

บทบาทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจก  
ภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

นางสาวพิชญ์สินี นิมวิศิษย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE ROLES OF DEVELOPED AND DEVELOPING COUNTRIES  
TO REDUCE GREENHOUSE GASES EMISSIONS  
UNDER THE COPENHAGEN ACCORD AND THE CANCUN AGREEMENT

Ms. Pitsinee Nimvisit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2011  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา  
เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen  
Accord และ Cancun Agreement

โดย

นางสาวพิชญ์สินี นิมวิศิษย์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติवासะ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

.....กรรมการสอบวิทยานิพนธ์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร.ณัฐริกา วายุภาพ)

พิชญ์สินี นิมิวิศิษย์ : บทบาทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา  
 เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun  
 Agreement (THE ROLES OF DEVELOPED AND DEVELOPING COUNTRIES  
 TO REDUCE GREENHOUSE GASES EMISSIONS UNDER COPENHAGEN  
 ACCORD AND CUNCUN AGREEMENT) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ.ดร.  
 ปาริณา ศรีวนิชย์, 190 หน้า.

ปัญหาภาวะโลกร้อน (Global Warming) เป็นปัญหาวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมในระดับ  
 โลกที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกันแก้ไขและหาทางบรรเทาผลกระทบ ความร่วมมือระหว่าง  
 ประเทศได้พยายามที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาคาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจาก  
 การปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงได้มีการจัดทำ United Nations Framework Convention on  
 Climate Change, Kyoto protocol, Copenhagen accord และ Cancun Agreement เพื่อ  
 แก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้จากการศึกษาการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ข้อตกลง  
 Copenhagen Accord และ Cancun Agreement พบว่าสามารถตกลงกันได้ประเด็นหลัก  
 ภายหลังปี 2012 แต่ยังไม่สามารถตกลงในรายละเอียดของการตกลงทั้งหมดโดยมีสาเหตุของ  
 ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

ดังนั้นจึงควรนำหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but  
 differentiated responsibilities) และหลักความเที่ยงธรรม (Principle of Equity) ตาม  
 กฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ในการพิจารณาร่วมกันของทั้งสองกลุ่มประเทศ เพื่อกำหนด  
 บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มประเทศตนในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้ได้ข้อสรุป  
 ร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้สามารถลดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตาม  
 เป้าหมาย เพราะหลักการทั้งสองทำให้เกิดความสมดุลระหว่างแก้ไขปัญหาคาการปล่อยก๊าซ  
 เรือนกระจกและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังสร้างกรอบทางสังคมระหว่างประเทศ  
 ในการสร้างกฎเกณฑ์ในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกอีกด้วยและรัฐภาคีอนุสัญญา  
 สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควรมีการเตรียมความพร้อมสำหรับ  
 ทิศทางดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยการจำทำนโยบายและกฎหมายภายในประเทศให้  
 สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าว

สาขาวิชา...นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....  
 ปีการศึกษา..2554.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

# # 5185988634 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : GREENHOUSE GAES/ EMISSION/ COPENHAGEN ACCORD/

CANCUN AGREEMENT

PITSINEE NIMMISIT: THE ROLES OF DEVELOPED AND DEVELOPING COUNTRIES TO REDUCE GREENHOUSE GASES EMISSIONS UNDER COPENHAGEN ACCORD AND CANCUN AGREEMENT. ADVISOR : ASST. PROF. PAREENA SRIVANIT, Ph.D., 190 pp.

Global warming is a severe environmental global problem which must be solved and relieved by cooperation from all the countries. In regard to the attempts to solve this problem, there are some international agreements relating to the problem of climate change namely United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto protocol, Copenhagen Accord and Cancun Agreement. However, it was found from the study that there is no conclusion on reduction of greenhouse gases under Copenhagen Accord and Cancun Agreement due to international differences between the developed countries and the developing countries in regard to their political and economic interest.

Therefore, the “Principle of Common but Differentiated Responsibilities” and the “Principle of Equity”, according to international laws, should be applied for consideration of those two groups of countries in order to rule the duties and obligations of each group of countries to achieve the goal for reduction of greenhouse gases because those to principles balance between reduction of greenhouse gases and economic growth. The said principles also frame international regulation for reduction of greenhouse gases. The States parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change should, therefore, prepare themselves for the said trend to be occurred in the future by preparing their domestic policies and laws to be compliance with the said tendency.

Field of Study : Laws..... Student’s Signature .....

Academic Year : 2011..... Advisor’s Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดีด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปาริณา ศรีวินิชย์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่คอยให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งแนะนำให้ปรึกษาผู้มีความรู้ ขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างมากที่เสียสละเวลาอันมีค่าของท่านมาตรวจสอบการเขียนและให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งความเมตตา ห่วงใย และความปรารถนาดีที่มีให้ผู้เขียนตลอดระยะเวลาในการศึกษา ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศารทูล สันติवासะ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับผู้เขียนในประเด็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอบพระคุณ ดร. ณัฐริกา วายุภาพ คุณเปอร์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนเป็นอย่างมากในประเด็นการลดก๊าซเรือนกระจก

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์ ที่ได้ให้ความรู้ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ และระเบียบวิธีวิจัยที่เป็นประโยชน์เป็นอย่างยิ่งแก่ผู้เขียน รวมทั้งความเมตตาและห่วงใยที่มีต่อผู้เขียนตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่คอยให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พี่ๆ เพื่อนๆ สาขาระหว่างประเทศ รหัส 51 ทุกคน ที่คอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือตลอดระยะเวลาการศึกษา ขอขอบคุณพี่ๆ ที่ไม่ถอดทึงกันและคอยดูแลอยู่เคียงข้างกันเสมอมา รวมทั้งคำปรึกษาและคำแนะนำดีๆ มากมายที่ทำให้ผู้เขียนรู้สึกมีกำลังใจเสมอในวันที่รู้สึกท้อแท้กับความยากในการเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณเพื่อนๆ สตรีนครสวรรค์ที่คอยให้กำลังใจ

สุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณพ่อและแม่ที่เลี้ยงดูลูกมาอย่างดีด้วยความรัก อบรมสั่งสอนให้มีความเคารพนับถือในตัวเอง ให้อิสระทางความคิดและให้ความเชื่อมั่นในตัวลูก คนนี้เสมอมา ขอบพระคุณตาที่คอยอวยพรหลานเสมอในทุกครั้ง ในวันที่ผู้เขียนสามารถรับรู้ได้ถึง ความยินดีที่ส่งมาให้จากสวรรค์ ขอขอบคุณน้าและน้องสาวที่ให้ความห่วงใยและกำลังใจเสมอ และขอขอบพระคุณครอบครัวนิมิตวิเศษย์และครอบครัวอำทิม ทุกคนที่คอยให้กำลังใจอันมีค่าต่อผู้เขียนเสมอมา

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	6
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษาวิจัย.....	7
<b>บทที่ 2 ความเป็นมาของการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกและหลัก     การที่เกี่ยวข้อง.....</b>	<b>8</b>
2.1 ความเป็นมาในการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ	12
2.2 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC).....	16
2.2.1 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ.....	17
2.2.2 กรอบพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.....	18
2.3 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจก.....	24
2.3.1 หลัก Equity.....	25
2.3.2 หลัก Common but differentiated responsibilities.....	29
2.4 วิวัฒนาการของการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้อนุสัญญา	

สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC).....	34
2.4.1 Kyoto Protocol.....	34
2.4.2 Copenhagen Accord.....	39
2.4.3 Cancun Agreement.....	44

**บทที่ 3 วิเคราะห์ประเด็นด้านการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement.....**

3.1 ประเด็นของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord.....	49
3.1.1 การกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.....	53
3.1.2 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Pledges).....	58
3.1.2.1 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledges) ของประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I).....	60
3.1.2.2 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledges) ของประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I).....	62
3.2 ประเด็นของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Cancun Agreement.....	67
3.2.1 การกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.....	68
3.2.2 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Pledges).....	68
3.2.2.1 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของ (Pledges) ประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I).....	69

3.2.2.2 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของ (Pledges) ประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I).....	69
3.3 ผลกระทบในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement ของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศ กำลังพัฒนา.....	71
<b>บทที่ 4 วิเคราะห์บทบาทและปัญหาในการหาข้อตกลงร่วมกันของประเทศพัฒนา แล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก ภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement.....</b>	<b>74</b>
4.1 วิเคราะห์มุมมองและบทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement.....	74
4.1.1 มุมมองและบทบาทของประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I).....	74
4.1.2 มุมมองและบทบาทของประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I).....	75
4.2 ปัญหาในการหาข้อตกลงร่วมกันของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลัง พัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement.....	79
4.2.1 สภาพบังคับของข้อตกลงในทางกฎหมายระหว่างประเทศ.....	79
4.2.2 การดำเนินการภายใต้หลัก Equity.....	85
4.2.3 การดำเนินการภายใต้หลัก Common but differentiated responsibilities.....	86
4.3 ทิศทางของข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนา แล้วและประเทศกำลังพัฒนา.....	90
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>94</b>
<b>รายการอ้างอิง.....</b>	<b>101</b>
<b>ภาคผนวก.....</b>	<b>106</b>
<b>ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....</b>	<b>190</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	Appendix I Quantified economy wide emissions targets for 2020.....	61
2	Appendix II Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties.....	65

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาภาวะโลกร้อน (Global Warming) เป็นปัญหาวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลกที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกันแก้ไขและหาทางบรรเทาผลกระทบ เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในระดับความรุนแรงที่ต่างกันไป และการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อป้องกันไม่ให้อุณหภูมิของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้นจนถึงระดับที่เป็นอันตรายนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจในการเข้ามาแก้ปัญหาพร้อมกันจากทุกๆ ประเทศทั่วโลก แต่เพียงประเทศใดประเทศหนึ่งหรือกลุ่มประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถหยุดยั้งปัญหานี้ได้โดยลำพังโดยไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากประเทศอื่นๆ จากลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ความพยายามของประชาคมโลกที่ผ่านมาในการหาหนทางจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีลักษณะที่เน้นน้ำหนักไปที่ การพยายามหาข้อตกลงระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาพร้อมกัน ผ่านเวทีการประชุมสุดยอดด้านสิ่งแวดล้อมโลก (Earth Summit 1992) หรือ การประชุมริโอ (Rio Conference) เป็นการประชุมระดับผู้นำประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา จัดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 ณ กรุง ริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมครั้งนี้จัดขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในทุกสาขาสำหรับประชาคมโลกเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปในอนาคต<sup>1</sup> มีการจัดตั้ง Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) และได้มีการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change)<sup>2</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศโลก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การประชุมสุดยอดของโลก (Earth Summit) ที่ ริโอเดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เป็นจุดกำเนิดของความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ต่อมาในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ

---

<sup>1</sup> Rio Declaration on Environment and Development, June 13, 1992, reprinted in 31 ILM 876 (1992).

<sup>2</sup> UN Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, reprinted in 31 ILM 849 (1992).

ภูมิอากาศ ครั้งที่ 3 (COP 3) เมื่อปี ค.ศ.1997 ณ กรุงโตเกียว ที่ประชุมได้ร่วมกันยกร่างพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้นมาบังคับใช้<sup>3</sup> โดยมีกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก ของกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) เท่านั้นไม่ได้มีพันธกรณีผูกพันกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I) โดยเฉพาะสำหรับช่วงปี ค.ศ. 2008 – 2012 (First Commitment Period) เท่านั้น

อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในด้านการผลิตที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมาในปริมาณมากอันเป็นตัวการที่ทำให้สภาพภูมิอากาศบนโลกเปลี่ยนแปลงไป แม้การพัฒนาประเทศจะมีความสำคัญแต่การให้ความสำคัญในด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวคงเป็นไปได้แต่ควรที่จะให้ความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วยตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน แต่เนื่องด้วยยังไม่มีกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศใดๆ ที่จะมาดำเนินการสร้างพันธกรณีให้แก่ประเทศต่างๆ ในประชาคมระหว่างประเทศในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะท้อนต่อปัญหาที่แท้จริงได้ แม้ว่าจะมีพิธีสารเกียวโตในการสร้างพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกต่อประเทศพัฒนาแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหา จึงทำให้มีความจำเป็นที่รัฐภาคีต้องเร่งดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันสำหรับเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกภายหลังช่วงเวลา Frist Commitment Period ของประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I) และการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I)

ประกอบด้วยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบันที่เป็นที่เห็นชัดว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นยังคงทวีความรุนแรงขึ้น เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตอันทำให้ต้องมีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก และประเทศกำลังพัฒนาก็ไม่มีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโต ทั้งๆ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จีน , อินเดียและบราซิลจัดได้ว่าเป็นประเทศที่ทำการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก

ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นในการเจรจาเพื่อหาเป้าหมายระยะยาวร่วมกันของการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 13 (Conference of the Parties 13; COP13) ซึ่งจัดขึ้นที่เกาะบาฮาลี ประเทศ

<sup>3</sup> Decision 1/CP.3. FCCC/CP/1997/7/Add 1.

อินโดนีเซีย ในระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 ได้มีมติให้ประเทศภาคีสมาชิกดาเนินการเจรจาเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับแนวทางการจัดการสภาพภูมิอากาศในช่วงหลังปี ค.ศ. 2012 ให้สำเร็จภายในปี ค.ศ. 2009 หรือ ภายในการประชุม COP สมัยที่ 15 ซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นที่กรุงโคเปนเฮเกน ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 โดยมีความพยายามในการบรรลุข้อตกลงเจรจาภายใต้ภารกิจของคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญาฯ หรือ The Ad hoc Working group on Long – term Cooperative Action under the Convention ( AWG-LCA) ( Ad hoc Working Groups ) สืบเนื่องจากมติ 1/CP.13 ที่บาหลี อินโดนีเซียเมื่อปี 2007 ได้ตกลงให้มี Bali Road Map ที่กำหนดภารกิจเจรจาด้านความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญามีกำหนดให้ AWG-LCA ดำเนินการเจรจาเรื่องหลักๆ อาทิ มาตรการด้านการลดก๊าซเรือนกระจก การสนับสนุนทางการเงิน ให้เสร็จสิ้นภายในสมัยประชุม COP – 15 ในปี 2009 ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก แต่ที่ประชุมหาข้อสรุปไม่ได้ทำให้ต้องนำเอกสารที่ถูกบันทึกไว้ในการประชุมคือ ร่าง Copenhagen Accord นำไปเจรจาต่อในการประชุมครั้งที่ 16 ที่ กรุง แคนคูน ประเทศแม็กซิโกและที่ประชุมได้มีมติในการรับรองข้อตกลง Cancun Agreement

เมื่อพิจารณา Copenhagen Accord และ Cancun Agreement แล้วจะเห็นถึงความตระหนักในความสำคัญของปัญหาของรัฐบาลที่รับฟังความเห็นและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่พิจารณาระดับก๊าซเรือนกระจก (GHGs) ในชั้นบรรยากาศที่จะต้องควบคุมอุณหภูมิไม่ให้เพิ่มสูงเกิน  $2^{\circ}\text{C}^4$  ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบันพบว่าสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงไปได้แค่ 20% จากปริมาณที่เหมาะสมต้องดำเนินการลดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ในขณะที่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นที่แน่ชัดว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติจากอุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นในทุกๆ ระดับมีความเสี่ยงที่สูงมาก การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำเป็นต้องถูกจำกัดให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>5</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องเร่งดำเนินการจัดสรรพันธกรณีในการกำหนดเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศสมาชิกภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่การ

---

<sup>4</sup> Meehl, G.A, The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change S. Solomon (New York: Cambridge University Press, 2007) p. 123.

<sup>5</sup> Smithschool, International climate change negotiations: Key lessons and next steps [online], 12 June 2011, Available from: [http://www.smithschool.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2011/03/Climate-Negotiations-report\\_Final.pdf](http://www.smithschool.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2011/03/Climate-Negotiations-report_Final.pdf)

แสดงเจตนาผ่านเอกสารในการแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledge) ของแต่ละประเทศนั้นยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหา อันจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ว่า “เพื่อให้บรรลุเสถียรภาพของการป้องกันรักษาระดับความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ทางอากาศ การรักษาระดับดังกล่าวต้องดำเนินการในระยะเวลาพอเพียงที่จะให้ระบบนิเวศน์สามารถปรับตัวได้โดยธรรมชาติ เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายในช่วงเวลาที่พอเพียงและสามารถประกันได้ว่ากระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์จะไม่ถูกรบกวนหรือเพิกเฉย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน \* ” อันเนื่องมาจากยังขาดความร่วมมือที่ดีและข้อตกลงร่วมกันที่มีประสิทธิภาพของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ Pledge ที่แต่ละประเทศเสนอนั้นยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากก๊าซเรือนกระจกได้

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ยังทำให้ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ก็มาจากการมีความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา แม้แต่ในกลุ่มประเทศเดียวกันเองก็ยังมีความเห็นในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเป็นเพราะการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นจะส่งผลถึงการพัฒนาศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ ทำให้แต่ละประเทศพยายามเจรจาเพื่อหาข้อตกลงที่เป็นประโยชน์ที่สุด โดยจะเห็นได้ว่าประเทศพัฒนาแล้วปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสัดส่วนที่สูงแต่มีอัตราการเพิ่มที่ต่ำ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสัดส่วนต่ำแต่มีอัตราการเพิ่มที่สูงขึ้น นั่นคือปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความสัมพันธ์กับอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง หรือกล่าวอีกในหนึ่งคือ ประเทศที่เร่งพัฒนาศรษฐกิจก็จะยิ่งเพิ่มปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในขณะที่ทั่วโลกเห็นพ้องต้องกันว่าต้องมีมาตรการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเข้มข้น ประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องพิจารณาคือ ประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาที่มุ่งพัฒนา

---

\* UNFCCC Article 2 OBJECTIVE “The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner”

เศรษฐกิจและสังคมเพื่อแก้ปัญหาความยากจนจะต้องมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้น ประเทศพัฒนาเหล่านี้จะพัฒนาได้อย่างไรถ้าถูกจำกัดสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วยังคงต้องปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อรักษามาตรฐานการครองชีพของตนนั้น ประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้จะดำเนินการอย่างไร<sup>6</sup> เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วนั้น ต้องให้สองกลุ่มประเทศร่วมมือกันในการจัดการปัญหา

ด้วยเหตุนี้เองจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาบทบาทของประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement ซึ่งเป็นพัฒนาการของข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นเพิ่มเติมจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโตที่ต้องการดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการลดก๊าซเรือนกระจกในระยะยาวสำหรับรัฐภาคีอนุสัญญา ดังนั้น การศึกษาบทบาทและหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดทิศทางในการจัดสรรพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก ร่วมกันเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สามารถรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตและกระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
2. เพื่อให้ทราบถึงหลักการในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement
3. เพื่อให้ทราบถึงหลัก Common but differentiated responsibilities และหลัก Equity ในบริบทของข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจก

---

<sup>6</sup> วุฒิ หวังวัชรกุล, รองศาสตราจารย์, “วิกฤติโลกร้อนในทัศนะนักเศรษฐศาสตร์”, วารสารเศรษฐศาสตร์ สุขทัยธรรมมาธิราช, ปีที่ 3, ฉบับที่ 1 มิถุนายน 2551, หน้า 5.

4. เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาบทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement โดยวิเคราะห์จากหลัก Common but differentiated responsibilities และหลัก Equity รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธี Documentary Research โดยทำการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารต่างๆ ได้แก่ หนังสือ ตำรา และเอกสารทางวิชาการ วารสารต่างๆ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ตั๋ว บทกฎหมายอนุสัญญาระหว่างประเทศ ร่างข้อตกลง รายงานการประชุม การสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสอดคล้องกับหลัก Common but differentiated responsibilities และหลัก Equity

### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ข้อตกลง Copenhagen Accord และ Cancun Agreement สามารถตกลงกันได้ในระดับหลักแต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้โดยละเอียด เนื่องจากความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา จึงควรนำหลัก Common but differentiated responsibilities และหลัก Equity ตามกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ในการพิจารณาร่วมกันของทั้งสองกลุ่มประเทศ เพื่อกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกลุ่มประเทศตนในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจก

### 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัยศึกษา

การศึกษาวิจัยผู้วิจัยเน้นหนักการวิจัยเอกสารโดยทำการค้นคว้าและวิเคราะห์ ข้อมูลเอกสารต่างๆ ได้แก่ หนังสือ ตำรา และเอกสารทางวิชาการ วารสารต่างๆ ข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ตั๋วบทกฎหมาย อนุสัญญาาระหว่างประเทศ ร่างข้อตกลง รายงานการประชุม การสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ความ ชำนาญ

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการ ลดก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement เพื่อให้ทราบแนวทางของหลักการและนำไปวิเคราะห์บทบาท ของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถหาข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซ เรือนกระจกที่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but differentiated responsibilities) และหลักความเที่ยงธรรม (Principle of Equity)

## บทที่ 2

### ความเป็นมาของการลดก๊าซเรือนกระจกและหลักการที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น เนื่องจากเหตุผลทางวิทยาศาสตร์เชื่อว่าการเผาผลาญเชื้อเพลิงฟอสซิล (fossil fuel) ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วง 200 ปีที่ผ่านมา เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas) ในบรรยากาศเพิ่มขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศโลกมาก ทำให้ความร้อนจากแสงอาทิตย์ที่ส่องลงมายังพื้นโลกไม่สามารถจะระบายสู่บรรยากาศชั้นนอกของโลกได้ ก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (greenhouse effect) หรือภาวะโลกร้อน (global warming) ส่งผลให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อระบบนิเวศและสิ่งมีชีวิต เช่น ได้แก่ การละลายของภูเขาน้ำแข็งและธารน้ำแข็ง การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลและมหาสมุทร ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ การเกิดพายุและภัยธรรมชาติที่รุนแรงบ่อยครั้งขึ้น<sup>1</sup>

ก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) มีเทน (CH<sub>4</sub>) ไนตรัสออกไซด์ (N<sub>2</sub>O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFC<sub>2</sub>) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFC<sub>2</sub>) และซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF<sub>6</sub>) การปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นก๊าซเรือนกระจกที่มีความสำคัญมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 77% ของก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด ตามมาด้วยมีเทน 14% และไนตรัสออกไซด์ 8% หากนับเฉพาะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ความเข้มข้นได้เพิ่มขึ้นถึง 35% จากช่วง ค.ศ. 1750 ถึง 2004 (พ.ศ. 2293 – 2547) ในปี 2004 มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการเผาเชื้อเพลิงฟอสซิลถึง 2.8 หมื่นล้านตัน ซึ่งนับเป็นอัตราสูงสุดตั้งแต่ ค.ศ. 1976 และก๊าซมีเทนก๊าซเรือนกระจกลำดับสองก็ได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมสองเท่าในช่วงสองศตวรรษที่ผ่านมา<sup>2</sup>

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีผลทำให้อุณหภูมิพื้นผิวดินและมหาสมุทรเพิ่มสูงขึ้น รายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC) ประเมินว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ.1900 (พ.ศ. 2443) อุณหภูมิของโลกเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น 0.6 องศาเซลเซียส หากไม่มีมาตรการในการลดก๊าซเรือน

---

<sup>1</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ กอบกุล ราชะนาคร, นโยบายสาธารณะเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553) หน้า 1.

<sup>2</sup> Kevin A. Baument, Timothy Herzog, and Jonathan Pershing, Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy [online], 21 April 2011, Available from: [http://pdf.wri.org/navigating\\_numbers.pdf](http://pdf.wri.org/navigating_numbers.pdf)

กระจกก็เป็นที่คาดหมายกันว่าอุณหภูมิของโลกจะเพิ่มสูงขึ้นอีกประมาณ 1.4 ถึง 5.8 องศาเซลเซียส และระดับน้ำทะเลจะเพิ่มสูงขึ้น 0.1 ถึง 0.9 เมตร ภายใน ค.ศ. 2100 (พ.ศ.2643)<sup>3</sup>

ความจริงแล้ว ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตโดยเฉพาะที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อร้อยกว่าปีก่อนก็ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันแล้ว ถึงแม้ว่าการชี้ถึงผลกระทบที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของอุณหภูมิในระยะหลายสิบปีที่ผ่านมา ก็แสดงความสอดคล้องกับแนวโน้มของการเกิดสภาวะโลกร้อนที่คาดการณ์โดยแบบจำลองแนวโน้มเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติเพียงอย่างเดียว นักวิทยาศาสตร์เชื่อว่า "จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ โดยรวมแสดงให้เห็นว่าการกระทำของมนุษย์มีอิทธิพลต่อสภาพภูมิอากาศโลก" สภาพภูมิอากาศของโลกได้ปรับตัวตามการเพิ่มของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมาแล้ว และคงจะปรับตัวต่อไปตามปริมาณการเพิ่มของก๊าซเรือนกระจกในอนาคต การปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผาเชื้อเพลิงฟอสซิลและเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน เช่น ภาคพลังงาน การคมนาคมขนส่ง ภาคเกษตรกรรม การใช้ที่ดิน การทำลายป่า และทำให้ป่าเสื่อมโทรม จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนี้มีผลต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และการดำรงชีวิตของมนุษย์ในแง่ต่างๆ เราควรตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาอันเกิดจากผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีผลกระทบอย่างต่อเนื่อง จึงควรตระหนักและเตรียมการวางแผนรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาวะโลกร้อนมีผลต่อการอยู่รอดของสิ่งมีชีวิต เนื่องจากอุณหภูมิโดยรวมสูงขึ้นทำให้ฤดูกาลต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป สิ่งมีชีวิตที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้ ก็จะมีชีวิตที่สั้นลงและอาจสูญพันธุ์ไปในที่สุด สำหรับผลกระทบต่อมนุษย์นั้น อุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นอาจทำให้บางพื้นที่กลายเป็นทะเลทราย ประชาชนขาดแคลนอาหารและน้ำดื่ม บางพื้นที่ประสบปัญหาน้ำท่วมหนักเนื่องจากฝนตกรุนแรงขึ้น น้ำแข็งขั้วโลกและบนยอดเขาสูงละลาย ทำให้ปริมาณน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น พื้นที่ชายฝั่งทะเลได้รับผลกระทบโดยตรง อาจทำให้บางพื้นที่จมหายไปอย่างถาวร ดังนั้น ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงเป็นปัญหาสำคัญที่มวลมนุษยชาติจะต้องร่วมมือกันป้องกัน และเสริมสร้างความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งความห่วงใยเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้

<sup>3</sup> UNEP, IPCC Third Assessment Report : Climate Change 2001 [online], 27 July 2012, Available from: [http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar?src=/climate/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar?src=/climate/ipcc_tar/)

นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจก

เนื่องจากภูมิอากาศก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาลและสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐานของการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรชีวภาพและการดำรงชีพของมนุษย์อย่างกว้างขวาง ตัวแปรของภูมิอากาศที่สำคัญคือ ปริมาณฝน อุณหภูมิ และปริมาณแสงแดด การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศคือการเปลี่ยนแปลงปริมาณและความถี่ของตัวแปรดังกล่าว

รายงานการประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับที่ 4 ของ IPCC<sup>4</sup> ได้คาดการณ์ผลกระทบในด้านต่างๆที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศพอสรุปได้ว่า หากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังคงดำเนินต่อไปในระดับที่เป็นอยู่หรือสูงกว่าในปัจจุบัน จะส่งผลให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้นต่อไปและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบภูมิอากาศโลกในศตวรรษที่ 21 มากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต ธารน้ำแข็งและบริเวณที่ปกคลุมด้วยหิมะจะหดตัวลงในเขตขั้วโลกเหนือและขั้วโลกใต้ สภาพอากาศที่รุนแรง เช่น อากาศร้อนจัด คลื่นความร้อน ฝนตกหนัก พายุฤดูร้อน ใต้ฝุ่นและเฮอริเคนจะเกิดรุนแรงและบ่อยครั้งขึ้น ปริมาณฝนตกจะเพิ่มมากขึ้นในเขตแลติจูดเหนือในขณะที่ฝนจะตกน้อยลงในเขตกึ่งร้อน เนื่องจากก๊าซเรือนกระจกที่สะสมอยู่ในชั้นบรรยากาศและกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะยังคงอยู่เป็นระยะเวลานาน แม้เราจะคงระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ให้เพิ่มมากขึ้น อุณหภูมิของโลกก็จะยังคงเพิ่มสูงขึ้นต่อไป 0.5 องศาเซลเซียสภายในปี ค.ศ. 2200 (พ.ศ. 2743) และการขยายตัวของมวลน้ำทะเลจะทำให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น 0.3 ถึง 0.8 เมตรภายในปี ค.ศ.2300 (พ.ศ. 2843) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบและภาคส่วนต่างๆ เช่น<sup>5</sup>

1. ระบบนิเวศ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสามารถในการรองรับตามธรรมชาติของระบบนิเวศต่างๆ พันธุ์พืชและสัตว์ประมาณ 20-30% จะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์หากอุณหภูมิเกิน 1.5 ถึง 2.5 องศาเซลเซียส อาจเกิดการ

<sup>4</sup> IPCC, Climate Change 2007: Synthesis Report [online], 27 July 2012, Available from: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_synthesis\\_report.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm)

<sup>5</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ กอบกุล ราชะนาคร, นโยบายสาธารณะเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หน้า 14 -15

เปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในโครงสร้างและการทำงานของระบบนิเวศรวมทั้งถิ่นที่อยู่ของพืชและสัตว์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและคุณค่าของระบบนิเวศในด้านต่างๆ

2. อาหาร ผลผลิตพืชอาจเพิ่มสูงขึ้นในเขตอบอุ่นและเขตนานในกรณีที่ อุณหภูมิเพิ่มสูงขึ้น 1 ถึง 3 องศาเซลเซียส แต่จะลดลงในภูมิภาคเขตร้อนและแห้งแล้งในกรณีที่ อุณหภูมิเพิ่มขึ้นเพียง 1 ถึง 2 องศาเซลเซียส ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางอาหาร

3. พื้นที่ชายฝั่ง จะประสบกับความเสี่ยงมากขึ้นจากปัญหาการกัดเซาะ ชายฝั่งอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลเมื่อถึงปี ค.ศ. 2080 ประชากรอีกหลายล้านคนจะต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ ที่มีประชากรหนาแน่นในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำขนาดใหญ่ในเอเชียและแอฟริกา

4. อุตสาหกรรม การตั้งถิ่นฐาน และสังคม พื้นที่ที่มีความเสี่ยงมากที่สุด สำหรับการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการตั้งถิ่นฐาน ได้แก่ พื้นที่ชายฝั่งและบริเวณที่ราบ ลุ่มแม่น้ำ พื้นที่ซึ่งต้องพึ่งพิงทรัพยากรที่มีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมีความเสี่ยงต่อสภาพอากาศรุนแรง ประชากรที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือกลุ่มคนที่มีฐานะ ยากจน

5. สุขภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะมีผลกระทบต่อประชากร โลกหลายล้านคน อันเนื่องมาจากภาวะทุพโภชนาการ การตาย เจ็บป่วย และอันตรายที่เกิดจาก สภาพอากาศรุนแรง โรคที่จะก่อให้เกิดภาระทางสาธารณสุขเพิ่มขึ้น

6. น้ำ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ทรัพยากรน้ำในทุกภาคส่วนและทุกภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำฝนและอุณหภูมิจะ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำท่า ปริมาณน้ำท่าจะเพิ่มมากขึ้น 10-40% เมื่อถึงกลาง ศตวรรษในเขตแลติจูดเหนือและเขตร้อนชื้น แต่จะลดลง 10-30% ในเขตที่แห้งแล้งในแลติจูดกลาง และเขตร้อน อันเนื่องมาจากปริมาณฝนตกลดลงและมีการระเหยของน้ำมากขึ้น พื้นที่แห้งแล้งจะ ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ปรากฏการณ์ฝนตกหนักเกิดบ่อยครั้งขึ้นในหลายภูมิภาค ก่อให้เกิดความ เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม อุณหภูมิที่สูงขึ้นจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคุณสมบัติทางกายภาพ ทางเคมีและทางชีวภาพของน้ำจืดในทะเลสาบและแม่น้ำ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตและ คุณภาพน้ำ สำหรับบริเวณพื้นที่ชายฝั่งการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลจะมีผลทำให้มีการปนเปื้อน ของน้ำเค็มในชั้นน้ำใต้ดิน

จะเห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นได้ขยายตัวเป็นวงกว้างและมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ หากยังไม่มีมาตรการลดและควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

## 2.1 ความเป็นมาในการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ

การนำกฎหมายมาจัดการกับสิ่งแวดล้อมนั้นก็เพื่อให้เกิดสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพ จากแนวความคิดที่ว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของทุกคนมิใช่ของผู้หนึ่งผู้ใด ดังนั้นทุกคนจึงมีสิทธิที่จะปกป้องดูแลให้สิ่งแวดล้อมของโลกคงอยู่เพื่อมวลมนุษยชาติตลอดไป รวมถึงมีสิทธิเรียกร้องไม่ให้ผู้ใดมาทำลายสิ่งแวดล้อมให้เสียหาย แนวความคิดนี้มีผู้กล่าวว่าได้ถูกพัฒนามาจากหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ว่า “มนุษย์มีสิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นที่จะต้องทำการรับรองและเอาใจใส่เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างมีเกียรติภูมิและความสุข<sup>6</sup> ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นแนวความคิดของการใช้กฎหมายระหว่างประเทศเพื่อช่วยคุ้มครองและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นได้เริ่มขึ้นหลักจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (the United Nations) และได้มีการจัดทำกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อมาจัดการแก้ไขปัญหาและข้อพิพาทระหว่างรัฐ<sup>7</sup> นอกจากนี้หน้าที่หลักประการแรกคือการดูแลและรักษาสันติภาพแล้วยังรวมถึงการดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย จากการพัฒนาระบบกฎหมายระหว่างประเทศของ UN ได้มุ่งเป้าหมายไปที่การปกป้องสิทธิของบุคคลที่นอกจากจะวางหลักเรื่องสิทธิดั้งเดิมของบุคคลแล้ว (เช่น สิทธิในชีวิต, ทรัพย์สิน, การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ)<sup>8</sup> แล้วยังมีการวางหลักของบุคคลในการมีสิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมด้วย<sup>9</sup> ทำให้นานาประเทศเริ่มมีความรู้สึกตื่นตัวถึงผลเสียหายและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้จากปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นเป็นปัญหาที่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่ชัดว่าก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง เช่น ปัญหาของการใช้ทรัพยากรส่วนรวมของโลก ( Global Commons)

<sup>6</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542 )

<sup>7</sup> Elli Louka, International Environmental Law : Fairness, Effectiveness, and World Order, (New York: Cambridge University Press, 2006) p.5.

