้ถือครองใบอนุญาต

ข้อมูลสิทธิคงเหลือที่ได้จากการลดก๊าซเรือนกระจกของผู้ถือครองใบอนุญาต และข้อมูลการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงการรับขึ้นทะเบียนผู้ถือครองใบอนุญาต และผู้ตรวจสอบ และการถอดถอนทะเบียน ออกใบอนุญาต และใบรับรองจัดเก็บค่าธรรมเนียมและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตาม และดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่กระทำความผิดตามกฎหมาย

ประเด็นการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก คือ ต้องจัดให้มีใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีการระบุข้อกำหนดและเงื่อนไขให้ชัดเจนในใบอนุญาตเพื่อที่ผู้ถือครองใบอนุญาตจะได้รับทราบและปฏิบัติตาม โดยเฉพาะข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรอบปีดำเนินการ และการจัดทำรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประจำปีเพื่อยื่นต่อสำนักงานตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เป็นแบบรวมศูนย์ คือ ผู้ถือครองใบอนุญาตจะต้องตรวจวัดและจัดทำรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่งให้แก่สำนักงานภายใน 90 วัน หลังจากสิ้นปีดำเนินการ โดยให้รายงานมีการรับรองจากผู้ตรวจสอบที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อให้สำนักงานได้มีข้อมูลว่ามีปริมาณสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกคงเหลือเท่าไรในระบบ และมีผู้ถือครองใบอนุญาตที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินกำหนดในใบอนุญาตที่ราย คิดเป็นปริมาณก๊าซเรือนกระจกจำนวนกี่ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าจำนวนเท่าใด เพื่อให้ผู้ถือครองใบอนุญาตที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินจำนวนปริมาณที่กำหนดไว้ใน

ใบอนุญาต สามารถซื้อสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่คงเหลือจากผู้ถือครองใบอนุญาตอื่นใด โดยการซื้อซื้อขายจะต้องดำเนินการจดทะเบียนกับสำนักงาน และให้มีการบันทึกข้อมูลการซื้อขายในระบบของสำนักงานเพื่อไม่ให้เกิดการนำสิทธิที่ซื้อขายไปใช้ชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซ้ำซ้อน โดยให้สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผู้ถือครองใบอนุญาตไม่ได้นำออกจำหน่ายสามารถนำมาหักกลับกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปีถัดไปได้ และหากไม่มีสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงพอในระบบ ก็ให้ผู้ถือครองใบอนุญาตนำคาร์บอนเครดิตจากโครงการลดก๊าซเรือนกระจกตามมาตรฐานขององค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก หรือมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับ มาชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ทั้งนี้ ผู้ถือครองใบอนุญาตมีหน้าที่

ประเด็นมาตรการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์ คือ จัดให้มีมาตรการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ถือครองใบอนุญาต เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้เงินกำไรสุทธิจากการขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การลดหย่อนภาษีจากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นของผู้ถือครองใบอนุญาตในการจัดหาอุปกรณ์และเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดก๊าซเรือนกระจก และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามที่ กรมสรรพากร หรือคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นใดกำหนดแล้วแต่กรณี เพื่อเป็นการส่งเสริม และเป็นสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกตามกฎหมายให้มีแรงจูงใจในการดำเนินการ เนื่องจากผู้ประกอบการจะได้รับผลกระทบจากการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และอาจมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการ

จัดทำมาตรการและเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการลดก๊าซเรือนกระจกให้เป็นไปตามปริมาณที่ใบอนุญาตกำหนด

ประเด็นค่าธรรมเนียม โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนของผู้ประกอบการ การออกใบอนุญาตแก่ผู้ถือครองใบอนุญาต การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการออกใบรับรองต่าง ๆ เพื่อให้สำนักงานจัดเก็บรายได้ส่วนหนึ่งไว้ใช้ในการบริหารจัดการสำนักงานให้ดำเนินการไปได้ตามวัตถุประสงค์และอีกส่วนหนึ่งเพื่อให้ตกเป็นรายได้ของประเทศ

ประเด็นบทกำหนดโทษ โดยกำหนดให้เป็นโทษปรับเท่านั้น บังคับกับกรณีที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ในรูปแบบอัตราก้าวหน้าให้ได้สัดส่วนกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินจำนวนที่กำหนดในใบอนุญาต นอกจากนี้ โทษปรับให้บังคับใช้กับกรณีไม่จัดส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกำหนดการจัดทำรายงานอันเป็นเท็จ และการรายงานผลการตรวจสอบอันเป็นเท็จของผู้ตรวจสอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดบทลงโทษไว้ในกฎหมาย

ในกระบวนการต่าง ๆ ตามประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการรื้อรับซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายออกมาใช้บังคับ ดังนั้น คำตอบที่ได้จากการวิจัย คือ รูปแบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อย

ก๊าซเรือนกระจกซึ่งคำตอบที่ได้นำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อให้เป็นต้นแบบของกฎหมาย ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศจะได้นำไปตราเป็นกฎหมายตามกระบวนการทางนิติศาสตร์ ซึ่งจะเป็นอีกแนวทางที่จะช่วยเสริมให้ประเทศไทยสามารถที่จะดำเนินการตามพันธกรณี COP26 ให้สำเร็จตามเป้าหมายได้

ข้อเสนอแนะ

1. ควรให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าร่วมในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ สามารถที่จะเข้าร่วมในระบบได้โดยยื่นขอใบอนุญาตกับสำนักงาน และขอรับมาตรการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของกฎหมาย เพื่อให้การลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกและการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยเป็นไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้มากขึ้น

2. ควรให้มีการจำกัดระยะเวลาในการให้ผู้ประกอบการได้รับการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ประกอบการที่เข้าข่ายต้องมีการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ และมีศักยภาพในการรับรองค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการลดก๊าซเรือนกระจกอยู่แล้ว

3. ในระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ควรกำหนดให้มีการซื้อขายสิทธิในการ

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคธุรกิจเดียวกันก่อน หาก
ไม่เพียงพอจึงอนุญาตให้มีการซื้อขายกันข้ามภาค
ธุรกิจได้

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2563). *คู่มือกิจกรรมสิ่งแวดล้อมศึกษาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ*.

กรุงเทพฯ: ปาฝน เนกซ์สเตป.

กาญจนา แสงลิ่มสุวรรณ. (2552). *ความรู้เรื่องตลาดการค้าคาร์บอนเครดิต*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2562). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นพดล ปิ่นสุภา. (2561). *ผลกระทบของการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ*

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 21 (COP 21) ต่อแผนบูรณาการพลังงานระยะยาวของไทย.

กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

นัทมน คงเจริญ. (2561). *กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ศุภวิษญ์ พ่วงสุวรรณ และพินัย ฦ นคร. (2563). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมการซื้อขายคาร์บอน*

เครดิต. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 14(35), 193-204.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2533). *หลักความได้สัดส่วน*. *วารสารนิติศาสตร์*, 20(4), 99-109.

สมยศ เชื้อไทย. (2558). *นิติปรัชญาเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2560). *วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: อาทิตยาเนียบ.