<sup>8</sup> The Universal Declaration of Human Rights, Dec. 10, 1948 reprinted in Basic Document on Human Rights 106

<sup>9</sup> Dinah Shelton, Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment, 28 Stanford Journal of International Law 103 (1991).

ปัญหามลพิษข้ามแดน (Transboundary Movement of Pollution) หรือปัญหาการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซน (Ozone Layer Depletion) เป็นต้น จึงเป็นที่ยอมรับว่าควรมีกติการะหว่างประเทศและมีมาตรการทางด้านต่างๆไว้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของรัฐ<sup>10</sup> ในช่วงปลาย ค.ศ. 1940 – ค.ศ. 1950 ได้มีการตกลงทำอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาอีกหลายฉบับ แต่ไม่มีผลทางปฏิบัติในทางที่ดีเท่าไรนักเพราะมีรัฐเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ยอมเข้าเป็นภาคี อนุสัญญาแต่ละฉบับจึงไม่อาจเกิดผลบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง<sup>11</sup>

แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการนำกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาควบคุมและดูแลนั้นได้เริ่มมีวิวัฒนาการเป็นมิติใหม่ที่เด่นชัดขึ้นหลังจากที่องค์การสหประชาชาติได้มีการจัดประชุมระดับรัฐบาลเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติขึ้นที่สตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นมิติใหม่ของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมที่ถูกละเลยมาเป็นเวลานาน และที่สำคัญคือเป็นจุดเริ่มต้นในการหันมาสนใจปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีการวางหลักกฎหมายระหว่างประเทศในการควบคุมดูแลปัญหา ประกอบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เริ่มได้รับความสนใจมากที่สุดในช่วงปี ค.ศ.1972 เมื่อองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้จัดให้มีการประชุมระดับรัฐบาลเรื่องสิ่งแวดล้อมที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดนเพื่อพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้ถูกละเลยมาเป็นเวลานาน จากการอภิปรายในปัญหาต่าง ๆ อย่างกว้างขวางที่ประชุมจึงมีมติให้ออก Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment ค.ศ. 1972 ซึ่งเป็นหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและมนุษยชาติ อาจกล่าวได้ว่าการประชุมของระดับรัฐบาลเรื่องสิ่งแวดล้อมที่กรุงสตอกโฮล์มนั้นเป็นการแสดงความยอมรับของประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติว่าปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถือเป็นปัญหาสำคัญของโลกที่ทุกประเทศตระหนักถึงและยอมรับตามหลักการในการปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน<sup>12</sup> ประเด็นหลักของ Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment ค.ศ. 1972 คือการวางหลักการที่เชื่อมโยงกันระหว่างสิทธิมนุษยชนและเงื่อนไขใน

<sup>10</sup> สิริวรรณ สุจริต, “การระงับข้อพิพาททางการค้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายใต้องค์การการค้าโลก”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2544), หน้า 12.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14

<sup>12</sup> Elli Louka, International Environmental Law : Fairness, Effectiveness, and World Order p. 30.

การอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และได้มีการกล่าวถึงสิทธิของชนรุ่นหลัง (future generations) ที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างเที่ยงธรรมโดยคนรุ่นก่อนหน้า<sup>13</sup>

จากนั้น อีก 20 ปี ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือที่รู้จักกันในนาม การประชุมสุดยอดของโลก (Earth Summit) หรือ การประชุมริโอ (Rio Conference) เป็นการประชุมระดับผู้นำประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา จัดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 ณ กรุง ริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมครั้งนี้จัดขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะ กำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในทุกสาขาสำหรับประชาคมโลกเพื่อเป็น แนวทางปฏิบัติต่อไปในอนาคต<sup>14</sup> ประวัติศาสตร์การเจรจาของ Rio Declaration<sup>15</sup> เป็นสิ่งที่ น่าสนใจมากเนื่องจากการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของมุมมองระหว่างประเทศพัฒนา แล้วและประเทศกำลังพัฒนาเกี่ยวกับจุดประสงค์ในการจัดทำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชุมได้มีมติให้การรับรองเอกสาร 3 ฉบับ และอนุสัญญา 2 ฉบับ คือ

1. ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา<sup>16</sup> (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของ สหประชาชาติ ในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชน

2. แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการทางด้านป่าไม้<sup>17</sup> (Statement of Forest Principle) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

3. แผนปฏิบัติการ 21<sup>18</sup> (Agenda 21) เปรียบเสมือนแผนแม่บทของโลก ในการ ดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Rio Declaration on Environment and Development, June 13, 1992, reprinted in 31 ILM 876 (1992).

<sup>15</sup> David Wirth, "The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and Back or Virsa", 29 *Georgia Law Review* 599 (1995): 125

<sup>16</sup> Rio Declaration on Environment and Development, June 13, 1992, reprinted in 31 ILM 876 (1992).

<sup>17</sup> Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principle for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests, June 13, 1992, reprinted in 31 ILM 881 (1992).

<sup>18</sup> Agenda 21, June 13, 1992.

4. อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ<sup>19</sup> (UN Framework Convention on Climate Change) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศโลก

5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>20</sup> (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้มีการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ถูกรับรองในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา<sup>21</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศโลก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การประชุมสุดยอดของโลก (Earth Summit) ที่ริโอเดอ จาเนโร ประเทศบราซิลเป็นจุดกำเนิดของความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

จากนั้น ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ครั้งที่ 3 (COP 3) เมื่อปี ค.ศ.1997 ณ กรุงโตเกียว ที่ประชุมได้ร่วมกันยกร่างพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้นมาบังคับใช้<sup>22</sup> แก่ประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I) ในการสร้างพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะสิ้นสุดพันธกรณีแรกในปี ค.ศ.2012

จากข้างต้นทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทำงานตาม Bali Action Plan ในการดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันของรัฐบาลี ดังนั้นในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 15 ณ กรุงโคเปนเฮเกนในปี ค.ศ. 2009 ที่ประชุมไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกจึงได้บันทึกว่ามีร่าง Copenhagen Accord<sup>23</sup> อันเป็นเอกสารที่สืบเนื่องมาจากที่ประชุมของคณะกรรมการทำงาน

---

<sup>19</sup> UN Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, reprinted in 31 ILM 849 (1992).

<sup>20</sup> Convention on Biological Diversity, June 5, 1982, reprinted in 31 ILM 822 (1992).

<sup>21</sup> UN Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, reprinted in 31 ILM 849 (1992).

<sup>22</sup> Decision 1/CP.3. FCCC/CP/1997/7/Add 1.

<sup>23</sup> Decision 2/CP.15. FCCC/CP/2009/11/Add.1. page 4.

เฉพาะกิจเพื่อหาข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ต่อมาในการประชุมสมัยที่ 16 ณ กรุงแคนคูน ประเทศเม็กซิโกที่ประชุมได้มีข้อตกลงร่วมกันที่เรียกว่า Cancun Agreement ได้นำ Copenhagen Accord มาเป็นเอกสารในการพิจารณา และสามารถตกลงกันได้ประเด็นหลักๆของการลดก๊าซเรือนกระจกแต่ก็ยังมีในรายละเอียดที่ยังไม่สามารถดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อสรุปได้ทั้งหมด ประเด็นที่สำคัญสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกคือการจัดสรรพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการกำหนดเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศรัฐภาคีสมาชิกในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

## 2.2 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC)

หน้าที่ในการกำกับดูแลเพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหน้าที่ของทุกรัฐในประชาคมโลกที่ต้องให้ความร่วมมือ สืบเนื่องจากในแต่ละประเทศต่างยอมรับว่าไม่มีรัฐใดที่จะมีสิทธิจะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่จะก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อรัฐอื่น และแต่ละรัฐต่างหวงแหนอธิปไตยของตน ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงต้องมีการนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาใช้ควบคุมพฤติกรรมของรัฐ เพื่อจุดประสงค์ที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืน (resource conservation and sustainable use) ด้วยเหตุผลที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของมนุษยชาติ ไม่ใช่ของประเทศใดประเทศหนึ่ง การที่ประเทศหนึ่งไม่ใส่ใจใ้ดีในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะที่ประเทศอื่นๆ ดูแลอย่างเคร่งครัด นอกจากจะทำให้ประเทศที่ละเลยสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็ยังมีผลกระทบไปยังประเทศใกล้เคียงและอาจมีผลไปทั่วโลกดังเช่นไอโซนในชั้นบรรยากาศของโลก ปัจจุบัน มีแนวโน้มลดลงจนเกิดภาวะเรือนกระจก (emission of greenhouse effect) อันเกิดจากการที่หลาย ๆ ประเทศมีการเผาทำลายขยะมีพิษ ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน คลอโรฟลูโอโรคาร์บอนเป็นควันทึบที่ไม้อาจระบายสู่ชั้นบรรยากาศได้ หรือการที่เรือเดินทะเลปล่อยของเสียในน่านน้ำสากล<sup>24</sup> กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมักจะ

<sup>24</sup> ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์] 17 กุมภาพันธ์ 2555 ,แหล่งที่มา : <http://www.dlo.co.th/node/252>

อยู่ในรูปของอนุสัญญา (conventions) พิธีสาร (protocols)<sup>25</sup> และบางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกา ก็ใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมในการคว่ำบาตรสินค้าชนิดที่ได้มาโดยการทำลายสิ่งแวดล้อมและหากประเทศใดมีการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงก็จะถูกคว่ำบาตรทางการค้า\* ทั้งหมด

เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันของประชาคมโลกอย่างชัดเจนจึงได้มีการจัดทำ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาเป็นกรอบในการดำเนินการ โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC )ได้รับการยอมรับในการประชุมที่สำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติที่นิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 และเปิดให้ลงนามในการประชุม สหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) หรือการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลกที่กรุง ริโอ เดอ จาเนโร (Rio de Janeiro Earth Summit) ประเทศบราซิล เมื่อ มิถุนายน พ.ศ. 2535 โดยมีประเทศที่มีร่วมนามในครั้งนั้น 154 ประเทศ โดย เป็นอนุสัญญาที่เกิดจากความพยายามของประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เชื่อว่ามีสาเหตุมาจากภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) อันเนื่องมาจากการสะสมตัวในชั้นบรรยากาศของก๊าซต่างๆ ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) มีเทน (CH<sub>4</sub>) ไนตรัสออกไซด์ (N<sub>2</sub>O) และสารทดแทน CFCs และได้มีการวางกรอบของวัตถุประสงค์และขอบเขตพันธกรณีให้แก่รัฐภาคีสมาชิกภายใต้อนุสัญญาฯ

### 2.2.1 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ระบุไว้ในมาตรา 2\* ว่า “เพื่อให้บรรลุเสถียรภาพของการป้องกันรักษาระดับความหนาแน่นของก๊าซเรือน

<sup>25</sup> พรชัย ด่านวิวัฒน์ “ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2543), หน้า 34.

\* สหรัฐอเมริกาเคยใช้มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งกุลาดำจากประเทศไทยด้วยเหตุผลว่าประมงไทยจับปลาโดยใช้ฉนวนลาก เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในทะเล

\* UNFCCC Article 2 OBJECTIVE “The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate

กระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ทางอากาศ การรักษาระดับดังกล่าวต้องดำเนินการในระยะเวลาพอเพียงที่จะให้ระบบนิเวศน์สามารถปรับตัวได้โดยธรรมชาติเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายในช่วงเวลาทีพอเพียงและสามารถประกันได้ว่ากระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์จะไม่ถูกระทบกระเทือน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน” โดยเป็นการขอความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะช่วยกันป้องกันรักษาระดับความความแน่นอนของก๊าซเรือนกระจกให้คงที่ไม่ให้สูงขึ้น และเนื่องด้วยความต้องการให้เกิดความร่วมมือในอนุสัญญาที่ต้องการให้รัฐต่างๆยินยอมเข้าร่วมเป็นภาคีจึงไม่ได้ระบุถึงตัวเลขที่ชัดเจนที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ให้อนุสัญญาไม่มีสภาพบังคับให้รัฐภาคีภายใต้อนุสัญญาต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก แต่สิ่งที่ได้จากอนุสัญญา คือเป็นการวางกรอบของวัตถุประสงค์ในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก ซึ่งรัฐภาคีจำเป็นต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่อนุสัญญาได้วางไว้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อรัฐภาคีในการจัดหากระบวนการใดๆก็ตามเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาสีงแวดล้อมโดยการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่รบกวนต่อกระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์และการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย

การวางกรอบวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นการวางหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินงานแก่รัฐภาคีเพื่อให้สร้างกระบวนการในการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างถูกต้องทิศทาง แต่ยังคงมีการเจรจาเพื่อดำเนินการหาข้อตกลงในรายละเอียดที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

## 2.2.2 กรอบพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change) มีข้อตกลงที่เป็นการขอความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะช่วยกันป้องกันรักษาระดับความความแน่นอนของก๊าซเรือนกระจกให้คงที่ไม่ให้สูงขึ้น<sup>26</sup> และเนื่องด้วยความต้องการให้เกิดความร่วมมือในอนุสัญญา ที่ต้องการให้รัฐต่างๆ ยินยอมเข้าร่วมเป็นภาคีจึง

---

system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner”

<sup>26</sup> UNFCCC ,Article 2

ไม่ได้ระบุถึงตัวเลขที่ชัดเจนที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทำให้อนุสัญญานี้มีสภาพบังคับ แต่สิ่งที่ได้จากอนุสัญญา คือประเทศภาคีสมาชิกได้ตระหนักถึงดำเนินการในระยะเวลาพอเพียงที่จะให้ระบบนิเวศสามารถปรับตัวได้โดยธรรมชาติเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายในช่วงเวลาที่พอเพียงและสามารถประกันได้ว่ากระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์จะไม่ถูกกระทบกระเทือน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

ในระยะแรกที่ประชาคมโลกเห็นถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็มีความตกลงร่วมกันว่าจะช่วยกันป้องกันรักษาระดับความความแน่นอนของก๊าซเรือนกระจกให้คงที่ไม่ให้สูงขึ้น แต่ไม่ได้บังคับว่าแต่ละประเทศจะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซจำนวนเท่าใด จึงเป็นความร่วมมือที่มีลักษณะการมีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาตามกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการป้องกันล่วงหน้า ประเทศภาคีสมาชิกไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักซึ่งความร่วมมือดังกล่าวคือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) เมื่อความร่วมมือที่กำหนดไว้ใน อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ประกอบกับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ยืนยันว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่งผลให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น จึงเกิดความร่วมมือที่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตนเองเป็นความร่วมมือทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในระดับที่แตกต่างกัน เป็นความร่วมมือในลักษณะตามหลักการรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่ต่างกัน เป็นสำคัญ

อนุสัญญานี้เป็นพันธกรณีร่วมกันของประชาคมโลกในการบรรเทาปัญหาสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายหลักคือ

1. ทำให้ก๊าซเรือนกระจกอยู่ในปริมาณที่มีเสถียรภาพ (Stabilization of greenhouse gases)
2. เพื่อให้ระบบนิเวศสามารถปรับตัวได้ทัน (Ecosystem adaptation)
3. ทำให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร (Food security)
4. มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable economic development)

ประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาต้องทำการประเมินปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมต่าง ๆ (Inventory of Greenhouse Gases) ซึ่งเป็นวิธีการเบื้องต้นที่ทำให้

ทราบสัดส่วนในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มภาคผนวกที่ 1 (Annex I) และกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I)

นโยบายและข้อตกลงในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก คือให้ประเทศที่พัฒนาแล้วตามบัญชีที่ต่อท้ายอนุสัญญาที่เรียกว่า Annex I มีพันธกรณีที่ต้องลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามอนุสัญญา ส่วนประเทศไทยและประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ จัดอยู่ในกลุ่ม Non-Annex I ไม่มีพันธกรณีในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพราะสัดส่วนของการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังต่ำกว่ากลุ่มประเทศ Annex I ซึ่งปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมากจากการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นในยุคอุตสาหกรรม และมีส่วนสำคัญที่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นอกจากนี้ทุกประเทศต้องรายงานการเตรียมการปรับตัว เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและชีวภาพที่เป็นผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งทำได้ด้วยการสร้างภาพจำลองของสภาพภูมิอากาศในอนาคต เช่น การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิ การกระจายของปริมาณน้ำฝนในที่ต่าง ๆ ภัยแล้ง น้ำท่วม พายุ การเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล เป็นต้น ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ การผลิตอาหาร วิถีชีวิต ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<sup>27</sup> โดยมีวัตถุประสงค์คือ รักษาความเข้มข้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย

อนุสัญญามีหลักการที่สำคัญดังนี้

1. “หลักการป้องกันไว้ก่อน”(Precautionary Principle) ภายใต้หลักการป้องกันไว้ก่อนนั้น กิจกรรมที่มีโอกาสจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพภูมิอากาศจะต้องมีการจำกัดหรือห้ามดำเนินการ ถึงแม้จะยังพิสูจน์ไม่ได้อย่างชัดเจนว่าเป็นสาเหตุดังกล่าวก็ตาม เนื่องจากหากรอให้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนเทคนิคการวิเคราะห์พัฒนาที่จะทำให้พิสูจน์ได้อย่างชัดเจนแล้วผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอาจจะสายเกินกว่าที่จะแก้ไขได้ หลักการนี้จึงให้โอกาสในการควบคุมกิจกรรมที่มีความเสี่ยงอย่างเนิ่นๆ เช่น การกำหนดให้มีการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับการปล่อย ณ ปี พ.ศ. 2533 ให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2543

<sup>27</sup> องค์การความร่วมมือและการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ IPCC [ออนไลน์] 11 ตุลาคม 2554 แหล่งที่มา: <http://www.ru.ac.th/climate-change/coop.htm>

2. “หลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง” (Common but differentiated responsibilities) ทุกประเทศภาคีอนุสัญญาฯ มีพันธกรณีในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยอนุสัญญาฯ โดยพิจารณาจากความรับผิดชอบต่อปัญหาและสามารถในการจัดการกับปัญหา โดยรัฐภาคีต่างๆออกเป็น สองกลุ่มใหญ่ คือ ประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I countries) กับกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non Annex I countries)

3. “หลักการสื่อสารด้านข้อมูลข่าวสาร” ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความโปร่งใส ภายใต้ข้อตกลงที่ว่าต้องมีการจัดทำ รายงานแห่งชาติภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (National Communication under United Nations Framework Convention on Climate Change) ซึ่งมีเงื่อนไขในเรื่องของความสมบูรณ์ของเนื้อหา และระยะเวลา ที่แตกต่างกันระหว่างประเทศในภาคผนวก I และนอกภาคผนวก I<sup>28</sup>

4. “หลักการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยกว่า” เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนามีโอกาสเสี่ยงต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสูง ดังนั้นหลักการนี้ต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ให้ความสะดวก สร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ทั้งทางด้านการเงินและเทคโนโลยี กับประเทศกำลังพัฒนาและความช่วยเหลือนี้ต้องเป็นส่วนเพิ่มเติมจากความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ให้อยู่เดิม ปัจจุบัน อนุสัญญาฯ ได้ใช้กองทุนสิ่งแวดล้อมโลกเป็นกลไกหนึ่งในการสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วดำเนินนโยบายถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สะอาดให้กับประเทศกำลังพัฒนา<sup>29</sup>

จากที่กล่าวไปข้างต้นสามารถแบ่งพันธกรณีของรัฐภาคีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ออกได้เป็น

**1 สิทธิหน้าที่เกี่ยวกับการปล่อยก๊าซ** ประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I) จะต้องจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับการปล่อย ณ ปี พ.ศ. 2533 ให้ได้ภายในปี พ.ศ.

<sup>28</sup> Project for environment, หลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ [ออนไลน์] 11 ตุลาคม 2554 แหล่งที่มา : [http://www.jgsee.kmutt.ac.th/greenhouse/unfccc/unfccc\\_2.php](http://www.jgsee.kmutt.ac.th/greenhouse/unfccc/unfccc_2.php)

<sup>29</sup> Art. 12 UNFCCC.

2543 และให้มีการประเมิน ทบทวน ปรับปรุงพันธกรณีตามความเหมาะสม ประเทศภาคีจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อประเทศที่มีลักษณะตามมาตรา 4 ข้อ 8 ของอนุสัญญาฯ นี้ (ประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) ซึ่งได้แก่

- ประเทศที่เป็นเกาะเล็กๆ
- ประเทศที่มีบริเวณชายฝั่งราบต่ำ
- ประเทศที่พื้นที่แห้งแล้งหรือกึ่งแห้งแล้ง พื้นที่ที่มีป่าไม้ที่อาจกลายเป็นป่าเสื่อมโทรม
- ประเทศที่มีพื้นที่ลุ่มแอ่งต่ำต่อภัยพิบัติธรรมชาติ
- ประเทศที่มีพื้นที่ที่อาจแห้งแล้งและแปรสภาพเป็นทะเลทราย
- ประเทศที่มีพื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศในตัวเมืองสูง
- ประเทศที่มีพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบาง รวมทั้งระบบนิเวศภูเขา
- ประเทศที่สภาพเศรษฐกิจต้องพึ่งพารายได้ที่ได้จากการผลิต การแปรรูปและการส่งออก และ/หรือ การใช้เชื้อเพลิงที่เป็นซากพืชซากสัตว์ และผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่เน้นด้านพลังงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างสูง
- ประเทศไร้ชายฝั่งและที่เป็นทางผ่าน

โดยเหตุผลเนื่องจากประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่จะได้รับผลกระทบและเป็นประเทศที่มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

**2 ความช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยี** หลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 4 อนุสัญญาได้กำหนดไว้ให้รัฐภาคีจะต้องร่วมมือกันทางด้านวิชาการและวิทยาศาสตร์ โดยรัฐภาคีจะต้องสนับสนุนความร่วมมือทั้งระหว่างประเทศภาคีในระดับชาติและในระดับระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งจะมีผลต่อการประสิทธิภาพในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาจะต้องส่งเสริมและจัดหาความช่วยเหลือให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยกำหนดให้รัฐภาคีต่างมีพันธกรณีในการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิทยาศาสตร์ ทางการศึกษา และทางเทคนิคอื่นๆ เพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น

การฝึกอบรมบุคลากร การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีต่างๆ การอำนวยความสะดวกต่างๆ และให้คำแนะนำเพื่อพัฒนาความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาในการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการติดตามผล การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองดังกล่าว เป็นต้น พันธกรณีดังกล่าวยังรวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดจากเหตุการณ์ใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันจะส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการเตรียมการเพื่อการประเมินผลทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

มาตรา 5 และ 6<sup>30</sup> ยังได้กำหนดให้ประเทศภาคีส่งเสริมและพัฒนานวัตกรรมในการให้ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ การพัฒนาระบบข้อมูล การใช้เทคโนโลยี การส่งเสริมและให้การศึกษทั้งในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค ซึ่งทำให้มีการฝึกอบรมบุคลากรและการแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิก ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิก

มาตรา 7<sup>31</sup> ข้อ 3 ได้กำหนดให้การประชุมรัฐภาคีสมาชิก (Conference of the Parties หรือ COP) ในครั้งแรกที่ประชุมจะต้องวางกฎระเบียบของขั้นตอนและขององค์กรย่อยต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามอนุสัญญาฯ นี้ เพื่อเป็นกลไกในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และเพื่อสนับสนุนความร่วมมือทางด้านวิชาการและวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งรวมถึงกระบวนการในการกำหนดขั้นตอนต่างๆ ที่ยังไม่ได้ครอบคลุมภายใต้กระบวนการกำหนดที่เกิดขึ้นภายใต้อนุสัญญาฯ กระบวนการเช่นนี้นั้นอาจรวมถึงการกำหนดจำนวนเสียงข้างมากที่ต้องใช้ในการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง กลไกดังกล่าวจะเป็นตัวกลางในการประสานให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ หรือแลกเปลี่ยนนักวิชาการ นักวิจัยระหว่างประเทศภาคีสมาชิกด้วยกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยเหลือกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิก

มาตรา 5 และ 6 ยังได้กำหนดให้ประเทศภาคีส่งเสริมและพัฒนานวัตกรรมในการให้ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ การพัฒนาระบบข้อมูล การใช้เทคโนโลยี การส่งเสริมและให้การศึกษทั้งในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค ซึ่งทำให้มีการฝึกอบรมบุคลากรและการแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิก ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิก

<sup>30</sup> Art. 5,6, UNFCCC.

<sup>31</sup> Art. 7, UNFCCC.

ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแห่งชาติและดำเนินมาตรการที่สอดคล้องต้องกันในการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และโดยการคุ้มครองป้องกันและเพิ่มแหล่งรองรับและที่กักเก็บก๊าซเรือนกระจก โดยมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้พิธีสารมอนทรีออลให้อยู่ในระดับการปล่อยก๊าซดังกล่าวในปี พ.ศ. 2533 ภายในทศวรรษนี้ โดยดำเนินการด้วยตนเองหรือร่วมกันประชุมสมัชชาชาติได้เรียกร้องให้นักวิทยาศาสตร์ทั่วโลกที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศ ให้จัดทำรายงานเพื่อกำหนดนโยบายแห่งชาติให้แก่ผู้นำของโลกได้ทราบเกี่ยวกับภัยอันอาจเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก โดยมีใจความที่เชื่อว่าเกิดจากการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ เป็นการเพิ่มภาวะของก๊าซเรือนกระจกซึ่งส่งผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศจนทำให้เกิดภาวะโลกร้อน<sup>32</sup>

### 2.3 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจก

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหลักฐานทางวิทยาศาสตร์พบว่า การปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีผลทำให้อุณหภูมิพื้นผิวดินและมหาสมุทรเพิ่มสูงขึ้น<sup>33</sup> ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบภูมิอากาศโลกในศตวรรษที่ 21 มากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต ธารน้ำแข็งและบริเวณที่ปกคลุมด้วยหิมะจะหดตัวลงในเขตขั้วโลกเหนือและขั้วโลกใต้ สภาพอากาศที่รุนแรง<sup>34</sup> ซึ่งเห็นได้ว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาคมระหว่างประเทศอย่างมาก การดำเนินการรักษาสีงแวดล้อมร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศจำเป็นต้องใช้กฎหมายระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพราะกฎหมายจะเป็นสิ่งที่กำหนดบทบาทและหน้าที่ของบุคคลในการดำเนินการเพื่อดูแลรักษาสีงแวดล้อม

<sup>32</sup> The Greenpeace Report, Global Warming (Oxford University Press 1990), pp.12-13.

<sup>33</sup> UNEP, IPCC Third Assessment Report : Climate Change 2001 [online], 27 July 2012, Available from: [http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/?src=/climate/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/?src=/climate/ipcc_tar/)

<sup>34</sup> IPCC, Climate Change 2007: Synthesis Report [online], 27 July 2012, Available from: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_synthesis\\_report.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm)

หลักการทางกฎหมายในกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ได้วางหลักไว้ใน Article 3 ของ UNFCCC “รัฐภาคีควรปกป้องคุ้มครองระบบสภาวะอากาศเพื่อประโยชน์แก่มนุษยชาติรุ่นปัจจุบันและอนาคต บนพื้นฐานของ Equity และตาม**ความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities)** และ**เคารพในขีดความสามารถ(respective capabilities)** โดยให้ประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้นำในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบทางลบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”<sup>\*</sup> หลักการในข้อนี้ได้เป็นการสร้างพันธกรณีในการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเป็นหลักการที่ทำให้เห็นว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นปัญหาสำคัญที่สะท้อนถึงจริยธรรมของบุคคลต่อความตระหนักในปัญหาดังกล่าว เพราะการคุ้มครองสภาวะภูมิอากาศของโลกนั้นไม่ใช่เพียงเพื่อตัวของเราในปัจจุบันแต่ยังเป็นเพื่อชนรุ่นหลังที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำของเราในปัจจุบันด้วยการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นจริงทางการเมืองที่ควรนำหลัก Equity มาเป็นส่วนหนึ่งในความรับผิดชอบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย<sup>35</sup>

ในหัวข้อนี้จะขออธิบายถึงหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities นั้นมาจากการวางหลักภายใต้ Article 3 ของ UNFCCC ซึ่งในหัวข้อนี้จะขออธิบายแยกกันถึงความหมายของทั้งสองหลักและความเชื่อมโยงกันของทั้งสองหลักการ

### 2.3.1 หลัก Equity

หลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities เป็นหลักการที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยหลักการทั้งสองได้ถูกกล่าวไว้ใน Article 3 ของ UNFCCC ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญและเป็นหลักการพื้นฐานของหลักการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือน

---

\* Article 3 UNFCCC “The Parties should protect the climate system for benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof”

<sup>35</sup> M. Grubb, ‘Seeking fair Weather; Ethics and International Debate on Climate Change’, International Affairs, No. 71 (1995) : 463 – 496.

กระจก อีกทั้งหลัก Common but differentiated responsibilities เป็นหลักการที่มีพื้นฐานและได้รับการพัฒนามาจากหลัก Equity<sup>36</sup> อย่างไรก็ตามหลัก Equity ไม่ได้มีการอธิบายความหมายอย่างชัดเจนนักในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากหลัก Equity เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป ซึ่งหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมายประเพณีระหว่างประเทศตรงที่เป็นหลักกฎหมายที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น จึงมีความยืดหยุ่นและสามารถเทียบเคียงนำมาปรับใช้กับเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้ หลักกฎหมายทั่วไปนั้นเปรียบเสมือนกับบรรทัดฐาน (norm) ที่ถูกเชื่อมั่นว่าเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมที่จำเป็นต้องมีเพื่อการดำรงอยู่ของสังคม และในระดับระหว่างประเทศก็เช่นกัน จำเป็นต้องมี norm ที่เชื่อมั่นกันว่าเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมระหว่างประเทศเพื่อควบคุมให้สังคมระหว่างประเทศดำรงอยู่ได้อย่างสันติ ด้วยเหตุนี้จึงสามารถนำหลักการของหลัก Equity มาปรับใช้ในเรื่องนี้เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกัน ในการหาข้อตกลงร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศที่ได้มีการพูดถึงหลักการนี้ว่าในการหาข้อตกลงนั้นจะต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรมและเป็นธรรมต่อรัฐทุกรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาจะกล่าวอ้างถึงหลัก Equity ในการเจรจาเพื่อหาข้อตกลง ในประเด็นการลดก๊าซเรือนกระจกนั้นหลัก Equity จะเป็นไปในทางของหลักการว่าด้วยความเป็นธรรมและความเป็นเอกภาพ ส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกัน

การให้ความหมายและคำจำกัดความของหลัก Equity นั้นไม่ใช่เรื่องง่ายนัก<sup>37</sup> หลัก Equity เป็นหนึ่งในหลักการที่เก่าแก่ที่สุดหลักการหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>38</sup> หลัก Equity นั้นคือความเป็นธรรมและเสมอภาคในทางกฎหมายระหว่างประเทศและการสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ในปัจจุบันหลัก Equity เป็นหลักการที่นำมาใช้ในปัญหาประเด็นทางสิ่งแวดล้อมของโลกมากมายโดยมักจะนำไปใช้ในกรณีที่รัฐหลายรัฐมีสิทธิในทรัพยากรนั้นร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องของชั้นบรรยากาศ, ความหลากหลายทางชีวภาพที่ได้นำเอาหลัก Equity หรือ Equitable มาใช้ในเรื่องการจัดการพื้นที่ที่มีความหลากหลายแตกต่างกันมาก นำไปใช้ในสนธิสัญญาเกี่ยวกับการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยมีการพยายาม

<sup>36</sup> P. Sands, 'Emerging Legal Principles' in W. Lang, Sustainable Development and International Law (1995) : 63

<sup>37</sup> Universiteit Utrecht, Legal Responses for Adaptation to Climate Change: The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility [online] 26 Oct 2011, Available from: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2010-0629-200137/UUindex.html>

<sup>38</sup> Sumudu A. Atapattu, Emerging Principles of International Environmental Law (New York: Transnational Publisher, 2006) p. 384

อธิบายถึงพื้นฐานที่มาของการนำหลักการนี้มาใช้โดยกล่าวว่า เกิดจากการจำกัดอำนาจอธิปไตยภายในดินแดนของรัฐเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐและสังคมของรัฐ จากข้างต้นที่กล่าวมาจะสังเกตได้ว่าการให้ความหมายของหลัก Equity ในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นได้ถูกพัฒนามา 2 แนวทางคือ 1. ผ่านทางกระบวนการยุติธรรมคือผ่านแนวคำพิพากษาของศาลและ 2. ผ่านการวางหลัก Equity ในสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

#### (1) หลัก Equity และ กระบวนการยุติธรรมผ่านคำพิพากษาของศาล

เนื่องด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา 38 วรรค 1(C) ได้บัญญัติว่าให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) สามารถใช้หลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศได้ โดยต้องเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อารยประเทศยอมรับ การพัฒนาหลัก Equity ผ่านกระบวนการยุติธรรมผ่านแนวคำพิพากษาของศาลจึงเป็นการนำหลัก Equity มาใช้ในการพิจารณาคดีโดยผ่าน มาตรา 38 วรรค 1 (C) ในฐานะที่หลัก Equity เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อารยประเทศยอมรับ จึงทำให้ ICJ สามารถนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีได้โดยตรง ในคดี Continental Shelf ศาลได้นำหลัก Equity มาใช้โดยผ่านทางมาตรา 38 วรรค 1 (C) โดยอธิบายว่าหลัก Equity นั้นเป็นบ่อเกิดของความยุติธรรมและบันทึกไว้ว่าแม้จะไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนของหลัก Equity แต่ในการนำหลัก Equity มาใช้จำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณีไป ตามแต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในคดีนั้นๆ โดยการนำมาใช้ก็ต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของความ เป็นธรรมนั่นเอง<sup>39</sup> การนำหลัก Equity มาใช้โดยผ่านมาตรา 38 วรรค 1 (C) นั้นแตกต่างจาก หลัก ex aequo et bono ในมาตรา 38 วรรค 2 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตรงที่การใช้หลัก ex aequo et bono นั้นเป็นการให้อำนาจแก่ศาลในการตัดสินใจหยิบยกหลักแห่งความ ยุติธรรมและความรู้สึกผิดชอบมาใช้แต่ต้องถามความยินยอมจากคู่พิพาทเสียก่อนว่าเห็นชอบใน การหยิบยกหลักดังกล่าวมาใช้หรือไม่<sup>40</sup> แม้ว่าการพิจารณาคดีของ ICJ ทำให้ได้ทราบเหตุผลของ ศาลในการหยิบยกหลัก Equity มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ก็ยังเป็นการยากที่จะให้คำ จำกัดความที่แน่ชัดได้เพราะการนำหลัก Equity มาใช้ในการพิจารณานั้นจะปรับใช้อย่างอิสระต่อกันแล้วแต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละเคส เช่นนี้ Professor Ian Brownlie จึงพยายามให้ความ ชัดเจนโดยกล่าวว่า การนำหลัก Equity มาใช้นั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงความยุติธรรม, มีเหตุมีผลและ ในการนำมาใช้นั้นต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลตามหลักนิติธรรมโดยการพิจารณาข้อเท็จจริง

<sup>39</sup> Case Concerning the Continental Shelf, (Tunisia/Libya), [1982] ICJ Reports, p.18.

<sup>40</sup> Judicial decisions on matters related to environment, international decisions volume I, December 1998, p.8.

ประกอบกับหลักกฎหมาย<sup>41</sup> จะเห็นได้ว่าการนำหลัก Equity มาใช้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ นั้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้สามารถนำมาปรับใช้ได้โดยง่ายและกว้างขวางเพื่อประโยชน์ในการเอาชนะความไม่เป็นธรรมทั้งหลายที่มีอยู่นั่นเอง<sup>42</sup>

## (2) หลัก Equity และสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาหลัก Equity โดยผ่านการวางหลักการในสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการใช้หลัก Equity ในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมาย (legal norms)<sup>43</sup> ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในวงหลัก Equity ในการจัดสรรความช่วยเหลืออย่างเป็นธรรมและเสมอภาคต่อประเทศกำลังพัฒนาโดยประเทศพัฒนาแล้ว เป็นผู้ดำเนินการต่อสู้กับปัญหาและให้การสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการจัดการและต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการลดก๊าซเรือนกระจก โดยรวมถึงการจัดสรรเงินทุนที่ต้องมีความเที่ยงธรรมต่อทุกรัฐภาคีในอนุสัญญาฯ ในกรณีนี้หลัก Equity ได้กลายมาเป็นกฎเกณฑ์ด้วยตัวมันเองโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาความเกี่ยวข้องต่อกฎหมายที่มีอยู่ โดยสามารถเทียบเคียงได้ว่าเป็น equity infra legem<sup>44</sup> คือเป็นการเกิดหลัก Equity จากการสร้างบทบัญญัติในสนธิสัญญาขึ้นมาเพื่อนำมาบังคับใช้ในทางกฎหมาย

ในกรณีนี้มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องตีความหลัก Equity อย่างเฉพาะเจาะจงในการนำมาใช้ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่าง เนื่องด้วยปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการใช้ชีวิตของมนุษย์อย่างมหาศาล ด้วยผลกระทบดังกล่าว ทำให้เกิดความแตกต่างที่ไม่ควรเกิดขึ้นระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและ

<sup>41</sup> I. Brownlie, Principles of Public International Law, 1979, p.27 อ้างถึงใน Rosalind Cook, 'Legal Responses for Adaptation to Climate Change : The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility', Universiteit Utrecht, May 2010, p 24.

<sup>42</sup> Rosalind Cook, 'Legal Responses for Adaptation to Climate Change : The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility', Universiteit Utrecht, May 2010, p.24.

<sup>43</sup> Daniel Bodansky, Jutta Brunne and Ellen Hey, The Oxford handbook of international Environmental Law (Oxford: Oxford University Press, 2008) p.642-645

<sup>44</sup> Universiteit Utrecht, Legal Responses for Adaptation to Climate Change: The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility [online] 26 Oct 2011, Available from: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2010-0629-200137/UUindex.html>

ประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาประเทศ ทำให้จำเป็นต้องมีการวางหลัก Equity ในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ให้ได้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างที่สุดสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยต้องไม่ถูกเอาเปรียบหรือก่อให้เกิดความแตกต่างจนเกินไปสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยเหตุผลแห่งความยุติธรรม เป็นธรรมและความเสมอภาคกันดังกล่าวระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจำเป็นต้องมีหลัก “Common but differentiated responsibilities” ซึ่งรับหลักการมาจากหลัก Equity เพื่อให้เกิดความแน่ใจอย่างที่สุดว่าหลักการภายใต้อนุสัญญานี้จะสอดคล้องเหมาะสมกันและส่งผลประโยชน์อย่างสูงสุดต่อรัฐภาคีและสิ่งแวดล้อม

### 2.3.2 หลัก Common but differentiated responsibilities

หลัก Common but differentiated responsibilities เป็นหลักการพื้นฐานในหลักการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หลักการนี้มีแนวความคิดว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นปัญหาที่มนุษย์ทุกคนเป็นห่วงกังวลร่วมกัน ความห่วงกังวลนี้ทำให้เป็นที่มาของหลักการที่รัฐต่างๆไม่ควรก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมของมวลมนุษยชาติ และโดยเหตุนี้ รัฐทั้งหลายต่างมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันแบ่งความรับผิดชอบในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย แนวความคิดนี้ดูคล้ายจะขัดกับหลักการที่ว่า รัฐมีอธิปไตยอย่างถาวร (permanent sovereignty) เหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน แต่อันที่จริงแล้วความหมายก็คือ รัฐทั้งหลายมีหน้าที่ร่วมกันที่จะต้องรับผิดชอบต่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมตามความสามารถของตน ซึ่งจะทำให้มีความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป<sup>45</sup> เนื่องจากการก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน เพราะแต่ละรัฐมีทรัพยากรธรรมชาติ มีสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ นิเวศวิทยา และมีความสามารถแตกต่างกัน เช่น ประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศกำลังพัฒนา<sup>46</sup> ทำให้การก่อมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐมีความหนักเบาไม่เท่ากัน หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but differentiated responsibilities) มาจากหลัก Equity ซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป และมาจากความจำเป็นพิเศษ (Special

<sup>45</sup> พรชัย ด้านวิวัฒน์, กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550) หน้า 78

<sup>46</sup> David Hunter, James Salaman and Durwood Zealke, International Environmental Law and Policy, 2<sup>nd</sup> Ed. (New York, N.Y. : Foundation Press, 2002), p. 402.

needs) ของประเทศกำลังพัฒนา ในการพัฒนาการปฏิบัติตาม และการปรับใช้กฎเกณฑ์ตาม กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

หลัก Common but differentiated responsibilities ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกใน The 1972 UN Conference on the Human Environment in Stockholm และการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือที่รู้จักกันดีในนาม การประชุมสุดยอดของโลก (Earth Summit) หรือ การประชุมริโอ (Rio Conference) โดยปฏิญญากรุงริโอ (The 1992 Rio Declaration on Environment and Development) เป็นการประชุมระดับผู้นำประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา จัดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2535 ณ กรุง ริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมครั้งนี้จัดขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในทุกสาขาสำหรับประชาคมโลกเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปในอนาคต ประวัติศาสตร์การเจรจาของ Rio Declaration<sup>47</sup> เป็นสิ่งที่น่าสนใจมากเนื่องจากการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของมุมมองระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเกี่ยวกับจุดประสงค์ในการจัดทำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชุมได้มีมติให้การรับรองเอกสาร 3 ฉบับ และอนุสัญญา 2 ฉบับ

โดยปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา<sup>48</sup> (Rio Declaration on Environment and Development) ได้วางหลัก “ความรับผิดชอบร่วมกัน (common responsibilities)” สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก และด้วยเหตุผลของความเป็นธรรมและเสมอภาคตามหลัก Equity ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเป็นธรรมระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาทำให้ต้องวางหลัก “ปฏิบัติที่แตกต่างกัน (differentiated action)” เข้าไปด้วยจึงทำให้เกิดหลัก common but differentiated responsibilities โดยสาเหตุที่ต้องทำเช่นนั้นก็เนื่องด้วยต้องการให้รัฐแต่ละรัฐร่วมมือกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ให้มีความรับผิดชอบในระดับที่แตกต่างกันตามขีดความสามารถและความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่าง ประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา

ต่อมาเมื่อหลักการนี้ได้รับการพัฒนาในหลักการและมีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางจึงทำให้เกิดคำถามตามมาว่าหลักการนี้ถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

<sup>47</sup> David Wirth, “The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and Back or Virsa”, 29 *Georgia Law Review* (1995) :599

<sup>48</sup> Rio Declaration on Environment and Development, June 13, 1992, reprinted in 31 ILM876 (1992).

หรือไม่<sup>49</sup> โดยนักวิชาการบางกลุ่มได้ตั้งข้อสังเกตว่าหลัก Common but differentiated responsibilities เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มทางการเมืองหรือการขับเคลื่อนทางการเมืองที่ซ่อนอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ<sup>50</sup> ที่ยังไม่มีสถานะเป็นกฎหมายเป็นเพียงแนวทางทั่วไป ที่ให้รัฐทุกรัฐเข้ามาร่วมมือกัน ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มให้ความเห็นว่าแม้หลักการนี้ยังไม่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแต่มีลักษณะเป็นการวางกรอบของหลักการ (Framework principle)<sup>51</sup> และเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนา<sup>52</sup> เพราะมีทางปฏิบัติของรัฐที่ยอมรับให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (differential treatment) ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อีกทั้งมีการบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในมาตรา 3 ซึ่งรัฐภาคีในอนุสัญญายอมรับและนำไปปฏิบัติ และหลัก Common but differentiated responsibilities นั้นเป็นสิ่งหลักที่ให้สิทธิแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล แม้จะยังมีข้อโต้แย้งกันถึงสถานะของหลักการนี้แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นที่แน่ชัดคือหลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่วางกรอบและหลักเกณฑ์ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

หลัก Common but differentiated responsibilities นี้จึงเป็นหลักการสำคัญที่ตระหนักถึงความแตกต่างในภาวะความรับผิดชอบในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมาจากความเป็นกังวลของรัฐต่างๆ ในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง นอกจากนี้รัฐต่างๆ มีความตกลงร่วมกันว่ารัฐต่างๆ ไม่ควรก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศอันเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ด้วยเหตุนี้เองรัฐต่างๆ จึงเห็นว่าเมื่อแต่ละรัฐต่างใช้ทรัพยากรร่วมกันจนก่อให้เกิดความเสียหายเช่นนั้นแล้ว

---

<sup>49</sup> Universiteit Utrecht, Legal Responses for Adaptation to Climate Change: The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility [online] 26 Oct 2011, Available from: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2010-0629-200137/UUindex.html>

<sup>50</sup> Brown Weiss, "The Rise or the Fall of International Law?", 69 Fordham L. Rev. (2000): 345-372

<sup>51</sup> Birnie, Patricia W., International law and the environment (Oxford: Clarendon Press, 1992) pp. 132-134

<sup>52</sup> Philippe, "Differential Treatment in International Law: Toward a New Paradigm of Inter-state Relations," EJIL, Vol.10 (1999) : 576-577

ทุกรัฐจึงควรมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแต่ในระดับความรับผิดชอบที่แตกต่างกันตามความสามารถของแต่ละรัฐ ซึ่งจะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไปตามพันธกรณีที่ทำให้ความตกลงระหว่างประเทศ<sup>53</sup>

ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาสภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้น เกิดจากก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศพัฒนาแล้วปล่อยมาตั้งแต่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ และปัจจุบันประเทศเหล่านี้ยังคงเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราที่สูง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาในอดีตนั้นมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับที่ต่ำมาก และถึงแม้อัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆในปัจจุบันแต่ก็เป็นความจำเป็นอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศที่ไม่ควรถูกจำกัดสิทธิในการปล่อยก๊าซจนส่งผลให้การพัฒนาประเทศสำหรับประเทศกำลังพัฒนาต้องหยุดชะงักลงซึ่งก็จะขัดต่อหลัก Equity อีกด้วย ดังนั้น ในแง่ของผู้ก่อให้ปัญหาต้องรับผิดชอบแล้วประเทศพัฒนาแล้วต้องมีความรับผิดชอบต่อปัญหาดังกล่าวมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาซึ่งนี่เองคือ ความรับผิดชอบต่อปัญหาที่แตกต่างกันตามหลัก Common but differentiated responsibilities นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดจากสภาวะเรือนกระจกคุกคามประเทศกำลังพัฒนามากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นหมู่เกาะทั้งหลาย ประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนทรัพยากร การเงิน ตลอดจนเทคโนโลยีในการต่อสู้กับปัญหาที่เกิดจากการกระทำของประเทศพัฒนาแล้วทั้งในอดีตและปัจจุบัน หลัก Common but differentiated responsibilities จึงมีความสำคัญทั้งในด้านการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ<sup>54</sup>

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) จึงได้วางหลัก Common but differentiated responsibilities and **respective capabilities**<sup>55</sup> ตามเหตุผลเบื้องต้นที่ว่าแต่ละประเทศมีขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันจึงควรคำนึงถึงขีดความสามารถของแต่ละประเทศเพื่อให้การดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกไม่

<sup>53</sup> เกษมสันต์ จิณณาไธ, นโยบายของประเทศไทยในการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550) หน้า 23

<sup>54</sup> อธิษฐานพร ไกรพานนท์, ความรู้อื่นเบื้องต้นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2544) หน้า 20

<sup>55</sup> UNFCCC “Acknowledging that the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response, in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities and their social and economic conditions,”

ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศนั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงมีความสำคัญทั้งในด้านการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ<sup>56</sup>

ภายใต้หลักการนี้ ประเทศอุตสาหกรรมต้องเป็นผู้นำในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น อนุสัญญาฯ จึงได้แบ่งกลุ่มประเทศต่างๆ ในแนบท้ายอนุสัญญาฯ ออกดังนี้

1. กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) ได้แก่ประเทศพัฒนาแล้วที่เรียกว่ากลุ่มประเทศ OECD (Organization of Economic Cooperation and Development) เป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศสมาชิกประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ ในประเทศยุโรปตะวันตก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา กับประเทศยุโรปตะวันออก ยุโรปกลาง ราชอาณาจักรฟิจิและสหพันธ์รัฐรัสเซียที่เรียกว่าประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นระบบตลาดเสรี หรือ EIT (Economic in Transition)

2. กลุ่มประเทศที่ไม่ได้อยู่ในภาคผนวกที่ 1 (Non – Annex 1) ได้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงประเทศที่จะได้รับการกระทบกระเทือนมากเป็นพิเศษจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ประเทศที่มีชายฝั่งทะเลต่ำซึ่งอาจถูกน้ำท่วมหากน้ำทะเลเพิ่มระดับสูงขึ้น ประเทศที่อยู่ในภาวะที่จะกลายเป็นทะเลทรายและแห้งแล้งมาก รวมถึงประเทศที่มีรายได้หลักจากการส่งออกน้ำมันเป็นสินค้าออกด้วย

การแบ่งกลุ่มประเทศออกจากกันอย่างชัดเจนนั้นสืบเนื่องมาจาก

1. การอ้างเหตุผลทางประวัติศาสตร์ (Historical responsibilities) ของประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมาก่อนประเทศกำลังพัฒนา จึงควรเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบมากกว่าและเป็นผู้ดำเนินการดำเนินการมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้น

2. ความจำเป็นและความสามารถในการพัฒนา (Needs and capabilities) ของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศตนเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้นก่อน เพราะการดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีการใช้เงินทุนที่สูง

<sup>56</sup> อัมภาพร ไกรพานนท์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หน้า 30

## 2.4 วิวัฒนาการของการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นอนุสัญญาแม่บทในการวางกรอบในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งไม่มีการระบุพันธกรณีที่มีลักษณะบังคับและไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกแก่รัฐภาคีทำให้แค่ UNFCCC นั้นไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้ต้องมีการเจรจาเพื่อสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกันเพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดวิวัฒนาการของข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจกเกิดขึ้น

### 2.4.1 Kyoto Protocol

สืบเนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ซึ่งได้กำหนดกรอบในการดำเนินการเพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกภายในปีพ.ศ.2543 โดยที่หลังจากอนุสัญญาฯมีผลบังคับใช้แล้วจะต้องมีการจัดประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯขึ้นทุกปี

ตามวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ระบุไว้ในมาตรา 2 ว่า “เพื่อให้บรรลุเสถียรภาพของการป้องกันรักษาระดับความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ทางอากาศ การรักษาระดับดังกล่าวต้องดำเนินการในระยะเวลาพอเพียงที่จะให้ระบบนิเวศน์สามารถปรับตัวได้โดยธรรมชาติเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายในเวลาที่พอเพียงและสามารถประกันได้ว่ากระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์จะไม่ถูกกระทบกระเทือน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน” โดยเป็นการขอความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะช่วยกันป้องกันรักษาระดับความความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกให้คงที่ไม่ให้สูงขึ้น และเนื่องด้วยความต้องการให้เกิดความร่วมมือในอนุสัญญาฯที่ต้องการให้รัฐต่างๆยินยอมเข้าร่วมเป็นภาคีจึงไม่ได้ระบุถึงตัวเลขที่ชัดเจนที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

เนื่องด้วยสาเหตุดังกล่าว ในการประชุมสมัยแรก ที่จัดขึ้น ณ กรุงเบอร์ลิน ระหว่างวันที่ 28 มีนาคม – 7 เมษายน 2538 ประเทศภาคีสมาชิกได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการกำหนด

พันธกรณีภายหลังพ.ศ. 2543 ประเทศภาคีได้หารือและได้ลงความเห็นว่ามีมาตรการต่างๆที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ อีกทั้ง พันธกรณีในประเทศพัฒนาแล้วให้ไว้ยังไม่ได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการ การทำลายชั้นบรรยากาศยังคงมีอยู่ต่อเนื่องปริมาณก๊าซเรือนกระจกยังคงถูกปล่อยอยู่ใน ระดับสูงและไม่มีที่ท่าที่จะลดลงไปอยู่ในระดับปีฐานคือปี พ.ศ. 2533 ที่ประชุมประเทศภาคีสมาชิก อนุสัญญาฯจึงลงความเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องมีการวางมาตรการที่เข้มแข็งกว่าเพื่อบรรลุ เป้าหมายในการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่ แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพภูมิอากาศของมนุษย์ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 2 ของ อนุสัญญาฯ ที่ประชุมจึงได้ตกลงใน Berlin Mandate เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการเจรจา และภายใต้ ข้อตกลงใน ได้มีการจัดตั้ง Ad Hoc Group on the Berlin Mandate (AGBM) เพื่อทำหน้าที่ในการ บรรลุถึงข้อตกลงดังกล่าว โดยระบุให้มีการร่างพิธีสารขึ้นเพื่อกำหนดพันธกรณีและนโยบายสำหรับ ประเทศที่อยู่ในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) พร้อมทั้งให้มีการกำหนดค่าการปล่อยและการกำจัดก๊าซ เรือนกระจกที่แน่นอนและให้มีการกำหนดระยะเวลาเป้าหมายไว้ด้วย

ที่ประชุมจึงได้ตกลงใน Berlin Mandate เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการเจรจา และใน การประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ 3 (COP 3) ณ กรุงโตเกียว ระหว่างวันที่ 1-11 ธันวาคม 2540 การ ประชุมที่ประกอบด้วยผู้ร่วมประชุมกว่า 10,000 คน รวมถึงรัฐมนตรีกว่า 125 ท่าน จึงได้มีการตกลง ยกร่างพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้นในวันที่ 11 ธันวาคม 2540 ที่ประชุมสามารถบรรลุ ข้อตกลงร่วมกันในการเจรจาเกี่ยวกับพิธีสารภายใต้อนุสัญญาฯ สืบเนื่องจากเมื่อพิจารณาเหตุผล และข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์มาประกอบแล้วเห็นว่าพันธกรณีในอนุสัญญาฯ ไม่เพียงพอในการ แก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้กำหนดชื่อว่าพิธีสารเกียวโต ซึ่งมีการกำหนด พันธกรณีเป็นการเพิ่มเติมให้กับรัฐภาคีอนุสัญญาฯ โดยเน้นให้มีการพิจารณาเพิ่มเติมในส่วนของ พันธกรณีให้กับประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศในกลุ่ม Economic in Transition (EIT) ที่อยู่ใน ภาคผนวกที่ 1 ให้มากขึ้น ในการประชุมครั้งกลุ่ม G77 ต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วแสดงท่าทีที่ มีความชัดเจนและเป็นทางการในลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกถึง 15% หลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อลดความรับผิดชอบของตนในการลดการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้แก่:

- การจัดทำแหล่งดูดซับคาร์บอน (เช่น ป่าไม้ที่ดูดซับ CO<sub>2</sub> จากบรรยากาศ)
- และใช้การปล่อยก๊าซในปัจจุบันเป็นพื้นฐานสำหรับความรับผิดชอบในการลด การปล่อยก๊าซเรือนกระจก คือละเว้นการปล่อยประวัติศาสตร์

สหภาพยุโรปนั้นในครั้งแรกก็เคยอ้างว่าก๊าซเรือนกระจก (GHGs) นั้น จะรวม คาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) มีเทน (CH<sub>4</sub>) ไนตรัสออกไซด์ (N<sub>2</sub>O) กับก๊าซอื่น ๆ เช่น ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) หรือไม่ หรือจะควบคุมแยกต่างหาก โดยสหภาพยุโรปยังต้องการที่จะให้มี ช่องว่างในพันธกรณี ซึ่งสามารถทำให้ประเทศสมาชิกบางประเทศยังสามารถปล่อยก๊าซได้ เพื่อ เป็นการเพิ่มการปล่อยของพวกเขา ประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดอันได้แก่ รัฐหมู่เกาะขนาดเล็กและชายฝั่ง (AOSIS) ได้ผลักดันให้ประเทศพัฒนาแล้วแสดงความชัดเจนและสร้างพันธกรณีที่ เพิ่มขึ้นในการการก่อสร้างเป้าหมายของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะ เป็นไปได้

วันสุดท้ายของการเจรจาต่อรองขี้อตกลงในพิธีสาร เกิดการปะทะกันระหว่าง สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น สหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกโดยใช้อัตราในการลดอยู่ที่ 10-15% โดยใช้ปี ค.ศ.1990 เป็นปีฐานในการลด ในขณะที่ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้รับการสนับสนุนการลดลงที่ 0-5% ประเทศที่ได้ทำการสนับสนุน แตกต่างกันมีความคิดที่แตกต่างกันและเสนอวิธีการที่ควรนำมาคำนวณหลากหลายวิธี เช่น การ อ้างอิงถึง GDP กับการใช้พลังงาน (การใช้พลังงานต่อหน่วยของผลผลิตทางเศรษฐกิจ)

พันธกรณีสุดท้ายของการเจรจาพิธีสารเกียวโตเป็นผลมาจากการประนีประนอม ทางการเมืองในนาทีสุดท้ายของการเจรจา คือการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 8% จากปีฐาน 1990 สำหรับสหภาพยุโรป, 7% สำหรับสหรัฐอเมริกา, 6% สำหรับแคนาดาและญี่ปุ่น และมีการ เพิ่มขึ้น 8% สำหรับออสเตรเลีย เมื่อบวกจำนวนเหล่านี้จะทำให้สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือน กระจกรวมกันได้ 5.2% ซึ่งต่ำกว่าระดับการปล่อยในปี ค.ศ. 1990 แต่เนื่องจากสหรัฐไม่ได้ให้ สัตยาบันในพิธีสารเกียวโต ทำให้ต้องตัดจำนวนที่จะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมา จากในตอนแรกที่สามารถลดการปล่อยก๊าซได้ 5.2% ต้องตัดออกมาประมาณ 2%

จากการร่วมมือกันในการจัดตั้งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาลูกโลกและให้นานาชาติมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อช่วยรักษาระดับอุณหภูมิของโลก แต่สืบเนื่องจากในอนุสัญญาฯ ยังไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนใน การลดก๊าซเรือนกระจก ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำพิธีสารเกียวโตเกิดขึ้น เปรียบเสมือนว่าพิธีสารเกียว โตเป็นกฎหมายลูกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ UNFCCC โดยมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนมากขึ้นโดยให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีพันธกรณีใน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ภายในปี 2551-2555

นอกจากการเข้าเป็นภาคีในประเทศในภาคผนวกที่ 1 สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วมาสามารถดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับการปล่อยก๊าซใน พ.ศ. 2543 ได้ตามที่กำหนดไว้ในพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ ทำให้ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สมัยแรกจึงได้มีการทบทวนพันธกรณีและกำหนดมาตรการที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้นจึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจที่เรียกว่า Ad hoc Group on Berlin Mandate (AGBM) ขึ้นมาในการยกร่างพิธีสารเพื่อใช้ในการเจรจาในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 3 (COP 3) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 1-10 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ที่ประชุมสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับพิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาฯ โดยกำหนดให้ใช้ชื่อว่าพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

จากความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโตจะเห็นได้ว่า ประเทศภาคีของพิธีสารเกียวโตย่อมเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยพิธีสารเกียวโตจัดทำขึ้นโดยมุ่งสู่การดำเนินตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯตามที่ระบุไว้ในมาตรา 2 อันเป็นวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯและอยู่ภายใต้หลักการของมาตรา 3 ของอนุสัญญาฯ ได้กำหนดพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศภาคี โดยที่ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ตามมาตรา 18 ของพิธีสารเกียวโตยังได้กำหนดให้มีขั้นตอนและกลไกในการดำเนินการลงโทษ ในกรณีที่ประเทศภาคีไม่ดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของพันธกรณีจึงได้กำหนดให้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legal binding) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือเป็นกลไกในการทำอนุสัญญาฯดังกล่าวให้มีผลทางปฏิบัติมันเอง โดยการกำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมให้กับประเทศภาคีอนุสัญญาฯในภาคผนวกที่ 1 (Annex I Parties) ซึ่งรวมถึงกลุ่มประเทศภาคีที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Economies in Transition) ด้วย

พิธีสารเกียวโตนั้นเป็นพิธีสารเพิ่มเติมที่จัดทำขึ้นมาเพื่อเป็นการกำหนดพันธกรณีให้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว ในบทนำของพิธีสารเกียวโตได้กล่าวไว้ชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต โดยพิธีสารยึดถือวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯที่ระบุไว้ในมาตรา 2 เป็นสำคัญ รวมทั้งได้อ้างถึงหลักกฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ของอนุสัญญาฯซึ่งก็คือหลัก common but differentiated responsibilities ว่า พิธีสารนี้ได้รับการชี้แนะโดยหลักนี้มันเอง นอกจากนี้ยังได้เน้นย้ำความสำคัญของการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาฯ นั่นคือ “การรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่แทรกแซงอย่างเป็นอันตรายต่อระบบสภาพของมนุษย์” ซึ่งพิธีสาร

เกียวโตได้สร้างพันธกรณีให้เกิดแก่ประเทศภาคีโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วในภาคผนวกที่ 1 ให้มีหน้าที่ในการอนุรักษ์หลักเกณฑ์ที่ได้ตกลงกันไว้ในพิธีสารเพื่อให้การบรรลุเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในพิธีสารได้ย้ำความสำคัญของประเทศในภาคผนวกที่ 1 ว่าต้องเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน ซึ่งเห็นได้จากข้อบ่งชี้ต่างๆ ของพิธีสารที่มุ่งหวังจะสร้างพันธกรณีแก่ประเทศเหล่านี้มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

หลักการของพิธีสารเกียวโตคือ การดำเนินการเพื่อทำให้บรรลุเป้าหมายในการรับมือกับสภาวะโลกร้อนโดยใช้มาตรการและกลไกทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในพิธีสารเพื่อใช้ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวโดยต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศภาคีในภาคผนวกที่ 1 โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่มในปี ค.ศ. 1993 ภายในช่วง ค.ศ. 2008 – 2012

ทั้งนี้พิธีสารเกียวโตได้แบ่งกลุ่มประเทศสมาชิกออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหรือกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นกลุ่มภาคีสมาชิกในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) ซึ่งมีพันธกรณีให้ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตนเอง และกลุ่มประเทศที่ไม่อยู่ในกลุ่มภาคีสมาชิกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I) หรือกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งไม่มีพันธกรณีผูกพันให้ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สาเหตุที่มีการแบ่งกลุ่มประเทศออกเป็นสองกลุ่มอย่างชัดเจนนั้นเป็นการสะท้อนถึงหลัก หลัก “common but differentiated responsibilities” ได้อย่างชัดเจน และการแบ่งกลุ่มประเทศนั้นสืบเนื่องมาจากเหตุผลดังนี้ คือ

1. การอ้างเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมาก่อนประเทศกำลังพัฒนา จึงควรเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบมากกว่าและเป็นผู้นำในการดำเนินการมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้น

2. ความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศตนเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้นก่อน เพราะการดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีการใช้เงินทุนที่สูง

พิธีสารเกียวโตมีกลไกยืดหยุ่นช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างเป็นรูปธรรม และช่วยลดภาระที่เกิดขึ้นจากการลดปริมาณการ

ปล่อยก๊าซเรือนกระจก อีกทั้งบางกลไกยังช่วยสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศที่กำลังพัฒนาอีกด้วย กลไกยืดหยุ่นนั้นมีขึ้นเพื่อช่วยให้เกิดความยินยอมร่วมมือระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นการเพิ่มโอกาสให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นและยังเป็นการดำเนินการตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ 3 กลไก ได้แก่

1. กลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET) กลไกนี้ใช้เฉพาะประเทศในกลุ่ม Annex I โดยอนุญาตให้ประเทศในกลุ่มนี้สามารถซื้อหรือขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งมีปริมาณเป็นหน่วยที่เรียกว่า Assigned Amount Units หรือ AAUs ภายในกลุ่ม Annex I ด้วยกันเองได้

2. กลไกการดำเนินการร่วมกัน (Joint Implementation หรือ JI) กลไกนี้กำหนดให้ประเทศในกลุ่ม Annex I สามารถร่วมกันดำเนินโครงการเพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินโครงการในประเทศกลุ่ม EIT ที่มีต้นทุนต่ำกว่าการลงทุนในลักษณะเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้จะคิดปริมาณก๊าซที่ลดลงได้ให้กับผู้ดำเนินการเป็นหน่วยที่เรียกว่า Emission Reduction Units หรือ ERUs และโครงการดังกล่าวจะต้องผ่านการรับรองจาก UNFCCC

3. กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism หรือ CDM) กลไกนี้กำหนดให้ประเทศในกลุ่ม Annex I สามารถดำเนินโครงการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกร่วมกับประเทศในกลุ่ม Non – Annex I ได้ เพื่อช่วยให้ประเทศที่พัฒนาแล้วบรรลุเป้าหมายในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกควบคู่ไปกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและช่วยให้ประเทศในกลุ่ม Non – Annex I มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ทั้งนี้หน่วยของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ที่ผ่านการรับรองจาก UNFCCC แล้ว จะถูกเรียกว่า Certified Emission Reductions หรือ CERs โดยสามารถนำไปรวมกับปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดของประเทศที่ดำเนินการได้

#### 2.4.2 Copenhagen Accord

Copenhagen Accord นั้นเป็นข้อตกลงที่สืบเนื่องมาจากที่ประชุมของคณะกรรมการทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติ (AWG-LC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้ถูกก่อตั้งขึ้นจากการประชุม COP 13 ที่บาฮาลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีเป้าหมายในการทำงานคือ การดำเนินการเจรจาในเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจก ของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา การสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งเป็นคณะกรรมการทำงานที่ดำเนินการภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการ

เจรจาต่อรองบรรลุข้อตกลงให้ได้ภายในปี 2009 และแสดงผลการทำงานต่อ Conference of the Parties ในการประชุมครั้งที่ 15<sup>57</sup>

ซึ่งการประชุมของคณะกรรมการทำงานดังกล่าวที่ Copenhagen นั้นเป็นการประชุม มาครั้งที่ 8 ซึ่งจากกล่าวสรุปถึงการประชุมครั้งก่อนหน้าได้ว่า AWG-LCA 1 Bangkok, 31 Mar. to 4 Apr. 2008<sup>58</sup> การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมสมัยแรกของ คณะทำงาน AWG-LCA หลักจาก ที่ได้ถูกก่อตั้งขึ้นที่การประชุม COP 13 ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซียโดย ในการประชุมครั้งนี้เป็นการกำหนดเป้าหมายของการทำงานของคณะทำงาน AWG-LCA ที่จะต้องร่วมกันหาวิธีทางในการ ลดและบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ดำเนินการ จัดหาทรัพยากรทางการเงินและการลงทุน และรัฐที่เคยได้มีการดำเนินการกระบวนกรดังกล่าวมาก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการทำงานเฉพาะกิจนี้ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศจะต้องให้คำแนะนำในการพยายามร่วมกันในครั้งนี้ โดยจะต้องมีการวางแผนการ ทำงานสร้างรากฐานที่มั่นคง โดยต้องมีการกำหนดประเด็นปัญหา จัดหาข้อมูลเชิงลึกทาง วิทยาศาสตร์ ธุรกิจ วิจัยชุมชนและสังคมมีการแลกเปลี่ยนและแสดงความคิดเห็นเพื่อให้การ ดำเนินการของคณะกรรมการทำงานสอดคล้องกันเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน<sup>59</sup>

AWG-LCA 2 Bonn, 2-12 June 2008<sup>60</sup> การประชุมในครั้งนี้มุ่งไปที่ประเด็นใน การพัฒนาและจัดหาทรัพยากรทางการเงินและการลงทุนเพื่อสนับสนุนในการดำเนินการที่ เกี่ยวข้องกับการปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อลดและบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ AWG-LCA 3 Accra, 21-27 Aug. 2008<sup>61</sup> การประชุมในครั้งนี้เป็นการเจรจาในประเด็นที่ต่อ เนื่องมาจากการประชุมในครั้งที่ 2 โดยมีการเสนอเทคโนโลยีและแนวทางในการลดและบรรเทา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสม ทั้งการสนับสนุนทางการเงินและเทคโนโลยี นโยบาย แนวทางที่ช่วยสร้างแรงจูงใจในการลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาคป่าไม้ของประเทศ กำลังพัฒนา การเพิ่มต้นทุนและประสิทธิภาพในการดำเนินการ มาตรการทางด้านเศรษฐกิจและ สังคม การปรับปรุงและส่งต่อเทคโนโลยี การดำเนินการทางด้านการจัดหาทรัพยากรทางด้าน การเงินและการลงทุนเพื่อสนับสนุนเทคโนโลยีในการลดและบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพ

<sup>57</sup> FCCC/CP/2007/6/Add.1

<sup>58</sup> FCCC/AWGLCA/2008/L.1

<sup>59</sup> FCCC/AWGLCA/2008/L.2

<sup>60</sup> FCCC/AWGLCA/2008/6

<sup>61</sup> FCCC/AWGLCA/2008/9

ภูมิอากาศ โดยการประชุมในครั้งนี้นับมุ่งเน้นไปที่ประเด็นเจรจาเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emission from Deforestation in Developing Country หรือ REDD)<sup>62</sup> เป็นการลดการตัดไม้ทำลายป่า ปลูกป่าเพื่อเก็บกักดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ การอนุรักษ์และการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวกับป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนา

AWG-LCA 6 Bonn, 1-12 June 2009<sup>63</sup> การประชุมในครั้งนี้นี้ประเด็นเรื่องพันธกรณีของประเทศกำลังพัฒนา สหรัฐอเมริกาและประเทศที่พัฒนาแล้วหลาย ประเทศมีข้อเสนอให้จัดแบ่งประเทศกำลังพัฒนาเป็นกลุ่มย่อย เพื่อตั้งประเทศกำลังพัฒนาบางส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซมากขึ้น<sup>64</sup> ในประเด็นเจรจาเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emission from Deforestation in Developing Country หรือ REDD) ซึ่งเป็นประเด็นเจรจาที่ร้อนแรงอย่างมาก สหรัฐเสนอรูปแบบที่เป็น REDD-Plus คือ รวมการขยายเพิ่มขึ้น (Enhancement) ของป่าด้วย โดยเสนอให้เป็นกลไกแบบสมัครใจ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนา และเพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อ 2 ของ UNFCCC คือ การรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบสภาวะอากาศ

AWG-LCA 7 Bangkok, 28 Sep. to 9 Oct. and Barcelona, 2-6 Nov. 2009<sup>65</sup> การประชุมในครั้งนี้ได้มีการพูดถึงการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีข้อเสนอให้กำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาโดยมีเป้าหมายใน 2 ระยะ คือการลดภายในปี 2020 และในปี 2050 สำหรับเป้าหมายการลดก๊าซของ “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” มีข้อเสนอค่อนข้างหลากหลายระดับ เช่น ทางกลุ่ม G77 และจีนได้เสนอให้ประเทศที่พัฒนาแล้วลดการปล่อยก๊าซ 40% จากปี 1990 ให้ได้ภายในปี 2020<sup>66</sup> กลุ่มประเทศหมู่เกาะเสนอให้ลด 45% อินเดียนเสนอให้ลดถึง 79% ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยตนเองเสนอให้ลดที่ 25%

<sup>62</sup> FCCC/AWGLCA/2008/CRP.5

<sup>63</sup> FCCC/AWGLCA/2009/6

<sup>64</sup> FCCC/AWGLCA/2009/8.

<sup>65</sup> FCCC/AWGLCA/2009/14.

<sup>66</sup> Iisd, Summary of the Bangkok Climate Change Talks 28 September – 9 October 2009

(เสนอโดยออสเตรเลีย) หรือ 30% (เสนอโดย EU) ซึ่งนี้ตัวเลขที่ปรากฏจะอยู่ในช่วง 25-45% จากระดับในปี 1990 ภายในปี 2017 หรือ 2020 และลด 80-95% ภายในปี 2050<sup>67</sup> สำหรับเป้าหมายการลดก๊าซของ “ประเทศกำลังพัฒนา” ข้อเสนอที่ปรากฏจะอยู่ในช่วง 15-30% จากระดับการปล่อยในปัจจุบันภายในปี 2020 และลด 25% จากระดับที่ปล่อยในปี 2000 ภายในปี 2050<sup>68</sup>

ในการการประชุมสมัชชารัฐภาคีครั้งที่ 15<sup>69</sup> (COP 15) ซึ่งคณะกรรมการทำงานดังกล่าวได้มีการจัดประชุมมาแล้วทั้งสิ้นแปดครั้งตามที่ได้กล่าวสรุปไปแล้วในเบื้องต้น แต่ในการประชุมที่ถือว่าเป็นครั้งสำคัญและถูกจับตามองมากคือ AWG-LCA 8 Copenhagen, 7-15 December 2009<sup>70</sup> เนื่องด้วยตาม Bali Action Plan<sup>71</sup> แล้วในการประชุมครั้งนี้จะต้องได้ข้อสรุปของการเจรจาเพื่อจะออกมาเป็นมติและมีการพัฒนาไปเป็นสนธิสัญญาเพื่อนำมาใช้แทนที่พิธีสารเกียวโตต่อไป โดยการประชุมครั้งนี้ได้จัดขึ้นร่วมกับการประชุม COP – 15 & CMP – 5 ในการประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประมาณ 40,000 คน<sup>72</sup> ที่มาจากผู้แทนรัฐภาคี หน่วยงานระหว่างรัฐบาล องค์การพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน รวมทั้งมี Head of State เข้าร่วมประชุมผู้แทนระดับสูงกว่า 100 ประเทศ และผู้แทนระดับสูงของสหประชาชาติ การประชุมครั้งนี้มีความมุ่งหวังที่จะทำให้เกิดข้อตกลงทางกฎหมายฉบับใหม่มาใช้แทนพิธีสารเกียวโตที่กำลังจะสิ้นสุดพันธกรณีในรอบแรกลง<sup>73</sup>

ในการประชุมครั้งนี้ตาม Bali Road Map แล้วนั้นในการประชุมครั้งนี้จะต้องมีการดำเนินการเจรจาเรื่องหลักๆ อาทิ การลดก๊าซเรือนกระจก การสนับสนุนทางการเงิน ให้เสร็จสิ้นและเจรจากำหนดรายละเอียดสำหรับรอบพันธกรณีที่สองของพิธีสารเกียวโตว่าภายหลังปี 2012 ประเทศที่พัฒนาแล้วที่เป็นภาคีของพิธีสารเกียวโต จะต้องลดก๊าซเรือนกระจกลงในปริมาณเท่าใด มีระยะเวลาจำนวนกี่ปีสำหรับรอบพันธกรณีถัดไป และจะใช้ปีใดเป็นปีฐาน (base year) การประชุมครั้งนี้มีเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้อยู่ 4 เรื่องด้วยกัน 1.เรื่องรูปแบบของข้อตกลง 2.การกำหนดระดับ

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> FCCC/CP/2007/6/Add.1

<sup>70</sup> FCCC/AWGLCA/2009/15 and 16.

<sup>71</sup> Decision 1/CP.13

<sup>72</sup> Iisd, Summary of the Copenhagen climate change conference volume 12 number 456

[online] 12 Nov 2011, Available from: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12459e.html>

<sup>73</sup> Ibid.

การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก 3.การกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 4.การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศยากจน

จะเห็นได้จากข้างต้นว่า ยังมีหลายเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้จึงได้เกิดข้อโต้แย้งและความขัดแย้งขึ้นมากมายจนทำให้ไม่สามารถเจรจาตกลงเพื่อหาหลักเกณฑ์ข้อบังคับขึ้นมาได้ ในวันสุดท้ายของสมัยประชุม ( 18 ธันวาคม 2552 ) เดนมาร์กได้จัดประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำระดับสูงประมาณ 25 ประเทศที่นายกรัฐมนตรีเดนมาร์กได้คัดเลือก ซึ่งมีเฉพาะบางประเทศได้ถูกคัดเลือกให้เข้าร่วม อาทิ สหรัฐอเมริกา สวีเดน ออสเตรเลีย เม็กซิโก รัสเซีย บราซิล แอฟริกาใต้ อินเดีย จีน อินโดนีเซีย ซาอุดีอาระเบีย เลโซโท แอลจีเรีย เอธิโอเปีย โดยนำร่างข้อตกลง Copenhagen Accord ขึ้นเป็นประเด็นพิจารณา เพื่อขอให้ออกเป็นมติต่อไป

ระหว่างประชุมได้เกิดการคัดค้านจากประเทศภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา 5 ประเทศ ได้แก่ คิวบา โบลิเวีย เวเนซุเอล่า นิคารากัว และซูดาน ซึ่งไม่ยอมรับร่างข้อตกลงดังกล่าว โดยระบุว่าร่างข้อตกลงดังกล่าวเป็นการพิจารณาจากบางประเทศที่เจ้าภาพในฐานะประธาน COP เลือกรวบรวมเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันเท่านั้น<sup>74</sup> ประเทศที่คัดค้านโต้แย้งว่าไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาร่างข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่ยอมรับข้อตกลงนั้น ดังนั้นผลการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 15 จึงมีการบันทึก (takes note) ว่ามีร่างข้อตกลง Copenhagen Accord ณ วันที่ 18 ธันวาคม 2552<sup>75</sup> และมีมติยึดระยะเวลาภารกิจของ AWG – LCA โดยดำเนินงานเพื่อเสนอผลการเจรจาต่อการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 16

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า Copenhagen Accord เป็นรอยต่อสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะเกิดขึ้นในระยะเวลาอันใกล้นี้ประกอบกับในภาวะปัจจุบันที่โลกต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติอย่างกว้างขวางทำให้ ประชาคมโลกให้ความสนใจว่ารูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำลังจะเกิดขึ้นจะสามารถแก้ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันได้หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาและยังเป็นปัญหาที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ที่สำคัญคือ ความชัดเจนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มนุษย์สร้างขึ้นก๊าซเมื่อเวลาผ่านไปเพื่อให้อุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นทั่วโลกโดยเฉลี่ยต่ำกว่าสององศา การมีส่วนร่วมของทุกประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Decision 2/CP.15.

และขีดความสามารถของแต่ละประเทศ การระดมเงินทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมานั้นเป็นพันธกรณีที่ใช้บังคับแก่ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้นส่วนประเทศกำลังพัฒนาไม่มีพันธกรณีที่ถูกบังคับให้ต้องลดแต่ก็สามารถกระทำได้โดยความสมัครใจ ซึ่งจากประเด็นนี้เองที่ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเนื่องด้วยต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยนั่นเอง ใน Copenhagen Accord นั้นจะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะพยายามควบคุมอุณหภูมิของโลกไม่ให้สูงขึ้นตามรายงานของ IPCC โดยกำหนดเป้าหมายควบคุมอุณหภูมิโลกไม่ให้เกินไปกว่า 2 องศาเซลเซียส<sup>76</sup> ในบริบทความเท่าเทียมกันและการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ร่าง Copenhagen Accord ได้กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการทบทวนการดำเนินงานในปี 2015 ว่าหากผลวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันอาจมีการพิจารณาเป้าหมายระยะยาวของการดำเนินงานซึ่งรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมอุณหภูมิโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียส<sup>77</sup> โดยได้มีการกำหนดพันธกรณีไว้ให้ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

### 2.4.3 Cancun Agreement

Cancun Agreement มีที่มาจาก COP 16 (29 November-10 December, 2010) การประชุมครั้งที่ 16 หรือ COP 16 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 29 พฤศจิกายน-10 ธันวาคม ค.ศ. 2010 ที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก โดยในการประชุมนี้ข้อตกลงแคนคูน (Cancun Agreement) เริ่มมีความชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหลังปี ค.ศ. 2012 โดยมีรายละเอียดของการประชุม ดังต่อไปนี้

1. ในที่ประชุมได้มีการยืนยันในหลักการที่ว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นความท้าทายที่ประชาคมระหว่างประเทศโดยรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องดำเนินการให้ความร่วมมือในระยะยาวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในข้อ 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) โดยต้องมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศภายใต้พื้นฐานหลัก Equity และ Common but differentiated responsibilities and respective

<sup>76</sup> Paragraph 1 Copenhagen Accord (FCCC/CP/2009/L.7) p.1

<sup>77</sup> Paragraph 12 Copenhagen Accord (FCCC/CP/2009/L/7) p.3

capabilities<sup>78</sup> ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการยืนยันซ้ำในหลักการเดียวกันจาก Copenhagen Accord และเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญในการดำเนินการของรัฐภาคีอนุสัญญาในการพยายามเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ UNFCCC ได้วางกรอบวัตถุประสงค์ในการดำเนินการไว้ในข้อที่ 2 ของอนุสัญญา จากการยืนยันในหลักการดังกล่าวประกอบกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และ Copenhagen Accord ที่ได้นำมาเป็นเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาใน COP 16 จนเป็นที่มาของ Cancun Agreement ทำให้ใน Cancun Agreement สามารถดำเนินการเจรจาจนได้ข้อสรุปในประเด็นของการกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกที่เพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส โดยเป็นการนำเอกสารการรายงานของ IPCC ครั้งที่ 4 (the Fourth Assessment Report of Intergovernmental Panel on Climate Change) มาร่วมพิจารณาประกอบถึงความจำเป็นทางวิทยาศาสตร์<sup>79</sup> ทำให้ใน Cancun Agreement ยอมรับในหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ต้องกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิของโลกที่เพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส และรัฐภาคีควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนให้สอดคล้องกับเหตุผลทางวิทยาศาสตร์และอยู่บนพื้นฐานของหลัก Equity และ Common but differentiated responsibilities and respective capabilities<sup>80</sup> ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการยืนยันซ้ำในหลักการเดียวกันจาก Copenhagen Accord และเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญในการดำเนินการของรัฐภาคีอนุสัญญาในการพยายามเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ UNFCCC ได้วางกรอบวัตถุประสงค์ในการดำเนินการไว้ในข้อที่ 2 ของอนุสัญญา จากการยืนยันในหลักการดังกล่าวประกอบกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และ Copenhagen Accord ที่ได้นำมาเป็นเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาใน COP 16 จนเป็นที่มาของ Cancun Agreement ทำให้ใน Cancun Agreement สามารถดำเนินการเจรจาจนได้ข้อสรุปในประเด็นของการกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกที่เพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส โดยเป็นการนำเอกสารการรายงานของ IPCC ครั้งที่ 4 (the Fourth Assessment Report of Intergovernmental Panel on Climate Change) มาร่วมพิจารณาประกอบถึงความจำเป็นทางวิทยาศาสตร์<sup>81</sup> ทำให้ใน Cancun Agreement ยอมรับในหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ต้องกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิของโลกที่เพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส และรัฐภาคีควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนให้สอดคล้องกับเหตุผลทางวิทยาศาสตร์และอยู่บนพื้นฐานของหลัก

<sup>78</sup> Paragraph 1 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) p.2.

<sup>79</sup> Paragraph 3 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) p.3.

<sup>80</sup> Paragraph 1 ของ Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) p.2.

<sup>81</sup> Paragraph 3 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) p.3.

Equity โดยกำหนดให้มีการทบทวนเป้าหมายในการควบคุมอุณหภูมิไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียสโดยพิจารณาจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์<sup>82</sup> สำหรับเป้าหมายการลดก๊าซระดับโลกในปี 2050 และ Peak Year ให้เจรจาหาข้อยุติภายใน COP 17<sup>83</sup>

ประเด็นการลดก๊าซเรือนกระจกนั้น สำหรับประเทศพัฒนาแล้วเมื่อพิจารณาจากความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์ (Historical Responsibilities) ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องเป็นผู้นำในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วควรดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามที่ได้ส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledges) ของตนตามเอกสาร FCCC/SB/2011/INF.1<sup>84</sup> ส่วนประเทศกำลังพัฒนาควรเข้าร่วมโครงการ Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการลดก๊าซเรือนกระจกจากระดับที่ปล่อยปกติภายในปี ค.ศ. 2020 โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินและการดำเนินการจากประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>85</sup> โดยให้ดำเนินการส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตน (Pledges) มาตามเอกสาร FCCC/AWGLCA/2011/INF.1<sup>86</sup> โดยทั้งหมดนี้ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องดำเนินการภายใต้ ข้อ 4 วรรค 3 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการจัดหาเงินทุนสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาแล้วสามารถปรับตัวต่อการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกได้อย่างเหมาะสมกับขีดความสามารถของตนเอง<sup>87</sup>

ข้างต้นคือประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกที่สามารถเจรจากันใน Cancun Agreement ซึ่งจะเห็นได้ว่า ใน Cancun Agreement ได้มีการหยิบยกประเด็นหลักที่ได้มีการบันทึกไว้ใน Copenhagen Accord มาพิจารณาต่อใน Cancun Agreement และหลักการพื้นฐานที่นำมาเป็นฐานในการดำเนินการเจรจาที่จะเห็นได้ในเอกสารทั้งสองฉบับก็คือ การดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกนั้นต้องยึดถือหลัก Equity และ Common but differentiated responsibilities ที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้วางกรอบของหลักการดำเนินการเอาไว้จึงเป็นหลักการสำคัญที่ในการดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันระหว่าง

<sup>82</sup> Paragraph 4 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) p.3.

<sup>83</sup> Paragraph 5,6 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1, p3).

<sup>84</sup> Paragraph 36 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1, p8).

<sup>85</sup> Paragraph 48 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1, p10).

<sup>86</sup> Paragraph 49 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1, p10).

<sup>87</sup> Paragraph 52 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1, p10).

ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนานั้นต้องยึดถือหลักการทั้งสองเป็นสำคัญ จากประเด็นที่สรุปกันได้ใน Cancun Agreement เห็นได้ชัดว่ามีพื้นฐานมาจาก Copenhagen Accord เนื่องจากใน Copenhagen Accord มีการบันทึกไว้ว่าจะต้องนำสิ่งที่เจรจากันได้ใน Copenhagen Accord นั้นไปพิจารณาต่อใน COP 16 อันทำให้เกิดเป็น Cancun Agreement นั้นเอง โดยประเด็นสำคัญที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเอกสารทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องกันก็คือ การกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกและการแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Pledges) ซึ่งแม้จะมีการตกลงกันได้ประเด็นหลักๆ แต่ประเด็นรายละเอียดใน Copenhagen Accord และ Cancun Agreement ก็เกิดความเห็นไม่ตรงกันระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาอันเป็นสองกลุ่มประเทศที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะขออธิบายรายละเอียดในบทที่ 3

### บทที่ 3

## วิเคราะห์ประเด็นด้านการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น 2 กลุ่มประเทศตามระบบเศรษฐกิจ คือ ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้สามารถวางหลักเกณฑ์ในการลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมกับแต่ละประเทศและเป็นการสะท้อนถึงหลัก Equity และ หลัก Common but differentiated responsibilities เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ละรัฐภาคีอนุสัญญาฯและประโยชน์ในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจก จึงทำให้ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต่างมีบทบาทที่สำคัญทั้งสิ้นในการจัดการปัญหา เป็นที่ทราบกันดีว่าพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมานั้นเป็นภาระแก่ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้นตามที่พิธีสารเกียวโตได้วางหลักการไว้ ที่เป็นเช่นนั้นเนื่องด้วยประเทศพัฒนาแล้วต้องเป็นผู้นำในการจัดการกับปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเนื่องด้วยเป็นประเทศที่มีศักยภาพพร้อมในการดำเนินการจัดการกับปัญหาไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และก็เป็นการสอดคล้องกับหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities คือ หากจะให้ประเทศกำลังพัฒนามีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วก็จะเป็นการขัดกับหลักการทั้งสองข้างต้น กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนาควรจะได้รับความเป็นธรรมในการมีโอกาสที่จะพัฒนาประเทศได้อย่างที่ประเทศพัฒนาแล้วได้ใช้โอกาสนั้นในอดีตที่ผ่านมาคือหลัก Equity ในบริบทของการลดก๊าซเรือนกระจก หากประเทศกำลังพัฒนามีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วทั้งๆที่ตนเองยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวก็ย่อมจะไม่เป็นธรรม ซึ่งหลัก Common but differentiated responsibilities เป็นหลักการที่เชื่อมโยงและมีพื้นฐานส่วนหนึ่งมาจาก หลัก Equity เป็นหลักการที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสองกลุ่มประเทศในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกันคือ แต่ละประเทศควรตระหนักและมีความรับผิดชอบในปัญหาแต่ภาระในการจัดการปัญหานั้นควรจะขึ้นอยู่กับระดับของขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหานั้นเอง

การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้พยายามที่จะดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันของทั้งสองกลุ่มประเทศเพื่อการจัดการกับปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อหาข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว จากกระบวนการเหล่านี้เองทำให้สามารถมองเห็นบทบาทของประเทศ

พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจกได้ ดังนั้น ในบทนี้จะขอกล่าวถึงบทบาทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

### 3.1 ประเด็นของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord

Copenhagen Accord นั้นเป็นเอกสารที่ได้มาจากที่ประชุมของคณะกรรมการทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติ (AWG-LC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการทำงานที่ได้ถูกก่อตั้งขึ้นจากการประชุม COP 13<sup>1</sup> ที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีเป้าหมายในการทำงานคือ การดำเนินการเจรจาในเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจก ของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา การสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งเป็นคณะกรรมการทำงานที่ดำเนินการภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการเจรจาต้องบรรลุข้อตกลงให้ได้ภายในปี 2009 และแสดงผลการทำงานต่อ Conference of the Parties ในการการประชุมครั้งที่ 15<sup>2</sup> ซึ่งการประชุมของคณะกรรมการทำงานดังกล่าวที่ Copenhagen นั้นเป็นการประชุมมาครั้งที่ 8 นับจากมีการก่อตั้งคณะกรรมการทำงานขึ้นมาซึ่งอาจกล่าวสรุปถึงการประชุมครั้งก่อนหน้าได้ว่า AWG-LCA 1 Bangkok, 31 Mar. to 4 Apr. 2008<sup>3</sup> การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมสมัยแรกของคณะกรรมการทำงาน AWG-LCA หลักจากที่ได้ถูกก่อตั้งขึ้นที่การประชุม COP 13 ที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซียโดย ในการประชุมครั้งนี้เป็นการกำหนดเป้าหมายของการทำงานของคณะกรรมการทำงาน AWG-LCA ที่จะต้องร่วมกันหาวิธีทางในการลดและบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ดำเนินการจัดหาทรัพยากรทางการเงินและการลงทุน และรัฐที่เคยได้มีการดำเนินการกระบวนกรดังกล่าวมาก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการทำงานเฉพาะกิจนี้ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะต้องให้คำแนะนำในการพยายามร่วมกันในครั้งนี้ โดยจะต้องมีการวางแผนการทำงานสร้างรากฐานที่มั่นคง โดยต้องมีการกำหนดประเด็นปัญหา จัดหาข้อมูลเชิงลึกทางวิทยาศาสตร์ ธุรกิจ วิจัยชุมชนและสังคมมีการแลกเปลี่ยนและแสดงความคิดเห็นเพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการทำงานสอดคล้องกันเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน<sup>4</sup>

<sup>1</sup> FCCC/CP/2007/6/Add.1

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> FCCC/AWGLCA/2008/L.1

<sup>4</sup> FCCC/AWGLCA/2008/L.2

ในการการประชุมสมัชชารัฐภาคีครั้งที่ 15<sup>5</sup> (COP 15) ซึ่งคณะกรรมการทำงานดังกล่าวได้มีการจัดประชุมมาแล้วทั้งสิ้นแปดครั้งตามที่ได้กล่าวสรุปไปแล้วในเบื้องต้น แต่ในการประชุมที่ถือว่เป็นครั้งสำคัญและถูกจับตามองมากคือ AWG-LCA 8 Copenhagen, 7-15 December 2009<sup>6</sup> เนื่องด้วยตาม Bali Action Plan<sup>7</sup> แล้วในการประชุมครั้งนี้จะต้องได้ข้อสรุปของการเจรจาเพื่อจะออกมาเป็นมติและมีการพัฒนาไปเป็นสนธิสัญญาเพื่อนำมาใช้แทนที่พิธีสารเกียวโตต่อไป โดยการประชุมครั้งนี้ได้จัดขึ้นร่วมกับการประชุม COP – 15 & CMP – 5 ในการประชุมครั้งนี้นับได้ว่าเป็นการประชุมทางสิ่งแวดล้อมที่ใหญ่และมีผู้สนใจเป็นจำนวนมาก เพราะในช่วงเวลานั้นประชาคมโลกต่างจับตามองการประชุมดังกล่าวว่าจะมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกออกมาหรือไม่ ตาม Bali Action Plan ที่กำหนดให้คณะกรรมการทำงาน AWGLCA ดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการจัดสรรพันธกรณีสำหรับรัฐภาคีในอนุสัญญาฯ และกำหนดเป้าหมายระยะยาวในการดำเนินการเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ได้ โดยมีผู้เข้าร่วมประมาณ 40,000 คน<sup>8</sup> ที่มาจากผู้แทนรัฐภาคี หน่วยงานระหว่างรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน รวมทั้งมี Head of State เข้าร่วมประชุมผู้แทนระดับสูงกว่า 100 ประเทศ และผู้แทนระดับสูงของสหประชาชาติ การประชุมครั้งนี้มีความมุ่งหวังที่จะทำให้เกิดข้อตกลงทางกฎหมายฉบับใหม่<sup>9</sup>

ในการประชุมครั้งนี้ตาม Bali Action Plan แล้วนั้นในการประชุมครั้งนี้จะต้องมีการดำเนินการเจรจาเรื่องหลักๆ อาทิ การลดก๊าซเรือนกระจก การสนับสนุนทางการเงิน ให้เสร็จสิ้น และเจรจากำหนดรายละเอียดสำหรับรอบพันธกรณีที่สองของพิธีสารเกียวโตว่าภายหลังปี 2012 ประเทศที่พัฒนาแล้วที่เป็นภาคีของพิธีสารเกียวโต จะต้องลดก๊าซเรือนกระจกลงในปริมาณเท่าใด มีระยะเวลาจำนวนกี่ปีสำหรับรอบพันธกรณีถัดไป และจะใช้ปีใดเป็นปีฐาน (base year) การประชุมครั้งนี้มีเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้อยู่ 4 เรื่องด้วยกัน 1. เรื่องรูปแบบของข้อตกลง 2. การกำหนดระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก 3. การกำหนดปริมาณการปรับลดก๊าซเรือนกระจก 4. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศยากจน

<sup>5</sup> FCCC/CP/2007/6/Add.1

<sup>6</sup> FCCC/AWGLCA/2009/15 and 16.

<sup>7</sup> Decision 1/CP.13

<sup>8</sup> Earth Negotiations Bulletin, Summary of The Copenhagen Climate Change Conference 7-19 December, Vol.12, No.459,p.1.

<sup>9</sup> Ibid.

จะเห็นได้จากข้างต้นว่า ยังมีหลายเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้จึงได้เกิดข้อโต้แย้งและความขัดแย้งขึ้นมากมายจนทำให้ไม่สามารถเจรจาตกลงเพื่อหาหลักเกณฑ์ข้อบังคับขึ้นมาได้ ในวันสุดท้ายของสมัชชาประชุม ( 18 ธันวาคม 2552 ) เดนมาร์กได้จัดประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำระดับสูงประมาณ 25 ประเทศที่นายกรัฐมนตรีเดนมาร์กได้คัดเลือก ซึ่งมีเฉพาะบางประเทศได้ถูกคัดเลือกให้เข้าร่วม อาทิ กลุ่ม BASIC (Brazil, South Africa, India and China) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเติบโตทางเศรษฐกิจสูง, ผู้นำจากสหรัฐอเมริกา, สหภาพยุโรป อินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศที่เป็นหมู่เกาะ ซาอุดีอาระเบียเป็นประเทศที่เป็นทะเลทรายและมีอุตสาหกรรมหลักของประเทศคือการผลิตน้ำมันซึ่งแน่นอนว่าในกระบวนการผลิตนั้นต้องมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมาก เลโซโท แอลจีเรีย เอธิโอเปีย ทั้งสามประเทศหลังนี้เป็นเหมือนตัวแทนของประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งแน่นอนว่าได้เกิดการคัดค้านจากประเทศภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา 5 ประเทศ ได้แก่ คิวบา โบลิเวีย เวเนซุเอล่า นิคารากัว และซูดาน ซึ่งไม่ยอมรับร่างข้อตกลงดังกล่าว โดยระบุว่าร่างข้อตกลงดังกล่าวเป็นการพิจารณาจากบางประเทศที่เจ้าภาพในฐานะประธาน COP เลือกรวบรวมขึ้นเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันเท่านั้น<sup>10</sup> ประเทศที่คัดค้านโต้แย้งว่าไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาร่างข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่ยอมรับข้อตกลงนั้น ดังนั้นผลการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 15 จึงมีการบันทึก (takes note) ว่ามี Copenhagen Accord ณ วันที่ 18 ธันวาคม 2552<sup>11</sup> และมีมติยึดระยะเวลาภารกิจของ AWG – LCA โดยดำเนินงานเพื่อเสนอผลการเจรจาต่อการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 16

Copenhagen Accord นั้นเปรียบเสมือนเป็นข้อตกลงทางการเมืองซึ่งทำให้เกิดความผิดหวังที่ไม่สามารถสร้างข้อตกลงที่มีผลทางกฎหมายได้<sup>12</sup> และจากเนื้อหาและที่มาของ Copenhagen Accord นี้เองที่ทำให้เกิดข้อถกเถียงกันมากมายและหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญที่นำมากล่าวอ้างกันก็คือหลัก Equity และ หลัก Common but differentiated responsibilities

ประเทศพัฒนาแล้วได้ถูกระบุในอนุสัญญาสหประชาชาติให้เป็นผู้ดำเนินการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย

<sup>10</sup> Earth Negotiations Bulletin, Summary of The Copenhagen Climate Change Conference 7-19 December ,Vol.12, No.459, p.6.

<sup>11</sup> Decision 2/CP.15.

<sup>12</sup> Rosalind Cook, 'Legal Responses for Adaptation to Climate Change : The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility', Universiteit Utrecht, May 2010, p.62.

เหตุผลทั้งในแง่ของประวัติศาสตร์ที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาเป็นเวลายาวนานในช่วงพัฒนาประเทศจนทำให้ประเทศของตนพัฒนา และจากด้วยการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ในปัจจุบันเป็นกลุ่มประเทศที่มีความพร้อมในการรับมือกับปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ด้วยเหตุนี้ประเทศพัฒนาแล้วจึงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพิธีสารเกียวโตที่เป็นกลุ่มประเทศเพียงหนึ่งเดียวที่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก แต่นั่นก็เป็นไปตามหลักการและเหตุผลของหลัก Equity และ Common but differentiated responsibilities เพราะจะต้องเปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาแล้วได้พัฒนาประเทศเช่นเดียวกันการกำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกทั้งที่ยังไม่มีความพร้อมก็จะกลายเป็นการกีดกันไม่ให้ประเทศกำลังพัฒนาได้ดำเนินการพัฒนาประเทศของตนได้ซึ่งก็จะไม่เป็นธรรมแต่ประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดสิทธิในการที่อาจจะสามารถพัฒนาประเทศของตนขึ้นมาให้เท่าเทียมกับประเทศพัฒนาแล้วตามเหตุผลหลัก Equity และจากการมีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกแต่เพียงฝ่ายเดียวก็เป็นความรับผิดชอบในระดับที่แตกต่างกันไปของขีดความสามารถตามหลัก Common but differentiated responsibilities นั้นเอง

ประเทศกำลังพัฒนาที่เข้ามามีบทบาทสำคัญจะเห็นได้ว่าเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงนั่นก็คือกลุ่ม BASIC นั้นเอง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการถูกบีบจากสังคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาแล้วถึงศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ว่ามีการเติบโตของระบบเศรษฐกิจอย่างสูงจึงสมควรที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น จากการพยายามให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจกที่มากขึ้นจากการประชุม Cop 15 ทำให้เกิดประเด็นหนึ่งที่ถูกยกขึ้นเมื่อกล่าวถึง Copenhagen Accord คือ การถูกกำหนดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกำลังเดินถอยหลังของการบรรลุข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกหรือไม่<sup>13</sup> เนื่องด้วยประเด็นการเจรจาในเรื่องการกำหนด Emission Target, ตัวเลขและเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก, การจัดตั้งกองทุน หรือข้อตกลงที่จะมีผลผูกพันทางกฎหมายแทบกลายเป็นประเด็นรองจากการโต้แย้งกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วในการต้องการดึงประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม BASIC เข้าามีพันธกรณีร่วมกัน และการโต้แย้งของประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม BASIC ที่มองว่ายังคงไม่เป็นธรรมกับตน

<sup>13</sup> L. Siegele, *Adaptation Under the Copenhagen Accord*, Foundation of International Environmental Law, 2010.

ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของบทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord ของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาว่ามีบทบาทอย่างไรภายใต้ Copenhagen Accord

### 3.1.1 การกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคี นั้นสืบเนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีวัตถุประสงค์ว่า “เพื่อให้บรรลุเสถียรภาพของการป้องกันรักษาระดับความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ทางอากาศ การรักษาระดับดังกล่าวต้องดำเนินการในระยะเวลาพอเพียงที่จะให้ระบบนิเวศน์สามารถปรับตัวได้โดยธรรมชาติเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายในช่วงเวลาที่เหมาะสมและสามารถประกันได้ว่ากระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์จะไม่ถูกกระทบกระเทือนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน” ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวอนุสัญญาฯ จึงกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับการปล่อย ณ ปี ค.ศ. 1990 ให้ได้ภายในปี ค.ศ.2000 และให้มีการประเมิน ทบทวน ปรับปรุงพันธกรณีตามความเหมาะสม แต่ในประเด็นนี้ก็ยังมีข้อขัดข้องเนื่องจากขาดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม เพราะไม่มีการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนที่แต่ละประเทศจะต้องดำเนินการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการเนื่องจากไม่มีมาตรการที่กำหนดให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมนั่นเอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงต้องมีการดำเนินการเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน ในการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาฯ

การลดก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมานั้นเป็นพันธกรณีที่บังคับแก่ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้นส่วนประเทศกำลังพัฒนาไม่มีพันธกรณีที่ถูกบังคับให้ต้องลดแต่ก็สามารถทำได้ด้วยความสมัครใจ ซึ่งจากประเด็นนี้เองที่ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเนื่องด้วยต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย โดยในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกของอนุสัญญาฯจะเน้นไปที่ความร่วมมือระหว่างประเทศโดยยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน ลำดับความสำคัญและ

วัตถุประสงค์โดยพิจารณาตามการพัฒนาของแต่ละประเทศ<sup>14</sup> โดยที่ไม่ได้มีการระบุตัวเลขที่ชัดเจนในการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐบาล สำหรับพิธีสารเกียวโตนั้นสืบเนื่องจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ได้รับจากการทำงานขององค์กรย่อยภายใต้อนุสัญญาฯ คือ Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice ที่ได้รับการก่อตั้งใน COP 1 ตามอนุสัญญาฯ<sup>15</sup> ซึ่งได้รับความร่วมมือกับ IPCC ในการให้คำปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ โดยในการประชุมสมัชชารัฐบาลอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 2 (COP 2) ได้มีการนำข้อมูลจาก IPCC Second Assessment Climate Change 1995<sup>16</sup> มาพิจารณาถึงซึ่งในรายงานดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงความจำเป็นในการควบคุมอุณหภูมิของโลกโดยอ้างอิงถึงเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ที่ว่าในช่วงเวลาของศตวรรษนี้ควรจะควบคุมอุณหภูมิของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นไปกว่า 2 องศาเซลเซียส มีการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่อุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้นนั้นจะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง น้ำแข็งขั้วโลกจะละลายส่งผลให้ระดับน้ำทะเลจะสูงขึ้น 50 เซนติเมตร<sup>17</sup> จากข้อมูลดังกล่าวทำให้ถูกนำมาพิจารณาในการเจรจาและที่ประชุมได้ยอมรับว่ากิจกรรมของมนุษย์นั้นเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของโลก<sup>18</sup> ดังนั้นจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงได้มีข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับประเทศพัฒนาแล้วในการสร้างพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก<sup>19</sup> หลังจากนั้นในการประชุมสมัชชารัฐบาลอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 3 (COP 3) ที่กรุงเกียวโตประเทศญี่ปุ่นจึงมีการจัดทำพิธีสารเกียวโตโดยได้เพิ่มพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ชัดเจนขึ้นให้แก่อุณหภูมิ โดยกำหนดให้ประเทศในภาคผนวกที่ 1 ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 5 % จากระดับการปล่อยในปี ค.ศ. 1990 ภายในช่วงปี ค.ศ. 2008-2012<sup>20</sup> และต้องมีการจัดทำรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

<sup>14</sup> UNFCCC art.4

<sup>15</sup> UNFCCC art.9

<sup>16</sup> IPCC Second Assessment Climate Change 1995 [ออนไลน์], 19 เมษายน 2554, แหล่งที่มา <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>.

<sup>17</sup> ข้อ 2.8 ของ IPCC Second Assessment Climate Change 1995

<sup>18</sup> Cooper, supra note 22, at 402. อ้างถึงใน Lee Hart, "International Emissions Trading Between Developing Countries : The Solution to the Other Half of the Climate Change Problem" , (Florida Journal of International Law , Apr.2008) p.85.

<sup>19</sup> Cooper, supra note 22, at 412.

<sup>20</sup> Kyoto Protocol art.3

เนื่องด้วยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ได้วางหลักเกณฑ์ร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศไว้ในมาตรา 2 ประกอบกับเหตุผลทางวิทยาศาสตร์เองที่ในอนุสัญญาก็ระบุให้จำเป็นต้อง “รับรู้ถึงงานวิเคราะห์ที่มีคุณค่าที่ได้ดำเนินการโดยรัฐต่างๆ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลงานสำคัญขององค์การอุตุนิยมวิทยาโลก โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติและองค์กรอื่นๆ ตลอดจนองค์การและหน่วยงานอื่นๆ ในระบบขององค์การสหประชาชาติ เช่นเดียวกับหน่วยงานระหว่างประเทศและระหว่างรัฐบาล เพื่อการแลกเปลี่ยนผลงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการประสานงานวิจัย”<sup>21</sup> ด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีรายงานทางวิทยาศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกม้ายืนยันถึงเหตุความจำเป็นมากขึ้น รวมทั้งยังชี้ให้เห็นว่าความเป็นจริงในปัจจุบันว่าประชาคมโลกยังไม่สามารถควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ลงไปอยู่ในระดับที่ปลอดภัยต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ได้ แม้ว่าจะมีการจัดสรรพันธกรณีให้แก่ประเทศพัฒนาแล้วแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทำงาน AWG-LCA โดยให้ดำเนินการตาม Bali Action Plan ในการดำเนินการเจรจาเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

Copenhagen Accord จึงเป็นรอยต่อสำคัญที่มาจาก การดำเนินการเจรจาของคณะกรรมการทำงาน AWG-LCA เพื่อหาแนวทางของความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้น เนื่องด้วยในปัจจุบันโลกต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติอย่างกว้างขวางทำให้ประชาคมโลกให้ความสนใจว่ารูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำลังจะเกิดขึ้นจะสามารถแก้ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันได้หรือไม่ เนื่องด้วยพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมานั้นเป็นพันธกรณีที่ใช้บังคับแก่ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น ส่วนประเทศกำลังพัฒนาไม่มีพันธกรณีที่ถูกบังคับให้ต้องลดแต่ก็สามารถกระทำได้โดยความสมัครใจ ซึ่งจากประเด็นนี้เองที่ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ประเทศพัฒนาแล้วโดยสหรัฐอเมริกาเองด้วยต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยนั่นเอง แต่เนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยืนยัน

---

<sup>21</sup> UNFCCC, “Conscious of the valuable analytical work being conducted by many States on climate change and of important contributions of the World Meteorological Organization, the United Nations Environment Programme and other organs, organizations and bodies of the United Nations system, well as other international and intergovernmental bodies, to the exchange of results of scientific and the coordination of research,”.

ในหลักการ common but differentiated responsibilities ทำให้ความรับผิดชอบจึงต้องมีระดับที่แตกต่างกันไปตามความสามารถของแต่ละประเทศอีกทั้งผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหามายาวนานคือประเทศพัฒนาแล้วที่ได้ก่อปัญหาในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาก่อนประเทศกำลังพัฒนา ในประเด็นการลดก๊าซเรือนกระจกในเรื่องการกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้ใน Copenhagen Accord เป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งที่ต้องพยายามดำเนินการเจรจาให้สำเร็จให้ได้ เนื่องด้วยเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นเองว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในพิธีสารเกียวโตนั้นไม่เพียงพอที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแล้วถ้ายังไม่มีการดำเนินการใดๆเพื่อหยุดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิของโลกย่อมส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติอย่างแน่นอน นอกจากนี้ประเด็นและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่หยิบมาเจรจาเพื่อหาข้อตกลงกันแล้ว ข้อเสนอแนะและการโต้แย้งระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาก็เป็นเรื่องสำคัญมากเช่นกัน โดยประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือการกำหนด เป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาเรื่องนี้มีความขัดแย้งกันอย่างมาก นั่นคือ การกำหนดระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็คล้ายคลึงกับเมื่อครั้งที่มีการเจรจาเพื่อกำหนดเป้าหมายของพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต โดยเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

พันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมานั้นเป็นพันธกรณีที่ใช้บังคับแก่ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้นส่วนประเทศกำลังพัฒนาไม่มีพันธกรณีที่ถูกบังคับให้ต้องลดแต่ก็สามารถกระทำได้โดยความสมัครใจ ซึ่งจากประเด็นนี้เองที่ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาเนื่องด้วยต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยนั่นเอง แต่เนื่องจากพิธีสารยืนยันในหลักการ Common but differentiated responsibilities ทำให้ความรับผิดชอบจึงต้องมีระดับที่แตกต่างกันไปตามความสามารถของแต่ละประเทศอีกทั้งผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหามายาวนานคือประเทศพัฒนาแล้วที่ได้ก่อปัญหาในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาก่อนประเทศกำลังพัฒนา

จากการที่ประเทศพัฒนาแล้วไม่เห็นด้วยกับพันธกรณีดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา จึงทำสหรัฐอเมริกาที่มีความต้องการที่จะให้เกิดพิธีสารตัวใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้แทนพิธีสารเกียวโต ประกอบกับเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ ที่นักวิทยาศาสตร์ได้ทำการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นโดยใช้แบบจำลองภูมิอากาศ โดยอาศัยสมมุติฐานที่ว่าถ้าหากปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศของโลกในปี ค.ศ.2100 เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าจากระดับปัจจุบันจะทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นประมาณ 15 ถึง 95 เซนติเมตร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์

เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งด้านอุทกวิทยา หรือการจัดการแหล่งน้ำ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน และสุขภาพของมนุษย์

ในประเด็นการกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาฯ สำหรับประเทศพัฒนาแล้วเสนอไว้ที่ 2°C ซึ่งเป็นท่าทีที่กลุ่ม G8 ได้ตกลงกัน เนื่องจากมีการประเมินว่าหากต้องการไม่ให้อุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้น 2°C ประเทศอุตสาหกรรมจะต้องตัดลดก๊าซเรือนกระจกถึง 20-45% ภายในปี 2020<sup>22</sup> ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศอุตสาหกรรมยอมรับได้ในขณะนี้ ประเด็นในเรื่องการควบคุมอุณหภูมิไม่ให้เพิ่มสูงขึ้นไปกว่า 2 องศาเซลเซียสนี้เป็นสิ่งที่ประเทศส่วนใหญ่ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนายอมรับร่วมกันเพราะเป็นการกำหนดอุณหภูมิที่มีความสอดคล้องกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และสามารถปฏิบัติได้จริง หากจะมีข้อโต้แย้งอยู่บ้างก็จากประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศในกลุ่มประเทศที่เป็นหมู่เกาะและเกาะขนาดเล็ก และแอฟริกันนั้นพยายามเรียกร้องให้กำหนดอุณหภูมิไว้ที่ 1.5 องศาเซลเซียส เนื่องจากด้วยอุณหภูมิดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประเทศเหล่านี้รอดพ้นจากผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล จึงเสนอให้มีความควบคุมอุณหภูมิไว้ไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส ซึ่งประเด็นดังกล่าว Copenhagen Accord ก็เปิดช่องไว้ให้สามารถนำมาพิจารณาได้เช่นกัน แม้จะเป็นข้อเสนอจากประเทศกำลังพัฒนาแต่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยตนเองก็มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไป เนื่องด้วยเป็นกลุ่มประเทศที่มีขนาดใหญ่และแต่ละประเทศก็ได้รับผลกระทบต่อปัญหาที่แตกต่างกัน โดยประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศหมู่เกาะและเกาะขนาดเล็กซึ่งเป็นประเทศที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องการที่จะให้มีการกำหนดให้ควบคุมอุณหภูมิไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส<sup>23</sup> จากข้อเสนอดังกล่าวของประเทศหมู่เกาะนั้นประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่เห็นด้วยเนื่องจากเป็นการสร้างพันธกรณีที่สร้างภาระในการดำเนินการให้ประเทศกำลังพัฒนาอีกทั้งในการให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ได้มีการพูดถึงเงินสนับสนุนให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเลย

จากข้อเสนอดังกล่าวประกอบกับเหตุผลทางวิทยาศาสตร์แล้วเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ในการคงความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ใน

<sup>22</sup> King, D., Kings Comment : Beyond Copenhagen, in Quarterly Bulletin for UBS. 2010, UBS.

<sup>23</sup> Fifteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and Fifth Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (COP 15 and COP/MOP 5) 7-18 December 2009, Copenhagen, Denmark, Summary of the Meeting [online], 20 Aug 2010, Available from: [www.iisd.ca/climate/cop15](http://www.iisd.ca/climate/cop15)

ระดับที่ต้องการ เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ร่าง Copenhagen Accord โดยมุมมองทางวิทยาศาสตร์ตามรายงานของ IPCC ประกอบกับหลัก Equity ที่ควรจะทำให้ความเป็นธรรมแก่ทุกประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการลดก๊าซเรือนกระจก Copenhagen Accord จึงเห็นควรกำหนดเป้าหมายควบคุมอุณหภูมิโลกไม่ให้เกินไปกว่า 2 องศาเซลเซียส<sup>24</sup> ในบริบทความเท่าเทียมกันและการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ร่าง Copenhagen Accord ได้กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการทบทวนการดำเนินงานในปี 2015 ว่าหากผลวิทยาศาสตร์ที่ยั่งยืนอาจมีการพิจารณาเป้าหมายระยะยาวของการดำเนินงานซึ่งรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมอุณหภูมิโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียส<sup>25</sup> ซึ่งในตอนนี้เป็นข้อดีต่อสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศของโลกโดยซึ่งกลุ่มประเทศหมู่เกาะที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาดังกล่าวได้ยินยอมและเห็นชอบกับร่าง Copenhagen Accord เป็นอย่างมาก แต่ปัญหาก็คือแม้มีการระบุควบคุมอุณหภูมิก็จริงแต่ไม่มีการระบุถึงเป้าหมายในการลดอย่างชัดเจนเพียงแค่นี้แต่ละประเทศแสดงความสนใจในการยื่นเอกสารแสดงเป้าหมายเข้ามาเอง โดยเป็นการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในปี 2020 โดยต้องส่งรายละเอียด ตามรูปแบบเอกสารใน Appendix I of the Copenhagen Accord<sup>26</sup> ส่วนประเทศกำลังพัฒนาก็สามารถยื่นเอกสารเข้าตามรูปแบบเอกสาร Appendix II of the Copenhagen Accord ซึ่งเป็นพันธกรณีตาม Art.4.1 และ 4.7 ในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>27</sup> ในประเด็นนี้จะขอลงถึงในหัวข้อต่อไป

### 3.1.2 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจก(Pledges) ของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เมื่อกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาฯ ได้แล้ว สิ่งที่จะทำให้ข้อกำหนดดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์ก็คือพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีนั้นเอง แต่ใน Copenhagen Accord ไม่ได้มีการสร้างพันธกรณีที่มีรูปแบบในการบังคับให้รัฐภาคีต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกดังเช่นในพิธีสารเกียวโตที่ได้กำหนดพันธกรณีที่เป็นภาคบังคับของประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนหนึ่งที่ Copenhagen Accord ไม่ได้ทำการกำหนดพันธกรณีในรูปแบบที่มีลักษณะบังคับก็เนื่องด้วยต้องการให้ทุกๆ ประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกัน ซึ่งแตกต่างจากพิธีสารเกียวโตที่มี

<sup>24</sup> Paragraph 1 ของ Copenhagen Accord

<sup>25</sup> Paragraph 12 ของ Copenhagen Accord

<sup>26</sup> Paragraph 4 ของ Copenhagen Accord

<sup>27</sup> Paragraph 5 ของ Copenhagen Accord

พันธกรณีในภาคบังคับแก่ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น และก็แตกต่างจาก UNFCCC ด้วยเช่นกัน เนื่องด้วย UNFCCC เป็นการวางกรอบข้อตกลงที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้มากที่สุด Copenhagen Accord เป็นการให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเข้ามาเองโดยความสมัครใจและการแสดงเจตนา

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าพันธกรณีของรัฐภาคีภายใต้ Copenhagen Accord เป็นพันธกรณีอยู่ตรงกลางระหว่าง UNFCCC และ พิธีสารเกียวโต นั่นคือมีเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกแต่ให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายเข้ามาเอง กระบวนการดังกล่าวมีทั้งกลุ่มประเทศที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ประเทศที่เห็นด้วยก็จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วเพราะการเสนอเป้าหมายดังกล่าวทำให้ตนมีภาระในการลดก๊าซเรือนกระจกที่น้อยกว่าในพิธีสารเกียวโต สำหรับในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้นประเทศที่เห็นด้วยจะเป็นประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบบเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตอย่างสูง เช่น กลุ่ม BASIC เพราะเป็นกลุ่มประเทศที่กำลังโดนบีบโดยประเทศพัฒนาแล้วให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกซึ่งการที่ Copenhagen Accord ได้กำหนดให้แต่ละประเทศสามารถทำการเสนอเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตน (Pledge) เข้าไปได้เองนั้นย่อมเป็นทางออกที่ดีที่สุดในปัจจุบันของกลุ่มประเทศดังกล่าวที่จะลดความตึงเครียดในการถูกบีบให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกได้ สำหรับประเทศหมู่เกาะ เกาะขนาดเล็ก ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายเพราะกลุ่มประเทศเหล่านี้จะได้รับเงินสนับสนุนในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกและยังคงให้การลดก๊าซเรือนกระจกของกลุ่มประเทศเหล่านี้เป็นไปโดยความสมัครใจ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาอีกกลุ่มนั้นไม่เห็นด้วยกับการที่ให้เสนอเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศเข้าไปเพราะเป็นการเพิ่มพันธกรณีให้แก่ประเทศของตนจากเดิมในพิธีสารเกียวโตประเทศกำลังพัฒนามีพันธกรณีแบบสมัครใจในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยผ่านกลไกยืดหยุ่นภายใต้พิธีสารเกียวโตเท่านั้น แต่ใน Copenhagen Accord นี้ให้ประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มนี้จะต้องยื่นข้อเสนอในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนผ่านเอกสาร Appendix II of the Copenhagen Accord<sup>28</sup> ประเด็นการเสนอเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศเกิดความเห็นชอบที่แตกต่างกันอย่างมากในสองกลุ่มประเทศ

<sup>28</sup> ข้อ 5 ของ Copenhagen Accord

### 3.1.2.1 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledges) ของประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I)

ในร่าง Copenhagen Accord ไม่มีการกำหนดพันธกรณีที่ต้องลดเป็นตัวเลขที่ชัดเจนแต่ให้แต่ละประเทศส่งเป้าหมายที่จะลดและปีฐานเข้ามาเอง โดยเป็นการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในปี 2020 โดยต้องส่งรายละเอียด ตามรูปแบบเอกสารใน Appendix I of the Copenhagen Accord ไปยังสำนักเลขาธิการอนุสัญญาฯ ภายในวันที่ 31 มกราคม 2010<sup>29</sup> และไม่มีมาตรการลงโทษหรือค่าปรับเช่นพิธีสารเกียวโตสำหรับประเทศที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

โดยประเทศพัฒนาแล้วที่ได้ส่งเอกสารดังกล่าวเข้ามาภายในวันที่ 31 มกราคม 2010 นั้นมีทั้งหมด 11 ประเทศ<sup>30</sup> (ในปัจจุบันมีประเทศพัฒนาแล้วยื่นเอกสารดังกล่าวเข้ามาทั้งสิ้น 16 ประเทศ) ประเทศที่ส่งเอกสารดังกล่าวเข้ามาภายในวันที่ 31 มกราคม 2010 ประกอบไปด้วย 1.ออสเตรเลีย ลดลง -5% up to -15% or -25% โดยใช้ปี 2000 เป็นปีฐาน 2.เบลารุส ลดลง -5-10% โดยใช้ปี 1990 เป็นปีฐาน 3.แคนาดา ลดลง 17% โดยใช้ปี 2005 เป็นปีฐาน 4.โครเอเชีย ลดลง -5% (ทั้งนี้ในช่วงระหว่างก่อนที่โครเอเชียจะถูกผนวกเข้ากับสหภาพยุโรป) โดยใช้ปี 1990 เป็นปีฐาน 5.สหภาพยุโรป ลดลง 20%/30% โดยใช้ปี 1990 เป็นปีฐาน 6.ญี่ปุ่น ลดลง 25% โดยใช้ปี 1990 เป็นปีฐาน 7.Liechtenstein ลดลง 20% โดยใช้ปี 1992 เป็นปีฐาน 8.นิวซีแลนด์ ลดลง 10 – 20% โดยใช้ปี 1990 เป็นปีฐาน 9.นอร์เวย์ ลดลง 30 -40% โดยใช้ปี 1990 เป็นปีฐาน 10.รัสเซีย ลดลง 15-25% โดยใช้ปี 1990 เป็นปีฐาน 11.สหรัฐอเมริกา ลดลง 17% โดยใช้ปี 2005 เป็นปีฐาน

ประเทศกำลังพัฒนาเรียกร้องให้ประเทศพัฒนาแล้วตัดลดก๊าซเรือนกระจกลง 40% ภายในปี 2020<sup>31</sup> โดยจีนกับอินเดียมีท่าทีร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาส่งเอกสารแสดงเจตนาจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 17% ภายในปี ค.ศ. 2020 โดยใช้ปี ค.ศ. 2005 เป็นปีฐานในการลดและจะต้องให้ผ่านรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเป็นกฎหมายเสียก่อนจึงจะดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว<sup>32</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วสหรัฐอเมริกาไม่ได้

<sup>29</sup> Paragraph 4 ของ Copenhagen Accord

<sup>30</sup> [ออนไลน์] 19 กุมภาพันธ์ 2553 แหล่งที่มา <http://unfccc.int/home/items/5264.php>.

<sup>31</sup> Earth Negotiations Bulletin, Summary of The Bangkok Climate Change Talks: 28 September – 9 October 2009, Vol.12, No.439,P.4.

<sup>32</sup> US, Copenhagen Accord Appendix 1: US Submission. 2010

ให้ความใส่ใจกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจังอย่างที่แสดงออก เพราะการเสนอเอกสารแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศของตนที่มีเงื่อนไขดังกล่าวทำให้เป็นไปได้ว่าในที่สุดแล้วหากไม่สามารถผ่านรัฐสภาของสหรัฐได้แล้วข้อเสนอดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น การที่สหรัฐอเมริกาใช้ปี ค.ศ. 2005 เป็นปีฐานในการลดก๊าซเรือนกระจกก็เนื่องจากเป็นปีที่สหรัฐอเมริกา มีอัตราในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงมาก เมื่อมาเปรียบเทียบกับการใช้ปี ค.ศ. 1990 เป็นปีฐานแล้วนั้นเท่ากับว่าสหรัฐอเมริกาเสนอที่จะลดการปล่อยก๊าซของตนลงแค่ 3% เท่านั้น<sup>33</sup> นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังยื่นกรานที่จะให้ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะจีนและอินเดียจะต้องมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สำหรับกลุ่ม EU มีอัตราในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกคิดเป็น 18% ซึ่งเป็นอันดับสามรองจากจีนและสหรัฐแต่ EU ประกาศจะลดการปล่อยก๊าซ 20-30%<sup>34</sup> และสำหรับญี่ปุ่นซึ่งปล่อยก๊าซเป็นอันดับ 7 ของโลกคิดเป็น 3.3% ประกาศจะตัดลดก๊าซลง 25%<sup>35</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนาที่เรียกร้องให้ประเทศพัฒนาแล้วดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกกับการยื่นเอกสารแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศพัฒนาแล้วเสนอเข้ามานั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก ดูการยื่นเอกสารแสดงเจตนาของทั้งสามประเทศได้จากตาราง

Appendix I - Quantified economy-wide emissions targets for 2020<sup>36</sup>

Annex I Parties	<i>Quantified economy-wide emissions targets for 2020</i>	
	Emissions reduction in 2020	Base year
EU	20%/30%	1990
	As part of a global and comprehensive agreement for the period	

<sup>33</sup> David King FRS, Kenneth Richards and Sally Tyldesley, International climate change negotiations : Key lessons and next steps, Smith School of Enterprise and the Environment University of Oxford, July 2011, Oxford, p.16.

<sup>34</sup> EU27, Copenhagen Accord Appendix 1: EU Submission. 2010.

<sup>35</sup> Japan, Copenhagen Accord Appendix 1: Japan Submission. 2010.

<sup>36</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, Appendix I [online] 15 June 2012, Available from: [http://unfccc.int/meetings/copenhagen\\_dec\\_2009/items/5264.php](http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5264.php)

	beyond 2012, the EU reiterates its conditional offer to move to a 30% reduction by 2020 compared to 1990 levels, provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and that developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities.	
Japan	25% reduction, which is premised on the establishment of a fair and effective international framework in which all major economies participate and on agreement by those economies on ambitious targets.	1990
USA	In the range of 17%, in conformity with anticipated U.S. energy and climate legislation, recognizing that the final target will be reported to the Secretariat in light of enacted legislation. <sup>1</sup> <sup>1</sup> The pathway set forth in pending legislation would entail a 30% reduction in 2025 and a 42% reduction in 2030, in line with the goal to reduce emissions 83% by 2050.	2005

จากเป้าหมายที่แต่ละประเทศส่งมานั้นจะเห็นได้ว่ามีระดับที่ไม่เท่ากันและปีฐานที่แต่ละประเทศใช้ก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการควบคุมปริมาณความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกและการควบคุมอุณหภูมิของโลก

### 3.1.2.2 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledges) ของประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I)

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาเนื่องด้วยวัตถุประสงค์ในมาตรา 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ว่า “เพื่อให้บรรลุเสถียรภาพของการป้องกันรักษาระดับความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ทางอากาศ การรักษาระดับดังกล่าวต้องดำเนินการในระยะเวลาพอเพียงที่จะให้ระบบนิเวศน์สามารถปรับตัวได้โดยธรรมชาติ เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายในเวลาที่พอเพียงและสามารถประกันได้ว่ากระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์จะไม่ถูกระทบกระเทือน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน” ทำ

ให้ประเทศกำลังพัฒนามีหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือในการรักษาระดับความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกให้คงที่ ประกอบกับหลัก หลัก common but differentiated responsibilities ที่ระบุไว้ในมาตรา 3<sup>37</sup> ของอนุสัญญาฯ อันเป็นหลักการสำคัญของที่มาในการแบ่งกลุ่มประเทศดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ที่แม้ทุกรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ซึ่งก็คือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศ แต่ด้วยขีดความสามารถในการลดก๊าซเรือนกระจกที่แตกต่างกันรวมทั้งข้อได้เปรียบที่ประเทศพัฒนาแล้วได้รับจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงเวลาที่ผ่านมาทำให้จำเป็นต้องวางหลักนี้ไว้ซึ่งเป็นการสนองต่อหลักความเป็นธรรมนั่นเอง เนื่องด้วยประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการพัฒนาประเทศหากจำเป็นต้องถูกบังคับให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกย่อมทำให้การพัฒนาประเทศต้องชะงักไปซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีและเงินจำนวนมากในการดำเนินการซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความพร้อมอย่างเพียงพอในการดำเนินการ ถ้าหากต้องให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างเท่าเทียมกับประเทศพัฒนาแล้ว ก็จะเป็นการไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักเที่ยงธรรมเป็นอย่างยิ่ง เช่นนี้แล้วจึงได้มีการวางหลัก “common but differentiated responsibilities” เพื่อเป็นการสะท้อนถึงความเป็นธรรมของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนายึดถือเหตุผลมาโดยตลอดว่า ปัญหาโลกร้อนที่เกิดขึ้นในเวลานี้เป็นผลจากการปล่อยก๊าซในอดีตของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้น ผู้ที่รับภาระควรเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว การให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาร่วมรับภาระจึงไม่เป็นธรรม และมีผลกระทบต่อสิทธิการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ (Right to Development) กลุ่ม G77 และประเทศจีนมีจุดยืนร่วมกันเรื่องการไม่รับพันธกรณีการลดก๊าซ ซึ่งต่างฝ่ายต่างได้ผลประโยชน์ร่วมกัน จีนถูกสหรัฐบีบให้มีพันธกรณีลดก๊าซเนื่องจากจีนปล่อยก๊าซในปริมาณสูง จีนไม่ยอมรับพันธกรณีลดก๊าซและอาศัยกลุ่ม G77 เพราะจีนไม่ต้องการถูกควบคุมโดยความตกลงระหว่างประเทศให้ต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก ในขณะที่กลุ่ม G77 ก็อาศัยจีนมาช่วยออกหน้าเจรจาและช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองให้กลุ่ม G77 จีนซึ่งในปัจจุบันกลายเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับ 1 ของโลกอันเนื่องมาจากการเร่งดำเนินการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศจีนมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกถึง 20% แต่ในพิธีสารเกียวโต จีนถูกจัดให้เป็นประเทศกำลังพัฒนาจึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบในการตัดลดก๊าซเรือนกระจกจีนจึงถูกกดดันอย่างหนัก

<sup>37</sup> Art. 3 UNFCCC.

จากประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องการจะให้ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะจีนและอินเดียจะต้องมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังนั้น จึงไม่มีประเทศใดนำเสนอแนวคิดใหม่เพื่อหาข้อยุติความขัดแย้งเรื่องกำหนดเป้าหมายลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกัน<sup>38</sup> แต่สุดท้ายแล้วเมื่อมีการประชุมผู้นำในการประชุม Cop 15 ที่จีนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทำให้เกิด Copenhagen Accord แม้จะไม่มีภาระผูกพันที่จริงที่ว่าจะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศกำลังพัฒนา แต่ให้ส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจะต้องส่งต่อสำนักเลขาธิการอนุสัญญาฯภายในวันที่ 31 มกราคม 2010 ตามรูปแบบใน Appendix II of the Copenhagen Accord ซึ่งเป็นพันธกรณีตาม Art.4.1 และ 4.7 ในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>39</sup> ซึ่งการยื่นเอกสารดังกล่าวของประเทศกำลังพัฒนานั้นรวมถึงแผนงานการลดก๊าซเรือนกระจก (NAMA) ที่จะต้องลงใน Appendix II ด้วย ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีข้อเสนอและแผนงานที่ต่างกันอย่างออกไป

ท่าทีของจีน คือ จีนจะลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลง 40-45% แต่เป็นคิดจากการปล่อยก๊าซในรูปแบบของปริมาณการปล่อยก๊าซต่อมูลค่ารายได้ประชาชาติ (Emission per GDP) โดยใช้ปี 2005 เป็นปีฐานซึ่งการกำหนดเป้าหมายในลักษณะนี้จะเอื้อโอกาสต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาได้มากกว่า จะสังเกตได้ว่าประเทศจีนเสนอที่จะลดเพียงแค่ออกไซด์คาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นก๊าซ 1 ใน 6 ของก๊าซที่ถูกระบุว่าเป็นก๊าซเรือนกระจกเท่านั้นซึ่งหมายความว่าจีนไม่ได้แสดงเจตนาที่จะลดก๊าซเรือนกระจกเพียงแค่ว่าเป็นการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เท่านั้นส่งผลให้จีนยังดำเนินการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตัวอื่นนอกเหนือจากนี้ต่อไป การที่จีนและอินเดียใช้เป้าหมายนี้ในการลดก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากเมื่อใช้รูปแบบนี้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของจีนและอินเดียจะมีอัตราการปล่อยที่ลดลง ส่วนอินเดียนั้นขอเสนอในการลดก๊าซเรือนกระจกลง 20-25% โดยคิดการปล่อยก๊าซในรูปแบบของปริมาณการปล่อยก๊าซต่อมูลค่ารายได้ประชาชาติ (Emission per GDP) เช่นเดียวกับจีนและใช้ปี 2005 เป็นปีฐาน

#### Appendix II - Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties<sup>40</sup>

<sup>38</sup> ชุดโครงการวิจัยการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (สกว.) พฤศจิกายน 2552, หน้า.3.

<sup>39</sup> ข้อ 5 ของ Copenhagen Accord

<sup>40</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, Appendix II [online] 16 June 2555, Available from: [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5265.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php)

Non Annex I Parties	Actions
China	China will endeavor to lower its carbon dioxide emissions per unit of GDP by 40-45% by 2020 compared to the 2005 level, increase the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to around 15% by 2020 and increase forest coverage by 40 million hectares and forest stock volume by 1.3 billion cubic meters by 2020 from the 2005 levels.
India	India will endeavor to reduce the emissions <sup>1</sup> intensity of its GDP by 20-25% by 2020 in comparison to the 2005 level.

สามารถดูประเทศที่เหลือเพิ่มเติมได้จาก [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5265.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php).

จะเห็นได้ว่าแม้ไม่ได้มีการระบุถึงพันธกรณีที่ชัดเจนสำหรับประเทศกำลังพัฒนา แต่การให้ยื่นเอกสารดังกล่าวก็เป็นเหมือนการบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาแสดงเจตนาอย่างชัดเจนในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก โดยผ่านการแสดงตัวเลขที่ต้องการลดพร้อมทั้งปีฐาน ซึ่งแตกต่างจากในพิธีสารเกียวโตที่การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนาเป็นไปโดยความสมัครใจว่าจะลดหรือไม่ลด ดังนั้นจึงสังเกตได้ว่า Copenhagen Accord เป็นการเริ่มสร้างความผูกพันให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในการที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงแต่ว่าในการลดปริมาณการปล่อยนั้นประเทศกำลังพัฒนาจะต้องแสดงตัวเลขที่เป็นเป้าหมายของตนพร้อมทั้งปีฐานนั่นเอง ส่วนประเทศด้อยพัฒนา และประเทศหมู่เกาะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้โดยความสมัครใจ โดยจะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้ในปัจจุบันยังไม่มีพันธกรณีในสภาพบังคับให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็ตาม แต่ประเทศกำลังพัฒนา กำลังโดนบีบจากประเทศพัฒนาแล้วให้ต้องมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่นเดียวกับตนตามหลักความร่วมมือ, หลักความร่วมมือและหลักความรับผิดชอบของรัฐ แต่

ตามที่กล่าวไปข้างต้นว่าประเทศกำลังพัฒนายังขาดความพร้อมในการจัดการกับปัญหาและไม่ได้  
 หนึ่งนอนใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะตระหนักดีถึงหลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ตน  
 จำเป็นต้องร่วมรับผิดชอบจากการกระทำของตนในการดำเนินการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และควร  
 จะมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญและเป็นภัยคุก  
 ความต่อความมั่นคงทางด้านอาหารของมนุษย์ แต่เนื่องจากความไม่พร้อมของตนในการ  
 ดำเนินการในการลดการปล่อยก๊าซตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน ด้วย  
 หลักการนี้ประเทศกำลังพัฒนาจึงเสนอให้ตนได้ลดก๊าซด้วยความสมัครใจให้เหมาะสมกับ  
 ศักยภาพของประเทศตน และขอระยะเวลาในการปรับตัวอีกทั้งต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้ว  
 จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือในการปรับตัวสำหรับการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่ง  
 เมื่อพิจารณาแล้วก็มีความเหมาะสมและไม่ได้เป็นข้อเรียกร้องที่เกินกว่าเหตุ เนื่องด้วยประเทศ  
 พัฒนาแล้วเองก็ได้รับประโยชน์จากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนมาเป็นเวลานานและมีความ  
 พร้อมทางด้านเศรษฐกิจและการเงินในการจัดการกับปัญหา หากประเทศพัฒนาแล้วต้องการให้  
 ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นก็ควรจะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนดังที่  
 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้วางหลักไว้ในมาตรา 4 ซึ่งก็  
 เป็นการสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน และแม้การรักษาระดับ  
 คุณภูมิไม่ให้สูงขึ้นตามความเห็นทางวิทยาศาสตร์จะเป็นความจำเป็นแต่ก็ต้องสอดคล้องกับหลัก  
 ความเป็นธรรมภายใต้บริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>41</sup> เพราะทำให้การลดก๊าซเรือนกระจกของ  
 ประเทศกำลังพัฒนาไม่ส่งผลกระทบต่อระบบรับเศรษฐกิจของประเทศและไม่เกินขีด  
 ความสามารถ จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนา  
 ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซในประเทศของตนก็ตาม แต่ประเทศกำลังพัฒนาก็ไม่ได้หนึ่งนอนใจกับ  
 ปัญหาและพร้อมที่จะเข้าร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกเพียงแต่ยังไม่มีความพร้อมในการจัดการ  
 ปัญหาด้วยตนเองและการแสดงเจตนาในการเสนอเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกเข้าไปก็  
 อาจกลายเป็นการผูกพันตนเองเข้ากับการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก กล่าวคือการแสดงเจตนา  
 ดังกล่าวอาจส่งผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามที่ได้แสดงเจตนาเข้าไปในนั่นเอง ด้วยเหตุนี้หากประเทศ  
 กำลังพัฒนาสามารถหาข้อตกลงร่วมกันในการจัดตั้งกองทุนในการสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา  
 ในการลดการปล่อยก๊าซได้แล้ว เชื่อว่าประเทศพัฒนาก็ยินดีที่มีพันธกรณีในการดำเนินการลดก๊าซ  
 เรือนกระจกในประเทศของตนเช่นกัน

---

<sup>41</sup> Art.1 Copenhagen Accord "We shall, recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degree Celsius, on the basis of equity and in the context of sustainable development"

### 3.2 ประเด็นของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Cancun Agreement

ในการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 16 (COP 16) ที่ แคนคูนประเทศแม็กซิโกก็ได้มีมติออกมาเป็น Cancun Agreement<sup>42</sup> ซึ่งในการประชุมก็ได้มีการการหีบรวาง Copenhagen Accord มาร่วมพิจารณาพิจารณาด้วย<sup>43</sup> เนื่องจาก Cancun Agreement นั้นเป็นข้อตกลงที่ได้สืบเนื่องมาจากการนำ Copenhagen Accord มาเป็นพื้นฐานในเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจก และรวมถึงการแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledges) ที่เป็นการสานต่อจาก Copenhagen Accord อีกเช่นกัน จากการที่ Copenhagen Accord สร้างปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในกระบวนการเจรจาเพื่อสร้างข้อตกลงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สร้างความผิดหวังเป็นอย่างมากจากการที่ Copenhagen Accord นั้นได้มาจากกระบวนการเจรจาทางการเมืองในวันสุดท้ายของการประชุม แม้ว่า Copenhagen Accord จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงกระบวนการที่มาที่ไม่โปร่งใสและเป็นธรรมก็ตามแต่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่า Copenhagen Accord นั้นได้รับการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลก เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และจีน เป็นต้น นั้นย่อมทำให้หลักการและข้อตกลงต่างๆที่อยู่ใน Copenhagen Accord ได้ถูกนำมาพิจารณาในการเจรจาที่จัดขึ้นที่ Cancun ประเทศ Mexico ใน Cop 16 ที่ทำให้เกิด Cancun Agreement ดังนั้นจะสังเกตได้ว่าใน Cancun Agreement จะไม่แตกต่างไปจาก Copenhagen Accord มากนัก

#### 3.2.1 การกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ใน Cancun Agreement ยังคงยืนยันในหลักการเดิมเช่นเดียวกับ Copenhagen Accord ที่ว่าการลดก๊าซเรือนกระจกเป็นปัญหาที่จำเป็นเร่งด่วนและในการดำเนินการจะต้องอยู่

<sup>42</sup> Decision 1/CP.16.

<sup>43</sup> Cancun Climate Change Conference ,29 November - 10 December 2010 ,Summary of the Meeting COP 16 Closes with Adoption of Cancun Agreements [online] 19 April 2011, Available from: [www.iisd.ca/climate/cop16](http://www.iisd.ca/climate/cop16).

บนพื้นฐานของหลัก Equity และ Common but differentiated responsibilities โดยกำหนดเป้าหมายควบคุมอุณหภูมิโลกที่เพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส โดยจะเริ่มให้มีการทบทวนเป้าหมายโดยใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่จะออกมาใหม่ และพิจารณาถึงเป้าหมาย 1.5 องศาเซลเซียส สำหรับเป้าหมายการลดก๊าซระดับโลกในปี 2050 และ Peak Year ให้เจรจาข้อยุติภายใน COP 17<sup>44</sup> ซึ่งมีความคล้ายคลึงไปในทิศทางเดียวกับร่าง Copenhagen Accord ที่จะควบคุมอุณหภูมิของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นไปสูงกว่า 2 องศาเซลเซียส<sup>45</sup> และจะมีการเพิ่มเป้าหมายดังกล่าวให้สูงขึ้นเพื่อให้ได้ตัวเลขรวมของการลดก๊าซเรือนกระจกตามรายงานฉบับที่ 4 ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเสนอเอาไว้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องลดก๊าซเรือนกระจกในระดับ 25 – 40% จากการปล่อยในปี 1990 ให้ได้ภายในปี 2020 โดยประเทศพัฒนาแล้วจะเป็นผู้ดำเนินการตามที่ได้สื่อสารและระบุในเอกสาร FCCC/SB/2010/INF.X.1<sup>46</sup> ส่วนประเทศกำลังพัฒนาจะดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่ได้สื่อสารและระบุไว้ในเอกสาร FCCC/AWGLCA/2010/INF.Y<sup>47</sup> แต่ไม่ได้มีการกำหนดตัวเลขเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกแต่ให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายเข้ามาเองซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับ Copenhagen Accord ในประเด็นของการควบคุมอุณหภูมิของโลกไม่ให้เพิ่มสูงเกิน 2 องศาเซลเซียส

### 3.2.2 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Pledges)

การยื่นเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกนี้ก็เป็นหลักการที่ Cancun Agreement ได้นำมาจาก Copenhagen Accord และนำมาใช้ใน Cancun Agreement ย่อมทำให้ในประเด็นนี้ของ Cancun Agreement มีความคล้ายคลึงกับ Copenhagen Accord จะมีความแตกต่างที่เพิ่มขึ้นมาเล็กน้อยที่เปรียบเทียบได้เหมือนเป็นการพัฒนาของการพยายามแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

#### 3.2.2.1 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของ (Pledges) ประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I)

<sup>44</sup> Paragraph 4 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) p.

<sup>45</sup> บัณฑิต เศรษฐศาสตร์โรตัม, Cancun Agreement โลกในความเสี่ยงและความไม่สมดุล [ออนไลน์] 25 เมษายน 2554, แหล่งที่มา [www.thaiclimatjustice.org/content/53](http://www.thaiclimatjustice.org/content/53).

<sup>46</sup> Paragraph 36 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1, p8).

<sup>47</sup> Paragraph 49 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1, p10).

สำหรับประเทศพัฒนานั้นรับทราบว่าจะต้องดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามที่ได้ออกไปในเอกสาร FCCC/SB/2010/INF.1<sup>48</sup> แล้วถูกขอให้เพิ่มความพยายามในการลดก๊าซตามหลัก Common but differentiated responsibilities ที่ประเทศพัฒนาแล้วควรมีความรับผิดชอบในเชิงประวัติศาสตร์ (historical responsibilities)<sup>49</sup> ที่ตนได้ทำการปล่อยก๊าซที่ผ่านมาในช่วงพัฒนาประเทศ เพื่อให้ได้ตัวเลขรวมของการลดก๊าซเรือนกระจกตามข้อมูลในรายงานฉบับที่ 4 ของ IPCC ซึ่งเสนอว่าประเทศที่พัฒนาแล้วต้องลดก๊าซในระดับ 25-40% จากระดับปล่อยในปี 1990 ให้ได้ ภายในปี 2020 แต่ในเอกสารไม่ได้กำหนดตัวเลขเป้าหมายการลดก๊าซ<sup>50</sup> ให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายเข้ามา (Pledge) ซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้ในเอกสาร Copenhagen Accord

### 3.2.2.2 การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของ (Pledges) ประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I)

Cancun Agreement สนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาได้ดำเนินการกิจกรรม Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) ในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน และโดยการสนับสนุนด้านเทคโนโลยี ด้านการเงิน และการเพิ่มขีดความสามารถ เพื่อลดก๊าซจากระดับที่ปล่อยตามปกติ (BAU) ภายในปี 2020 โดยให้แต่ละประเทศกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซได้เอง และให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสนับสนุนการลดก๊าซของประเทศกำลังพัฒนาทั้งในด้านการเงิน ด้านเทคโนโลยี และด้านขีดความสามารถทั้งในขั้นการเตรียมการและขั้นดำเนินการ และมีการจัดตั้งระบบขึ้นทะเบียน (Registry) เพื่อบันทึกกิจกรรมด้าน NAMAs และเพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากระหว่างประเทศ และเชื้ออำนาจการสนับสนุนด้านการเงิน เทคโนโลยี และการเพิ่มขีดความสามารถ<sup>51</sup>

ประเทศกำลังพัฒนาควรเสนอรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การดำเนินการลดก๊าซ ความต้องการและการสนับสนุนที่ได้รับทุก 2 ปี และให้มีกลไก “การวิเคราะห์และการปรึกษาระหว่าง ประเทศ” (International consultation and Analysis) ต่อการจัดทำรายงาน

<sup>48</sup> Paragraph 36 Cancun Agreement ( FCCC/CP/2010/7/Add.1, p8).

<sup>49</sup> Earth Negotiations Bulletin, Vol.12 No.498,p. 18.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Paragraph 48, 49, 52 และ 54 Cancun Agreement ( FCCC/CP/2010/7/Add.1, p10).

ดังกล่าว เพื่อให้การลดก๊าซมีความ โปร่งใส และกระตุ้นให้ประเทศกำลังพัฒนาได้จัดทำ ยุทธศาสตร์หรือแผนการพัฒนาสู่คาร์บอนต่ำใน บริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>52</sup>

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการเจรจาใน COP 15 และ COP 16 จะพบว่ากระบวนการ ในการจัดสรรพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกนั้นเป็นกระบวนการแบบ Bottom-up ที่มีความ ยืดหยุ่นสูงมีลักษณะเป็นพันธกรณีแบบสมัครใจในการเข้าผูกพันตนให้มีพันธกรณีในการลดการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจก<sup>53</sup> ข้อเสนอส่วนใหญ่จะเลือกใช้การกำหนดพันธกรณีในรูปแบบของการ กำหนดเป้าหมายการลดปล่อยระดับประเทศ (National emission targets)

กระบวนการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการกำหนดพันธกรณีในรูปแบบของการกำหนด เป้าหมายการลดปล่อยระดับประเทศ (National emission targets) นั้นเป็นข้อเสนอทางเลือกที่ คาดว่าจะเข้ามาช่วยส่งเสริมให้การลดก๊าซเรือนกระจกมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดีการ กำหนดพันธกรณีในรูปแบบของการกำหนดเป้าหมายการลดปล่อยระดับประเทศ (National emission targets) นั้นเป็นพันธกรณีที่สำคัญที่สุด ตามหลักป้องกันไว้ก่อนแล้วนั้นจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ต้องดำเนินการเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการลดก๊าซเรือน กระจกให้ได้เพื่อที่จะรักษาระดับอุณหภูมิของโลกไม่ให้สูงขึ้นจนก่อให้เกิดอันตรายต่อการดำรงชีวิต ของมนุษย์ และจนถึงปัจจุบันแม้ยังไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายในการ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศได้ แต่หน้าที่ในการกำกับดูแลเพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศเป็นหน้าที่ของทุกรัฐที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน เนื่องจากแต่ละรัฐต่างยอมรับว่าไม่มีรัฐ ใดที่จะมีสิทธิจะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่จะก่อให้เกิดปัญหาการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อรัฐอื่นและแต่ละรัฐต่างหวงแหนอธิปไตยของตน ดังนั้น แต่ละรัฐ ควรใช้หลักความระมัดระวังและหลักความรับผิดชอบต่อรัฐในการกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรของ ตนอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันจะส่งผล กระทบไปถึงรัฐอื่นด้วยเช่นกัน เช่นนี้แล้ว ด้วยหลักความรับผิดชอบต่อรัฐรวมถึงหลักความ ระมัดระวังแล้วแม้จะยังไม่มีพันธกรณีทางด้านเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกแต่ละรัฐก็ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรของตนอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคต

<sup>52</sup> Earth Negotiations Bulletin, Vol.12 No.498, p. 18.

<sup>53</sup> David King FRS, Kenneth Richards and Sally Tydesley, International climate change negotiations : Key lessons and next steps, Smith School of Enterprise and the Environment University of Oxford, July 2011, Oxford, p.21.

ตามหลักป้องกันไว้ก่อน นอกจากการกำหนดเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกแล้วสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประสบผลสำเร็จก็คือการมีสภาพบังคับต่อรัฐภาคี

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นเป็นไปในลักษณะการยื่นเอกสารแสดงเจตนาในการลดก๊าซเข้ามาซึ่งเป็นกระบวนการที่เรียกว่า Bottom-up ซึ่งข้อดีของกระบวนการ Bottom-up ก็คือ เป็นกระบวนการที่มีความยืดหยุ่นสูง จึงน่าจะสามารสร่างแรงจูงใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกจากประเทศต่างๆ ได้มาก

### 3.3 ผลกระทบในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement ของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

เมื่อพิจารณา Copenhagen Accord และ Cancun Agreement จะพบว่ากระบวนการในการจัดสรรพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ให้ยื่นเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศนั้นเป็นกระบวนการแบบ Bottom-up ที่มีความยืดหยุ่นสูงมีลักษณะเป็นพันธกรณีแบบสมัครใจในการเข้าผูกพันตนให้มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก<sup>54</sup>

โดยการเสนอเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเข้ามานั้นก็เป็นประเด็นที่สร้างความขัดแย้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เนื่องด้วยประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม BASIC เห็นชอบกับกระบวนการดังกล่าวเพราะมีความยืดหยุ่นกับประเทศตนมากขึ้นเนื่องด้วยในร่างข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้มีการระบุพันธกรณีให้ต้องลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกอย่างชัดเจนเพียงแต่ให้แต่ละประเทศส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเข้ามา อีกทั้งยังเป็นการดึงให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่ประเทศกำลังพัฒนามองว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ทำให้ตนต้องมีภาระในการลดก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นโดยที่ยังไม่มีความพร้อมในการลดการปล่อยก๊าซ แม้ว่าร่าง Copenhagen Accord จะไม่ได้มีการระบุถึงพันธกรณีที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศกำลังพัฒนา แต่การให้ส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศพัฒนา

---

<sup>54</sup> David King FRS, Kenneth Richards and Sally Tyldesley, International climate change negotiations : Key lessons and next steps, Smith School of Enterprise and the Environment University of Oxford, July 2011, Oxford, p.21.

แล้วต่อสำนักเลขาธิการอนุสัญญาฯ ตามรูปแบบใน Appendix II of the Copenhagen Accord ซึ่งเป็นพันธกรณีตาม Art.4.1 และ 4.7 ในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>55</sup> ก็เป็นเป็นการบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องแสดงเจตนาอย่างชัดเจนในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก โดยต้องแสดงตัวเลขที่ต้องการลดพร้อมทั้งปีฐาน ซึ่งแตกต่างจากในพิธีสารเกียวโตที่การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนาเป็นไปโดยความสมัครใจว่าจะลดหรือไม่ลด ดังนั้นจึงสังเกตได้ว่าร่าง Copenhagen Accord เป็นการสร้างพันธกรณีให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในการที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงแต่ว่าในการลดปริมาณการปล่อยนั้นประเทศกำลังพัฒนาจะต้องแสดงตัวเลขที่เป็นเป้าหมายของตนพร้อมทั้งปีฐาน ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วซึ่งประเทศกำลังพัฒนามองว่าไม่เป็นธรรมกับตนเพราะ ปัญหาโลกร้อนที่เกิดขึ้นในเวลานี้เป็นผลจากการปล่อยก๊าซในอดีตของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้น ผู้ที่รับภาระควรเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว การให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาร่วมรับภาระจึงไม่เป็นธรรม และมีผลกระทบต่อสิทธิการพัฒนทางเศรษฐกิจของประเทศ (Right to Development) และในทางกลับกันประเทศพัฒนาแล้วกลับมีพันธกรณีที่เข้มงวดเท่าเดิม ส่วนประเทศด้อยพัฒนา และประเทศหมู่เกาะ สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้โดยความสมัครใจ โดยจะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อลดภาระความรับผิดชอบของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา Copenhagen Accord จนมาถึง Cancun Agreement ได้พยายามเจรจาเพื่อหากกลไกที่จะเป็นการสนับสนุนและจูงใจในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงในเรื่องแหล่งเงินทุน<sup>56</sup> เพื่อสนับสนุนให้ประเทศที่พัฒนาแล้วช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้มีเงินทุน ความรู้ ความสามารถ และการพัฒนาเทคโนโลยีในด้านการลดการปล่อยก๊าซ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปเป็น โดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้ในปัจจุบันยังไม่มีพันธกรณีในสภาพบังคับให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็ตาม แต่ประเทศกำลังพัฒนา กำลังโดนบีบบังคับจากประเทศกำลังพัฒนาให้ต้องมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่นเดียวกับตนประเทศกำลังพัฒนายังขาดความพร้อมในการจัดการกับปัญหา ตามหลัก Common but differentiated responsibilities ด้วยหลักการนี้ประเทศกำลังพัฒนาจึงเสนอให้ตนได้ลดก๊าซด้วยความสมัครใจให้เหมาะสมกับศักยภาพของประเทศตน และขอระยะเวลาในการปรับตัวอีกทั้งต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือในการปรับตัวสำหรับการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

<sup>55</sup> Paragraph 5 ของ Copenhagen Accord

<sup>56</sup> Paragraph 8 ของ Copenhagen Accord.

แต่เมื่อพิจารณาสถานะที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน เราจะพบว่าปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศต่างๆ ในโลกมีความแตกต่างกันอย่างมาก การที่จะบังคับให้ทุกประเทศในโลกมีสิทธิในการปลดปล่อยที่เท่าเทียมกันในทันทีน่าจะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้และก่อให้เกิดต้นทุนความสูญเสียทางสังคมและเศรษฐกิจจำนวนไม่น้อยซึ่งก็จะทำให้ขัดกับหลัก Equity เช่นนี้แล้วเราควรต้องมาพิจารณาว่าจะจัดการกับปัญหาเหล่านี้อย่างไรให้เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับความเที่ยงธรรมที่รัฐต่างๆ ในประชาคมระหว่างประเทศไม่ว่าจะประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา และทิศทางในอนาคตของข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นการกำหนดเป้าหมายในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกร่วมกันของรัฐภาคีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นอย่างไร

## บทที่ 4

### วิเคราะห์บทบาทและปัญหาในการหาข้อตกลงร่วมกันของประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วมีบทบาทที่สำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการในการจัดการลดก๊าซเรือนกระจก โดยดำเนินการผ่านการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันให้เกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุดแต่ก็อยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมตามหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ถึงรายละเอียดใน Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

#### 4.1 วิเคราะห์มุมมองและบทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

การจะดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมได้นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐภาคีในการให้ความร่วมมือในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศของตน การสร้างเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับส่วนหนึ่งที่สำคัญก็มาจากการให้ความร่วมมือเข้าผูกพันตนภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐภาคีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั่นเอง หากรัฐภาคีเข้าร่วมผูกพันตนกับพันธกรณีนี้ย่อมน่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาประสบผลสำเร็จได้

จากในบทที่ 3 ที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดของข้อตกลงที่เกี่ยวกับบทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement ไปแล้วจะเห็นได้ว่าแต่ละกลุ่มประเทศมีบทบาทและความรับผิดชอบต่อบัญหาที่แตกต่างกัน และแม้แต่ในกลุ่มประเทศเดียวกันก็ตามแต่เมื่อพิจารณาลงไปแล้วก็จะพบว่าแต่ละประเทศก็มีแนวความคิดต่อมุมมองและบทบาทของตัวเองที่มีต่อบัญหาและข้อตกลงที่ไม่เหมือนกัน

##### 4.1.1. มุมมองและบทบาทของประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I)

เนื่องด้วยประเทศพัฒนาแล้วต้องเป็นผู้นำในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกตามพันธสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กำหนดเอาไว้ ประกอบ

กับแนวความคิดเรื่อง ความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์ (Historical responsibilities) ที่อ้างอิงจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตของประเทศตน ตลอดจนตามหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities<sup>1</sup> จึงทำให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกแต่เพียงกลุ่มประเทศเดียวในพิธีสารเกียวโต ทั้งนี้ ประเทศพัฒนาแล้วคิดว่าไม่เป็นธรรมกับตนที่ต้องลดการปล่อยก๊าซแต่เพียงกลุ่มประเทศเดียว ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนากลับไม่ถูกจำกัดการปล่อยก๊าซโดยพันธกรณีระหว่างประเทศ ดังเช่นประเทศจีนที่ในปัจจุบันเป็นประเทศที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับที่สูงแซงหน้าประเทศสหรัฐอเมริกา จึงส่งผลให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องการที่จะให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการลดก๊าซเช่นเดียวกับตน ทั้งนี้ ใน Copenhagen Accord และ Cancun Agreement นั้นประเทศพัฒนาแล้วไม่ต้องมีพันธกรณีเป้าหมายการลดก๊าซแบบมีตัวเลขบังคับ แต่ให้แต่ละประเทศกำหนดเสนอได้เอง และสามารถตั้งประเทศกำลังพัฒนาเข้ามาร่วมรับผิดชอบการลดก๊าซได้ โดยมีพันธกรณีเพิ่มขึ้นในด้านการช่วยเหลือด้านการเงิน เทคโนโลยี และการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นข้อตกลงจากการเจรจาที่ประเทศพัฒนาแล้วมีความเห็นชอบเป็นอย่างมาก

เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศพัฒนาแล้วเห็นชอบเป็นอย่างดีกับ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement ที่จะเสนอเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก เพราะทำให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถเลือกได้ว่าประเทศของตนจะดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเท่าใด แม้ว่าจำนวนที่แต่ละประเทศเสนอเข้ามาจะแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนและปีฐานดังที่ได้เขียนถึงไปแล้วในบทที่ 3 แต่ประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้เป็นประเทศที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะดึงให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกของประชาคมโลก

#### 4.1.2 มุมมองและบทบาทของประเทศกำลังพัฒนา (Non-Annex I)

ประเทศในกลุ่มนี้ที่ผ่านมาถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ไม่มีพันธกรณีในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนมาก่อน เนื่องด้วยศักยภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนที่ไม่เพียงพอในการดำเนินการ ประกอบกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระบุว่า “ยอมรับ ว่ารัฐควรบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ ว่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญในการจัดการควรสะท้อนถึงกรอบด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่เหมาะสม และยอมรับว่ามาตรฐานที่บาง

<sup>1</sup> Art. 3.1, UNFCCC.

ประเทศนำไปใช้นั้นอาจไม่เหมาะสมกับประเทศอื่นและก่อให้เกิด ต้นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา”<sup>2</sup> ประกอบกับหลักการใน มาตรา 3 อนุ 1 และ 2 ของอนุสัญญาฯ ที่ว่า “ในการปฏิบัติการให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และเพื่ออนุวัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ให้ประเทศภาคีทั้งปวงยึดถือแนวทางที่กำหนด รวมถึงแนวทางต่อไปนี้

1. ประเทศภาคีควรปกป้องคุ้มครองระบบสภาวะอากาศเพื่อประโยชน์แก่มนุษยชาติรุ่นปัจจุบันและอนาคต บนพื้นฐานของความเสมอภาค และตามความรับผิดชอบร่วมที่แตกต่างกันและตามขีดความสามารถของตน ในกรณีนี้ ประเทศภาคีที่พัฒนาแล้วควรเป็นผู้นำในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบทางลบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. ควรมีการพิจารณาอย่างเต็มที่ถึงความต้องการเฉพาะด้านและสถานการณ์พิเศษต่างๆ ของประเทศภาคีที่กำลังพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีความล่อแหลมอย่างยิ่งต่อผลกระทบทางลบของการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ และของประเทศภาคีทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคีที่กำลังพัฒนาที่จะต้องรับภาระที่ไม่เป็นสัดส่วนหรือที่ผิดปกติภายใต้อนุสัญญาฯ”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> UNFCCC “Recognizing that States should enact effective environmental legislation, that environmental standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and developmental context to which they apply, and that standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries”

<sup>3</sup> Act. 3 ,UNFCCC. “In their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, inter alia, by the following:

1. The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.

2. The specific needs and special circumstances of developing country Parties, especially those that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, and of those Parties, especially developing country Parties, that would have to bear a disproportionate or abnormal burden under the Convention, should be given full consideration.”

เห็นได้ว่าอนุสัญญาฯ ทราบดีถึงปัญหาและความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากประเทศในกลุ่มนี้ต้องมีพันธกรณีในการลดก๊าซก็จะเป็นธรรมเพราะที่ผ่านมามีในอดีตผู้ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสูงคือประเทศพัฒนาแล้วซึ่งประเทศเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์จากการปล่อยก๊าซของตนในอดีต การให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยจึงไม่เป็นธรรมและยังเป็นการขัดต่อหลัก Common but differentiated responsibilities และหลัก Equity ด้วยเหตุนี้ที่ผ่านมามีประเทศในกลุ่มนี้จึงไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกแต่มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามขีดความสามารถของตนได้ด้วยการดำเนินการลดก๊าซด้วยความสมัครใจตามกลไกในพิธีสารเกียวโต ซึ่งก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเสมอภาคด้วยเหตุที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่ควรจะสูญเสียโอกาสในการพัฒนาของตนไปจากการถูกจำกัดให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่างๆ ที่ประเทศพัฒนาแล้วได้ทำการปล่อยอย่างเต็มที่ก่อนที่จะมีข้อตกลงระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจนทำให้ประเทศของตนเป็นประเทศพัฒนาแล้ว และได้ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากมายจากการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ก็เป็นโอกาสที่ประเทศกำลังพัฒนาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ตนก็เป็นผู้ปล่อยเช่นกันแต่ให้ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เหมาะสมตามขีดความสามารถของตนซึ่งก็เป็นไปตามหลัก Common but differentiated responsibilities

จากพิธีสารเกียวโตที่ให้ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเพียงฝ่ายเดียวประกอบกับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เริ่มมีมากขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ต้องการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบสภาวะอากาศ และควรบรรลุดังภายในระยะเวลาอันเพียงพอเพื่อให้ระบบนิเวศปรับตัวอย่างเป็นธรรมชาติให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ เพื่อประกันว่า การผลิตอาหาร จะไม่ถูกคุกคามและเพื่อให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะที่ยั่งยืน<sup>4</sup> ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศได้รับความกดดันในการเจรจาที่ต้องการข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ โดยต้องกำหนดเป้าหมายในการปล่อยก๊าซที่ชัดเจนและกำหนดกรอบเวลาในการจัดการกับปัญหา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงทำให้มีการตั้งคณะกรรมการทำงาน AWG-LCA จากการประชุมครั้งที่ 13 (COP 13) ที่บาฮาลี เป็นคณะ

<sup>4</sup> Art. 2, UNFCCC.

การทำงานที่ดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ โดยดำเนินงานตาม Bali Action Plan นับจากการเจรจาครั้งแรกจนถึงจากเจรจาใน COP 16 เห็นได้ว่าประเทศกำลังพัฒนากำลังถูกกดดันจากประเทศพัฒนาแล้วให้ต้องเข้ามามีพันธกรณีร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจก จากที่กล่าวรายละเอียดไปแล้วในบทที่ 3 ประเทศกำลังพัฒนาต่างตระหนักในปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและไม่ได้นิ่งนอนนในกับปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ประเทศกำลังพัฒนามองว่ากระบวนการที่ทำให้ตนต้องมีภาระในการลดก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นโดยที่ยังไม่มีความพร้อมในการลดการปล่อยก๊าซนั้นไม่เป็นธรรมกับตน กลุ่มประเทศกำลังพัฒนายึดถือเหตุผลมาโดยตลอดว่าปัญหาโลกร้อนที่เกิดขึ้นในเวลานี้เป็นผลจากการปล่อยก๊าซในอดีตของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้น ผู้ที่รับภาระควรเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว การให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาร่วมรับภาระจึงไม่เป็นธรรม และมีผลกระทบต่อสิทธิการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ การจะให้ประเทศของตนยอมรับเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกจากเป้าหมายต่ำสุดของตัวเลขบนพื้นฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ของ IPCC คือ ลดก๊าซ 10-15% จากระดับที่ปล่อยในปกติ (business as usual) นั้นต้องเป็นการลดการปล่อยก๊าซแบบสมัครใจไม่มีข้อบังคับ และประเทศที่พัฒนาแล้วต้องกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซมากกว่า 40% ภายในปี 2020<sup>5</sup> โดยต้องเป็นการลดก๊าซภายใต้เงื่อนไขการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งในด้านเทคโนโลยี ด้านการเงิน และด้านการเพิ่มศักยภาพ ซึ่งต้องมีการตรวจสอบ รายงาน และวัดผลของการสนับสนุนดังกล่าวหากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่ปรับเปลี่ยนจุดยืนเรื่องพันธกรณีการลดก๊าซของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา”<sup>6</sup>

เห็นได้ว่าในที่สุดแล้วประเทศกำลังพัฒนาต้องเข้ามามีบทบาทในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกพร้อมกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างแน่นอนในอนาคต เพียงแต่ขอโอกาสในการพัฒนาประเทศร่วมด้วย คือ ประเทศกำลังพัฒนายังดำเนินการเจรจาโดยยึดหลัก “Equity” และ “Common but differentiated responsibilities” โดยยินยอมที่จะดำเนินการลดก๊าซแต่ต้องเหมาะสมกับขีดความสามารถของตนและต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากประเทศพัฒนาแล้วเพื่อช่วยลดภาระความรับผิดชอบของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา Copenhagen Accord

---

<sup>5</sup> David King FRS, Keneth Richard and Sally Tyldesley, International climate change negotiations : Key lessons and next steps, Smith School of Enterprise and the Environment, University of Oxford, July 2011, p.14.

<sup>6</sup> ข้อ 8 ร่าง Copenhagen Accord.

จนมาถึง Cancun Agreement ได้พยายามเจรจาเพื่อหาข้อตกลงในเรื่องแหล่งเงินทุน<sup>7</sup> ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาในด้านต่างๆเพื่อให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องมีการสนับสนุนเงินในระยะสั้น (30 พันล้านเหรียญสหรัฐ ภายในช่วงปี 2010 -2012) การเงินในระยะยาว (100 พันล้านเหรียญสหรัฐ ต่อปีภายในปี 2020)<sup>8</sup> และการจัดตั้ง “Green Climate Fund” เพื่อสนับสนุนการลดก๊าซและการปรับตัว ซึ่งรายละเอียดเรื่องโครงสร้างการบริหารกองทุน เรื่องวงเงิน แหล่งที่มาของเงิน และการจัดสรรเงิน ยังไม่สามารถหาข้อสรุปในการเจรจาได้<sup>9</sup> หากสามารถตกลงในเรื่องการจัดตั้งกองทุนในการสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วได้แล้วคาดว่าประเทศกำลังพัฒนาก็จะสามารถดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการ

#### 4.2 ปัญหาในการหาข้อตกลงร่วมกันของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

การหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนานั้น นอกเหนือจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก จนทำให้เกิดประเด็นที่ขัดแย้งกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาแล้วนั้น การโต้แย้งกันในเรื่องของหลักการก็เป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญเช่นกัน

##### 4.2.1 สภาพบังคับของข้อตกลงในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) เป็นอนุสัญญาที่เน้นไปที่ความร่วมมือระหว่างประเทศและต้องการให้แต่ละประเทศเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาเพื่อประโยชน์แก่สิ่งแวดล้อมในการปกป้องคุ้มครองระบบสภาวะอากาศเพื่อประโยชน์แก่มนุษยชาติรุ่นปัจจุบันและอนาคต บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน และตามขีดความสามารถของตน โดยให้รัฐภาคีที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วควรเป็นผู้นำในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบทางลบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ<sup>10</sup> จากหลัก Common but differentiated

<sup>7</sup> บัณฑิต เศรษฐวิโรตม์, Cancun Agreement โลกในความเสี่ยงและความไม่สมดุล [ออนไลน์] 25 เมษายน 2554, แหล่งที่มา [www.thaiclimatjustice.org/content/53](http://www.thaiclimatjustice.org/content/53).

<sup>8</sup> David King FRS, Keneth Richard and Sally Tyldesley, *ibid*, p.12.

<sup>9</sup> อานาจ ชิดไธสง และ บัณฑิต เศรษฐวิโรตม์, ชุดโครงการวิจัยการพัฒนาคามรู้และยุทธศาสตร์ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สกว., 2554) หน้า 3

<sup>10</sup> Article 3, UNFCCC

responsibilities ทำให้รัฐภาคีที่มีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศที่แตกต่างกันสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศของตนทำให้อนุสัญญาฯ ไม่ได้ทำการกำหนดสภาพบังคับและบทลงโทษเนื่องด้วยต้องการให้แต่ละประเทศเข้าร่วมในอนุสัญญาฯ และเป็นการเตรียมความพร้อมในเบื้องต้นให้แต่ละประเทศมีการปรับตัวในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความที่วัตถุประสงค์หลักของ UNFCCC คือการรวมกลุ่มของรัฐภาคีให้เข้าร่วมให้มากที่สุดและให้ตระหนักถึงปัญหาจึงไม่ได้มีการวางกฎเกณฑ์ที่เป็นลักษณะบังคับว่าแต่ละประเทศจะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซจำนวนเท่าใด ซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกได้จริงแต่มีลักษณะให้แต่ละประเทศเข้ามามีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาตามกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการป้องกันล่วงหน้า ประเทศภาคีสมาชิกไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักซึ่งความร่วมมือดังกล่าวคือจากการขาดสภาพบังคับและบทลงโทษนี้เองทำให้เพียงแค่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่สามารถทำให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เมื่อความร่วมมือที่กำหนดไว้ในไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ประกอบกับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ยืนยันว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่งผลให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น จึงเกิดความร่วมมือที่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตนเองเป็นความร่วมมือทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในระดับที่แตกต่างกัน เป็นความร่วมมือในลักษณะตามหลักการรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่ต่างกันเป็นสำคัญ ทำให้ต้องมีการจัดทำพิธีสารเพิ่มเติมคือพิธีสารเกียวโตซึ่งได้มีการกำหนดพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสภาพบังคับแก่ประเทศพัฒนาแล้วสืบเนื่องมาจากหลักเกณฑ์ของ UNFCCC การกำหนดสภาพบังคับต่อประเทศพัฒนาแล้ว

ภัยธรรมชาติทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ยืนยันว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีผลกระทบต่อการศึกษาพิบัติดังกล่าว และประเด็นปัญหาที่อยู่ระหว่างเจรจาเพื่อกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะนำมาบังคับใช้แทน มีปัญหาที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ที่สำคัญคือ ความชัดเจนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มนุษย์สร้างขึ้นก๊าซเมื่อเวลาผ่านไปเพื่อให้อุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นทั่วโลกโดยเฉลี่ยต่ำกว่า  $2^{\circ}\text{C}$ <sup>11</sup> การมีส่วนร่วมของทุกประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันและขีดความสามารถของแต่ละประเทศ การระดมเงินทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาพบว่าการจะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกบรรลุข้อตกลงตามประเด็นปัญหาที่

---

<sup>11</sup> Kevin A. Baument, Timothy Herzog, and Jonathan Pershing, Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy, World Resources Institute, 2005, pp.4-6.

เกิดขึ้นนั้นแต่ละประเทศจะต้องมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อตกลงซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา ข้อตกลงที่จะเกิดขึ้นใหม่จึงมีลักษณะมีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มข้นมากขึ้น

จากการศึกษาข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกจนถึง Copenhagen Accord และ Cancun Agreement พบว่าข้อตกลงต่างยืนยันอยู่บนหลักการเดียวกันในการรักษาสิ่งแวดล้อมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อควบคุมปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยต่างเน้นย้ำในหลักการและพันธกรณีร่วมกันในการพยายามควบคุมอุณหภูมิของโลกไม่ให้เพิ่มสูงขึ้น ส่งเสริม พัฒนาและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ เนื่องจากตระหนักว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคนทั้งโลกไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่งการแก้ปัญหาเพื่อให้ได้ผลประโยชน์จึงควรเกิดจากความร่วมมือกัน โดยกำหนดให้รัฐภาคีต่างมีพันธกรณีในการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิทยาศาสตร์ ทางการศึกษา และทางเทคนิคอื่นๆ เพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม<sup>12</sup> โดยยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน ลำดับความสำคัญและวัตถุประสงค์โดยพิจารณาตามการพัฒนาของแต่ละประเทศ<sup>13</sup>

ในปัจจุบันประเทศพัฒนาแล้วไม่เห็นชอบที่ประเทศของตนจะต้องมีสภาพบังคับเพียงฝ่ายเดียวและต่างพยายามเรียกร้องให้มีการสร้างสภาพบังคับแก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วย ในประเด็นนี้ก็เป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาในการทำสภาพบังคับ กล่าวคือ สภาพบังคับในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบัน นั้นประเทศที่มีส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากก็ควรจะต้องมีภาระหน้าที่ในการลดที่มากกว่าซึ่งได้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตจึงไม่มีสภาพบังคับให้ต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วที่มีต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเห็นว่าไม่เป็นธรรมจึงมีความต้องการให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีสภาพบังคับด้วยเช่นกัน รวมถึงประเทศพัฒนาแล้วที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่สูงอย่างเช่นจีนและอินเดียด้วย

ด้วยเหตุนี้จึงมีความเห็นที่แตกต่างว่าหากจะดำเนินการสร้างสภาพบังคับแก่รัฐภาคีอนุสัญญาฯนั้นควรทำอย่างไร จะบังคับให้ประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมากโดยคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซควรจะพิจารณาจากตัวเลขปริมาณการปล่อยก๊าซรวมของ

<sup>12</sup> Art.4,5,6, UNFCCC

<sup>13</sup> Art.4,UNFCCC

ประเทศให้มีสภาพบังคับในการลดก๊าซ หรือพิจารณาจากปริมาณการปล่อยก๊าซเฉลี่ยต่อคนส่วน ใหญ่ว่าประเทศใดมีอัตราในการปล่อยในกรณีนี้มากก็ต้องมีสภาพบังคับ ซึ่งประเทศที่สนับสนุน แนวคิดในกรณีหลังคือประเทศกำลังพัฒนาที่มีการเร่งพัฒนาประเทศ เช่น จีน และ อินเดีย นั้นเอง นอกจากนี้ยังมีแนวคิดในการสร้างสภาพบังคับอีกคือ จะต้องคำนึงถึงความสามารถที่จะจ่าย หรือ ความมั่งคั่ง นั่นคือ ประเทศที่มีความมั่งคั่งมากสามารถแบกรับภาระต้นทุนได้มาก ก็ควรจะรับ ภาระหน้าที่ในการลดการปล่อยก๊าซในสัดส่วนที่มากตามไปด้วย, จัดสรรภาระหน้าที่โดยคำนึงถึง ความรับผิดชอบโดยเปรียบเทียบที่แต่ละประเทศมีต่อการสร้างให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ โดยความรับผิดชอบในที่นี้จะพิจารณาจากคำถามว่า ภายในช่วงเวลาที่กำหนด ประเทศนั้นๆ มีส่วนทำให้อุณหภูมิในชั้นบรรยากาศโลกเพิ่มขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากมีส่วนน้อย ก็จะมีภาระหน้าที่ในการลดน้อย แต่หากมีส่วนมากก็ต้องมีภาระหน้าที่ในการลดมากตามไปด้วย , จัดสรรภาระหน้าที่โดยคำนึงถึง ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เป็นหลัก โดยคำนึงว่ามนุษย์ทุก คนควรมีสิทธิในการปลดปล่อยก๊าซในสัดส่วนที่เป็นความจำเป็นพื้นฐาน การลดการปล่อยก๊าซต้อง ดำเนินการในส่วนที่เป็นไปเพื่อความฟุ่มเฟือยก่อน<sup>14</sup>

ซึ่งส่วนใหญ่แล้วประเทศที่สนับสนุนแนวคิดเหล่านี้คือประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ทั้งสิ้น เพราะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐที่ประเทศพัฒนาแล้วจำเป็นต้อง รับผิดชอบ เนื่องด้วยเป็นกลุ่มประเทศที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดในการดำเนินการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกที่ผ่านมา ดังนั้นจึงควรต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ประเทศของตนกระทำ ประกอบกับถ้า อ้างอิงถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายแล้วประเทศพัฒนาแล้วที่ได้รับผลประโยชน์จากการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกในอดีตของตนจนสามารถดำเนินการพัฒนาประเทศของตนได้ จึงควรจะรับ ภาระหน้าที่ในการลดการปล่อยก๊าซในสัดส่วนที่มากตามไปด้วย โดยพิจารณาว่าประเทศนั้นๆ มี ส่วนทำให้อุณหภูมิในชั้นบรรยากาศโลกเพิ่มขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากมีส่วนน้อยก็จะมี ภาระหน้าที่ในการลดน้อย แต่หากมีส่วนมากก็ต้องมีภาระหน้าที่ในการลดมากตามไปด้วย ส่วน ประเทศพัฒนาแล้วมองว่าในปัจจุบันเป็นประเทศตนไม่ได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสูงเมื่อ เทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่น จีน และอินเดีย แต่ในอดีตตนเคยเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซ เรือนกระจกออกสู่ชั้นบรรยากาศในปริมาณมาก เมื่อมองในมุมมองของประเทศพัฒนาแล้วจึงมองว่าที่ ผ่านมาตนได้แสดงความรับผิดชอบในการมีพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตในการดำเนินการลดก๊าซ

<sup>14</sup> ชิลทอร์ แก่นสันติสุขมงคล และกุลวดี แก่นสันติสุขมงคล, โครงการการศึกษาการจัดสรรพันธกรณี ระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายหลังพิธีสารเกียวโต (กรุงเทพฯ : สกว. , 2554) หน้า 37-

เรือนกระจกฝ่ายเดียวมาโดยตลอด ดังนั้นหากจะให้ประเทศของตนต้องรับภาระหน้าส่วนนี้ต่อไปเพียงฝ่ายเดียวก็ไม่ใช่ธรรมกับประเทศของตน<sup>15</sup>

ในประเด็นของการสร้างเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก Copenhagen Accord และ Cancun Agreement เลือกใช้วิธีการกำหนดพันธกรณีในลักษณะ Bottom-Up Approach คือ เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศเลือกกำหนดข้อมูลพันธกรณีในเชิงพันธกรณีของตนเองตามความสมัครใจ โดยประเทศพัฒนาแล้วก็อาจเลือกกำหนดพันธกรณีของตนในระดับต่ำก็ได้ และเมื่อพิจารณาผลของ Copenhagen Accord Pledges ที่ประเทศต่างๆ ได้ประกาศก็จะพบแนวโน้มว่า การแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศต่างๆ ที่เสนอเข้ามาไม่ได้ขึ้นกับความสามารถในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่หลัก Common but differentiated responsibilities พยายามจะวางหลักไว้สำหรับการกำหนดพันธกรณีที่แตกต่างกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาโดยสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการจัดการต่อปัญหา แต่เมื่อพิจารณา Pledges ที่แต่ละประเทศเสนอเข้ามากลับดูเหมือนขึ้นอยู่กักระดับความตื่นตัวต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชากร และ/หรือผู้นำของแต่ละประเทศเสียมากกว่า ซึ่งในแง่หนึ่งก็คงจะเป็นความจริงทางการเมืองระหว่างประเทศที่น่าจะหลีกเลี่ยงได้ยาก ตราบเท่าที่ความรู้ต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาชนทั่วไปยังมีอยู่อย่างจำกัดในระดับปัจจุบัน<sup>16</sup> แต่หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งก็จะเห็นได้ว่าการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบัน ที่ให้รัฐภาคีอนุสัญญาแสดงเอกสารเพื่อความสมัครใจในการลดก๊าซ (Pledges) เข้ามาซึ่งส่งผลดีรัฐภาคีแสดงเอกสารในการลดการปล่อยก๊าซเข้ามาเป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลดีในแง่ของความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่เมื่อมองในมุมของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแล้วนั้นการแสดงเจตนาในการลดก๊าซเหล่านั้นไม่สามารถการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ตามข้อมูลทางวิทยาศาสตร์

แต่หากกำหนดพันธกรณีที่มิใช่สภาพบังคับที่เข้มงวดต่อเป้าหมายในระดับสูง ย่อมทำให้โอกาสของการบรรลุเป้าหมายในการลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นอันตรายมีความเป็นไปได้มาก แต่จะทำให้ประเทศต่างๆ ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะผูกพันตนให้มีสภาพบังคับใน

<sup>15</sup> Rosalind Cook, 'Legal Responses for Adaptation to Climate Change : The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility', Universiteit Utrecht, May 2010, p 51.

<sup>16</sup> ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล และกุลวดี แก่นสันติสุขมงคล, โครงการการศึกษาการจัดสรรพันธกรณีระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายหลังพิธีสารเกียวโต, หน้า, 37-38.

พันธกรณีนั้น เนื่องจากมีกฎที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด และกฎต่างๆมักจะขัดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะสั้นที่ประเทศนั้นๆต้องการ ทำให้อาจมีสมาชิกเข้าร่วมในจำนวนน้อยจนไม่อาจทำให้เกิดประสิทธิภาพเมื่อมองในภาพใหญ่ เพราะอาจมีเพียงประเทศส่วนน้อยของโลกที่เข้าร่วมในพันธกรณีนี้ แต่ถ้าพันธกรณีมีสภาพบังคับต่อเป้าหมายอยู่ในระดับต่ำยอมมุ่งใจให้ประเทศต่างๆต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในพันธกรณีนั้น ทำให้มีสมาชิกเข้าร่วมพันธกรณีได้เป็นจำนวนมากแต่ก็อาจทำให้การบรรลุเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้ยากขึ้น<sup>17</sup> เพราะฉะนั้นหากต้องการให้มีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกในพันธกรณีจำนวนมากควรกำหนดพันธกรณีที่มีสภาพบังคับในระดับที่ยังสามารถทำให้ประเทศที่ต้องการเป็นสมาชิกเกิดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมในพันธกรณีนี้อยู่ แต่ก็ต้องไม่ล้ามนิ่งที่จะคำนึงถึงเป้าหมายที่แท้จริงของพันธกรณี เพราะหากความเข้มงวดต่อเป้าหมายอยู่ในระดับต่ำเกินไปท้ายที่สุดแล้วเมื่อพันธกรณีนั้นไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ก็ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อทั้งชีวิตของมนุษย์และความมั่นคงของระบบนิเวศน์ต่างๆทั่วโลก การเสนอเป้าหมายเป็นการให้แต่ละประเทศกำหนดสภาพบังคับของตนเอง ซึ่งการประชุมใน COP 15 และ COP 16 ก็ยังคงให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายเข้ามา แนวโน้มของสภาพบังคับในอนาคตของสภาพบังคับจะเป็นการที่แต่ละประเทศมีสภาพบังคับตามที่ตนเสนอดังนั้นหากต้องการให้สภาพบังคับสอดคล้องกับความเป็นจริงทางวิทยาศาสตร์ควรนำหลัก Common but differentiated responsibilities มาใช้เพื่อให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายตามระดับขีดความสามารถของตน

จนถึงปัจจุบันนี้นอกจากพิธีสารเกียวโตแล้วก็ยังไม่สามารถดำเนินการหาข้อตกลงร่วมกันในการจัดทำสภาพบังคับในการลดก๊าซเรือนกระจกได้ แล้วแม้จะมีสภาพบังคับในพิธีสารเกียวโตในการบังคับแก่ประเทศพัฒนาแล้วก็ตามแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ อันเป็นการบังคับแก่ประเทศสหรัฐอเมริกาในการลดก๊าซเรือนกระจกได้ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้เองการสร้างสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพจึงควรได้รับความร่วมมือจากประเทศที่เป็นต้นเหตุของการปล่อยก๊าซ โดยเฉพาะจีนและสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นคู่แข่งสำคัญกัน แต่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่แตกต่างกันทำให้เมื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นตัวสร้างสภาพบังคับในการกำหนดพันธกรณีจึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในการแข่งขันทางด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งสองประเทศไม่ต้องการที่จะให้ตนเองเสียเปรียบ ทางออกของเรื่องนี้คือเหล่าประเทศที่เหลือต้องร่วมกดดันให้ทั้งสองประเทศเข้าร่วมและยอมรับเงื่อนไขของพันธกรณีเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือน

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน

เพื่อนำไปสู่จุดหมายในการลดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก และจากประเด็นปัญหาที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ในขณะนี้ ควรที่จะนำหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities มาช่วยในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากปล่อยก๊าซเรือนกระจก

#### 4.2.2 การดำเนินการภายใต้หลัก Equity

การหาข้อตกลงร่วมกันของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกนั้นจากเนื้อหาข้อตกลงที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ 3 ทำให้เห็นว่าหลักการหนึ่งที่น่ามากล่าวอ้างในการเจรจา ก็คือ หลัก Equity ที่แต่ละกลุ่มประเทศต่างหยิบยกขึ้นมาอ้างเพื่อผลประโยชน์ของประเทศของตน สิ่งที่ไม่ปฏิเสธไม่ได้อย่างที่ทราบกันดีว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการลดก๊าซเรือนกระจกนั้นไม่ได้สร้างปัญหาและผลกระทบแค่กับสิ่งแวดล้อมเท่านั้นแต่ยังส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เองทำให้แต่ละประเทศจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศของตนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และการลดก๊าซเรือนกระจกนั้นสิ่งที่ส่งผลโดยตรงที่เห็นชัดมากที่สุดคือเป็นการสร้างผลกระทบต่อการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้แบ่งประเทศออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ อย่างที่เราทราบกันดีคือ 1.ประเทศพัฒนาแล้ว (Annex I) 2.ประเทศกำลังพัฒนา (non Annex I) ซึ่งเป็นการแบ่งกลุ่มประเทศตามระบบเศรษฐกิจและความสามารถในการจัดการลดก๊าซเรือนกระจกนั่นเอง

หลัก Equity นำมาใช้เพื่อให้โอกาสแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปรับตัวต่อสภาพปัญหาเนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมีความสามารถในการรับมือกับปัญหาได้ดีกว่า หากให้ทั้งสองกลุ่มประเทศมีพันธกรณีที่เท่าเทียมกันในการลดก๊าซเรือนกระจกก็เปรียบเสมือนเป็นการสร้างภาระให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยที่ยังไม่มีขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหา ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ถึงความขัดแย้งกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม BASIC เข้ามามีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกแบบเดียวกับตน ข้อยุติของปัญหาที่ได้แย้งนั้นคือการที่รัฐภาคีต้องเคารพต่อหลัก Equity และการปรับใช้หลัก Equity นั้นก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตของความเป็นธรรมเช่นกัน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังคงเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตอย่างแน่นอนเพราะปัญหาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน แต่ถ้าความพยายามในการลดก๊าซเรือนกระจกสามารถเป็นผลสำเร็จได้ในปัจจุบัน ผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมาก็จะไม่ส่งผลไปถึงศตวรรษหน้า แต่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบันนั้นได้สร้างความเสียหาย

ต่ออนาคตตั้งนั้นการที่เราจำเป็นต้องปรับตัวในการลดก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบันนั้นเป็นไปเพื่อชนรุ่นหลังของเราด้วยนั่นเอง<sup>18</sup> ดังนั้นหลัก Equity ไม่ใช่แค่มีเพื่อเป็นการวางหลักสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่หลักการนี้ยังเป็นหลักการที่ทำให้เราต้องตระหนักถึงปัญหาที่เราถกข้อขึ้นนั้นจะส่งผลกระทบต่อชนรุ่นหลังซึ่งไม่เป็นธรรมกับพวกเขาเหล่านั้นเลยที่ต้องมารับผลกระทบจากปัญหาที่ไม่ได้ถกข้อขึ้นมา ในกรณีนี้หลัก Equity ก็เป็นการต่อสู้เพื่อสิทธิด้วยเช่นเดียวกัน เช่นนั้นแล้วต้องมีการจัดทำมาตรการในการปรับตัวเพื่อรับมือกับปัญหาในระยะยาวต้องมีการบัญญัติและยอมรับโดยรัฐภาคี อย่างไรก็ตาม หลัก Equity เองในบางครั้งก็ไม่ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้และส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นมา ด้วยเหตุนี้เราจึงควรให้ความสำคัญและตระหนักถึงปัญหาว่ามีความรุนแรงและไม่เพียงส่งผลกระทบต่อคนในยุคปัจจุบันเท่านั้นแต่คนรุ่นหลังซึ่งก็คือลูกหลานของเราก็ได้รับผลกระทบไปด้วย ดังนั้นควรจะมองข้ามผลประโยชน์ของประเทศและหันมาเชื่อมโยงกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเล็ดยึดเยื้อไม่ยอมแก้ไขปัญหาย่างจริงจังเสียที

#### 4.2.3 การดำเนินการภายใต้หลัก Common but differentiated responsibilities

ถึงแม้ว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์จะปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจากความแปรปรวนของสภาพอากาศในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่ในความเป็นจริงแล้วปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นผลที่เกิดมาจากการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ตั้งแต่ช่วงอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งส่งผลทำให้ขนาดของปฏิกิริยาเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศโลก

ประเทศต่างๆ ในโลกต่างก็ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน และต่างก็เป็นผู้ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสัดส่วนหรือปริมาณที่ไม่ทัดเทียมกันขึ้นกับระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศของตน ปัจจุบันแต่ละประเทศมีศักยภาพในการลดก๊าซที่แตกต่างกันกล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่เช่น จีน อินเดีย มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับต้นๆของโลกแต่ยังขาดศักยภาพในการลดก๊าซเรือนกระจก<sup>19</sup> แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมากแต่ก็มีศักยภาพเพียงพอในการ

<sup>18</sup> IPCC, Summary for Policy Makers.

<sup>19</sup> David King FRS, Keneth Richard and Sally Tydesley, International climate change negotiations : Key lessons and next steps, Smith School of Enterprise and the Environment, University of Oxford, July 2011, p.15.

ดำเนินการทางเทคโนโลยีในการลดก๊าซเรือนกระจกด้วยเช่นกัน เหล่านี้ทำให้มีการถกเถียงกันว่า จะทำอย่างไรให้เกิดความสมดุล เพราะประเทศที่กำลังพัฒนาก็อ้างว่าตนเองเพิ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมากแค่ในช่วงหลังแต่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้ดำเนินการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมากตั้งแต่ช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรมและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันการจะใช้มาตรการอย่างเดียวกันมาบังคับนั้นคงเป็นไปได้ แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วก็อ้างว่าปัจจุบันตนไม่ได้เป็นผู้ปล่อยก๊าซเป็นจำนวนมากแต่เพียงฝ่ายเดียวดังเช่นแต่ก่อนอีกทั้งยังต้องแบกรับภาระในการลดก๊าซเรือนกระจกอีกด้วยดังนั้นควรให้ทุกประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบันรับภาระในการลดก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกัน เช่นนี้จึงเป็นข้อถกเถียงที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ แต่หากนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้จะเห็นว่าความรับผิดชอบของแต่ละรัฐนั้นต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของรัฐนั้นๆ จึงจะเรียกได้ว่ามีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับแก่ทุกประเทศได้

หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันนั้นมีที่มาจาก

1. แนวความคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ว่า สิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติแต่ละประเทศมีสิทธิที่จะเข้าถึงการใช้ชั้นบรรยากาศในการดูดซับก๊าซเรือนกระจกเหมือนกันแต่ก็เป็นหน้าที่ของประชาคมระหว่างประเทศที่จำต้องรักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกันและใช้ความระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

2. หลักความรับผิดชอบของรัฐ จากสถิติจะเห็นว่าประเทศในกลุ่ม Annex I นั้นมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม จากสถานะที่เกิดขึ้นได้มีนักวิชาการบางกลุ่มเสนอว่า การจัดสรรพันธกรณีในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกรอบอนุสัญญา UNFCCC ควรแบ่งสรรตาม “ความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์”<sup>20</sup> ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นขนาดของความรับผิดชอบในการก่อความเสียหายต่อสภาพชั้นบรรยากาศอันเกิดจากการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเกิดจากกิจกรรมการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนในอดีต ประเทศที่เคยปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับที่สูงย่อมมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์อย่างต่อเนืองจากกิจกรรมดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการเพิ่มความมั่งคั่งและการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคพื้นฐาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อระดับสวัสดิการของคนรุ่นปัจจุบัน ดังนั้นแล้วจึงน่าจะได้ว่าประเทศกลุ่มดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะต้องจ่าย

<sup>20</sup> ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล และกุลวดี แก่นสันติสุขมงคล, โครงการการศึกษาการจัดสรรพันธกรณีระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายหลังพิธีสารเกียวโต หน้า 33

หรือต้องรับผิดชอบในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ<sup>21</sup>

จากหลักการ “ความรับผิดชอบเชิงประวัติศาสตร์” ประเทศกำลังพัฒนาควรมีส่วนเกิน ในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาควรได้รับ “สิทธิในการพัฒนา (Right to Development)” ผ่านทางการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้ประชาชนในประเทศมีระดับสวัสดิการที่สูงขึ้น ในทางกลับกันระดับการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับพื้นฐานของประเทศที่พัฒนาแล้วควรอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วควรจะต้องชดเชยให้กับประเทศกำลังพัฒนาจากผลของการใช้ทรัพยากรชั้นบรรยากาศที่มากเกินไป<sup>22</sup> รวมไปถึงการที่ประเทศที่พัฒนาแล้วอาจต้องซื้อสิทธิในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากประเทศกำลังพัฒนา ในกรณีนี้ประเทศกลุ่มดังกล่าวปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินจากระดับขั้นพื้นฐานที่พันธกรณีกำหนดไว้ ในขณะที่เดียวกันเมื่อประเทศกำลังพัฒนาบรรลุถึงการพัฒนาที่ดี ในระดับที่พอเพียงพอการใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพของพวกเขาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาก็สมควรที่จะต้องร่วมลดระดับการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเองเช่นกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าในอนาคตเมื่อประเทศกำลังพัฒนามี “ความรับผิดชอบเชิงประวัติศาสตร์” เพิ่มสูงขึ้น ก็ควรจะต้องเข้ามามีภาวะความรับผิดชอบในระดับที่เหมาะสมด้วยเช่นกัน<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตามการใช้ “ความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์” เป็นตัวกำหนดภาระและผลประโยชน์จากพันธกรณีไม่ได้มีลักษณะที่สมบูรณ์แบบ เนื่องจากวิธีวิทยาและเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ในการคำนวณปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีมาตั้งแต่ครั้งอดีตยังมีความไม่แน่นอน และมีข้อถกเถียงเรื่องขนาดของช่วงเวลาที่เหมาะสมในการคำนวณผลของก๊าซเรือนกระจกที่จะมีผลต่อชั้นบรรยากาศ นอกจากนี้ การใช้ “ความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์” เป็นเครื่องกำหนดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณี อาจทำให้เกิดภาระที่มากเกินไปสำหรับประเทศบางกลุ่ม โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ กลุ่มประเทศที่เปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Transitional Countries) ในยุโรปตะวันออกและพื้นที่ของสหภาพโซเวียตในอดีตที่มีระดับการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงเวลาที่ใช้ระบบ

<sup>21</sup> Paul Baer, “Equity, Greenhouse Gas Emissions, and Global Common Resources”, *Climate Change Policy: A Survey*, in Schneider, S.H., A. Rosencranz, (eds.), *Climate Change Policy: A Survey* (Washington D.C.: Island Press, 2002) p. 140

<sup>22</sup> ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล และกุลวดี แก่นสันติสุขมงคล, *โครงการการศึกษาการจัดสรรพันธกรณีระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายหลังพิธีสารเกียวโต* หน้า 38

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39

เศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่สูง แต่กลับมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่ำมากในปัจจุบัน ซึ่งคงจะเป็นเรื่องที่ไม่สมควรมักที่จะให้ประเทศกลุ่มดังกล่าวต้องแบกรับต้นทุนจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพันธกรณีในระดับที่สูงเกินกว่าขีดความสามารถที่พวกเขาจะแบกรับได้ ดังนั้นแล้วในการออกแบบพันธกรณีที่สมควรจะนำเอาปัจจัยเรื่อง “ขีดความสามารถ (Capability)” มาร่วมในการพิจารณาด้วย<sup>24</sup>

3. ขีดความสามารถของรัฐในการจัดการกับปัญหา โดยตัวแปรที่ใช้เป็นดัชนีที่แสดงถึงระดับของ “ขีดความสามารถ” ของประเทศต่างๆ ได้แก่ รายได้ประชาชาติต่อหัว (National Income per Capita) ของประชากรในประเทศต่างๆ และดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index-HDI) ที่ถูกจัดทำขึ้นโดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program-UNDP) สาเหตุที่ปัจจัยเรื่อง “ขีดความสามารถ” มีความสำคัญในการออกแบบพันธกรณีเนื่องจาก “ขีดความสามารถ” เป็นสิ่งที่แสดงถึงศักยภาพในการรับมือกับปัญหาต่างๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของประเทศต่างๆ หรือความสามารถในการปรับตัวอยู่ร่วมกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว<sup>25</sup>

จากหลักการและแนวความคิดดังกล่าวนั่นเองที่เป็นที่มาของหลัก Common but differentiated responsibilities จากด้วยจากสถิติที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นกลุ่มประเทศที่สามารถถูกจัดประเภทได้ว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีความได้เปรียบ อันเป็นผลมาจากการลงทุนและพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมาแต่ครั้งอดีต ซึ่งส่งผลให้เกิดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกไปเป็นปริมาณที่สูงทำให้ประเทศเหล่านี้ได้ประโยชน์เป็นมากจนกลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>26</sup> ด้วยเหตุนี้การจะให้รัฐทุกรัฐรับผิดชอบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับที่เท่ากันก็จะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อประเทศกำลังพัฒนา และขัดกับหลัก Equity ในการไปจำกัดสิทธิในการพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนา การจะให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องมาร่วมรับผิดชอบในการกระทำที่ประเทศพัฒนาแล้วได้กระทำมาก่อนหน้าจึงไม่เป็นธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนา ประกอบกับการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกจะต้องใช้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาอย่างมากซึ่งรวมถึงเงินทุนด้วยนั้น รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องต้องรับผิดชอบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศร่วมกันเนื่องด้วยต่างก็เป็นผู้มีส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและ

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39 - 40

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน

สร้างปัญหาแต่ระดับความรับผิดชอบนั้นขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของแต่ละประเทศในการปรับตัวเพื่อจัดการปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

#### 4.3 ทิศทางของข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

ทิศทางในการสร้างเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด พิจารณาได้จาก Copenhagen Accord ที่เปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ สามารถประกาศผูกพันตนเองเข้ากับข้อตกลงและรวมทั้งเสนอเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรูปแบบของ Quantified Economy-Wide Emissions Targets ในปี 2020 สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และในรูปแบบของ National Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) สำหรับประเทศกำลังพัฒนา<sup>27</sup> โดยเนื้อหาของ Copenhagen Accord ได้มีการระบุให้ประเทศต่างๆ ส่งข้อมูลผูกพันตนเองตามรูปแบบที่กำหนดให้กับทางสำนักเลขาธิการของ UNFCCC ภายในวันที่ 31 มกราคม 2553 แต่ภายหลังทางเลขาธิการบริหารของ UNFCCC ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่ากำหนดการดังกล่าวเป็นเพียง Soft Deadline ที่ยืดหยุ่นได้ และประเทศต่างๆ ยังสามารถประกาศผูกพันตนเองกับร่างข้อตกลง Copenhagen Accord ได้แม้ว่าจะเลยเส้นตายไปแล้วก็ตาม

มีประเทศที่ส่งเอกสารที่มีท่าทีสนับสนุน หรือ แสดงเจตจำนงในการผูกพันตนเข้ากับร่าง Copenhagen Accord แล้วจำนวน 144 ประเทศ โดยมีทั้งประเทศในกลุ่ม Annex I และ Annex II<sup>28</sup> มีประเทศที่แสดงท่าทีคัดค้านร่าง Copenhagen Accord แล้วจำนวน 8 ประเทศ เป็นประเทศกลุ่ม Non-Annex I ทั้งหมด มีประเทศในกลุ่ม Annex I อยู่ 1 ประเทศที่ยังไม่ได้แสดงท่าทีที่ชัดเจน<sup>29</sup> ถ้าประเทศต่างๆ ที่ได้ประกาศผูกพันเป้าหมายไว้ สามารถดำเนินการควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซของตนในปี 2020 ตามที่ได้ประกาศทั้งหมดจริง ก็น่าจะมีผลช่วยให้ปริมาณการปล่อยก๊าซรวมของโลกในปี 2020 ลดลงจากปริมาณการปล่อยในกรณี BAU 37% ถึง 55% ของ

<sup>27</sup> Paragraph 5 ของ Copenhagen Accord

<sup>28</sup> Unfccc, Communications received from Parties in relation to the listing in the chapeau of the Copenhagen Accord [online] 18 Sept 2011, Available from: [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5276.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5276.php).

<sup>29</sup> USCAN, Who's On Board With The Copenhagen Accord? [online] 18 Sept 2011, Available from: <http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments>

ปริมาณการลดที่ต้องการรักษาระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่ระดับไม่เกิน 2°C<sup>30</sup> ซึ่งจะเห็นว่า แม้ผลประกาศเป้าหมายการลดก๊าซภายใต้ Copenhagen Accord น่าจะมีผลช่วยลดปริมาณการปล่อยก๊าซรวมของโลกในปี 2020 ได้อย่างสำคัญ แต่ก็ยังไม่แน่ว่าจะอยู่ในระดับที่เพียงพอที่จะช่วยรักษาการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้ต่ำกว่าระดับที่อาจก่อให้เกิดอันตราย (ไม่เกิน 2°C) ตามที่ได้มีการอ้างอิงไว้ในเนื้อหาของร่าง Copenhagen Accord เอง<sup>31</sup>

ใน Cancun Agreement ได้กำหนดเป้าหมายควบคุมอุณหภูมิโลกที่เพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับต่ำกว่า 2 °C โดยจะเริ่มให้มีการทบทวนเป้าหมายในปี 2013 โดยใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่จะออกมาใหม่ และพิจารณาเป้าหมายที่ 1.5 °C และกระตุ้นให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเพิ่มความพยายามในการลดก๊าซให้สอดคล้องกับที่เสนอไว้ในรายงานฉบับที่ 4 ของ IPCC ซึ่งเสนอว่าประเทศที่พัฒนาแล้วต้องลดก๊าซในระดับ 25-40% จากระดับปล่อยในปี 1990 ให้ได้ภายในปี 2020<sup>32</sup> แต่ในเอกสารไม่ได้กำหนดตัวเลขเป้าหมายการลดก๊าซ ให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายมาเองซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้ในเอกสาร Copenhagen Accord เป็นการสะท้อนหลักการมีส่วนร่วมและหลักความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐภาคีในการเข้ามาแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากข้อเท็จจริงทั้งหมดทำให้ทราบว่า การกำหนดเป้าหมายในการลดก๊าซนั้นเป็นในลักษณะที่ให้แต่ละประเทศเสนอเป้าหมายเข้ามาเองในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกและกลายเป็นการถอยหลังไปยิ่งกว่าพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตอีกด้วย เนื่องจากเป็นการให้แต่ละประเทศเสนอการลดก๊าซเรือนกระจกเข้ามาโดยไม่ได้มีสภาพบังคับว่าทุกประเทศต้องยื่นข้อเสนอแสดงเป้าหมายของตน แต่หากกำหนดพันธกรณีที่มีความเข้มงวดต่อเป้าหมายในระดับสูง ย่อมทำให้โอกาสของการบรรลุเป้าหมายในการลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นอันตรายมีความเป็นไปได้มาก แต่ความเข้มงวดต่อเป้าหมายในระดับสูงนี้เองที่จะทำให้ประเทศต่างๆ ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกในพันธกรณีนั้น เนื่องจากมีกฎที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด และกฎต่างๆ มักจะขัดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศนั้นๆ ต้องการ ทำให้อาจมีสมาชิกเข้าร่วมในจำนวนน้อยจนไม่อาจทำให้เกิดประสิทธิภาพเมื่อมองในภาพใหญ่ เพราะอาจมีเพียงประเทศส่วนน้อยของโลกที่เข้าร่วมในพันธกรณีนี้ แต่ถ้าพันธกรณีมีความเข้มงวดต่อเป้าหมายใน

<sup>30</sup> ซิลทอร์ แก่นสันติสุขมงคล และกุลวดี แก่นสันติสุขมงคล, โครงการการศึกษาการจัดสรรพันธกรณีระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายหลังพิธีสารเกียวโต หน้า 66

<sup>31</sup> Paragraph 1, Copenhagen Accord.

<sup>32</sup> Paragraph 4 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) p.3.

ระดับต่ำยอมจูงใจให้ประเทศต่างๆต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในพันธกรณีนั้น ทำให้มีสมาชิกเข้าร่วมพันธกรณีได้เป็นจำนวนมากแต่ก็อาจทำให้การบรรลุเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้ยากขึ้น

ในปัจจุบันข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกสรุปได้ว่าในประเด็นของการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นยังไม่สามารถเจรจาเพื่อหาข้อสรุปได้ว่าเป้าหมายร่วมกันในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีจะเป็นเช่นไร ระยะเวลาในการดำเนินการรวมถึงสภาพบังคับต่อรัฐภาคีจะเป็นเช่นไร ณ ปัจจุบันแต่ละประเทศต่างเห็นตรงกันในประเด็นที่ว่าต้องควบคุมอุณหภูมิของโลกไม่ให้สูงเกินไปกว่า  $2^{\circ}\text{C}$ <sup>33</sup> แต่วิธีการและสภาพบังคับทางกฎหมายนั้นยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ แต่ให้แต่ละประเทศส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเข้ามาเท่านั้น ซึ่งมีหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วรวมถึงสหรัฐอเมริกาที่ส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเข้ามา แต่เอกสารที่แสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศไม่เพียงพอต่อการควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกได้ ซึ่งทำให้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ดังนั้นทิศทางของข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นข้อตกลงที่มีความต้องการให้มีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกในพันธกรณีจำนวนมาก และความเข้มงวดที่มีต่อเป้าหมายของพันธกรณีก็ควรจะเป็นความเข้มงวดในระดับที่ยังสามารถทำให้ประเทศที่ต้องการเป็นสมาชิกเกิดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมในพันธกรณีนั้นอยู่ แต่ก็ควรต้องเป็นผลดีกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน ซึ่งหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities จะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคำตอบทางกฎหมายในการปรับตัวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับระหว่างประเทศ ทั้งสองหลักการได้สร้างขอบเขตในการปรับตัวต่อปัญหาในเชิงสังคมและจริยธรรม นอกเหนือไปจากการมุ่งไปที่การแก้ปัญหาโดยมุ่งดูไปที่ขอบเขตของระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเพียงอย่างเดียว ซึ่งหลักการทั้งสองได้สร้างความสมดุลระหว่างการรักษาระบบนิเวศน์และการเคารพในระบบเศรษฐกิจ หลัก Common but differentiated responsibilities เป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากโดยหลักการนี้ได้สร้างขอบเขตของความเป็นธรรมและความเข้มงวด กฎหมายระหว่างประเทศและหลัก Common but differentiated responsibilities ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือความไม่เป็นธรรมทั้งหมดในสนธิสัญญาฯ

<sup>33</sup> Paragraph 3 Cancun Agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) p.3.

ได้ แต่ก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความร่วมมือความเคารพในความเป็น  
ธรรมในกระบวนการสร้างข้อตกลงได้ ทิศทางของข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจกของ  
ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนานั้น การได้แย่งระหว่างทั้งสองประเทศในการเจรจาจะ  
คลี่คลายลงได้ถ้าแต่ละประเทศเคารพและยึดถือในหลักการมากกว่าผลประโยชน์ของตน

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

สมมติฐานของการวิจัยนี้ ได้กำหนดว่า “การลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ข้อตกลง Copenhagen Accord และ Cancun Agreement สามารถตกลงกันได้ในระดับหลักแต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในระยะละเอียดเนื่องจากความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา จึงควรนำหลัก Common but differentiated responsibilities และหลัก Equity ตามกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ในการพิจารณาร่วมกันของทั้งสองกลุ่มประเทศเพื่อกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกลุ่มประเทศตนในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจก”

จากสมมติฐานที่กำหนดไว้ดังกล่าว สามารถแบ่งเป็นประเด็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบมาทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานได้ 2 ประเด็น คือ

**ประเด็นที่หนึ่ง** บทบาทของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement

การจะดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมได้นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐภาคีในการให้ความร่วมมือในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศของตน การสร้างเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับส่วนหนึ่งที่สำคัญก็มาจากการให้ความร่วมมือเข้าผูกพันตนภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐภาคีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั่นเอง หากรัฐภาคีเข้าร่วมผูกพันตนกับพันธกรณีนี้ย่อมน่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาประสบผลสำเร็จได้

บทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement แต่ละกลุ่มประเทศมีบทบาทและความรับผิดชอบต่อปัญหาที่แตกต่างกัน และแม้แต่ในกลุ่มประเทศเดียวกันก็ตามแต่เมื่อพิจารณาลงไปแล้วก็จะพบว่าแต่ละประเทศก็มีแนวความคิดต่อมุมมองและบทบาทของตัวเองที่มีต่อปัญหาและข้อตกลงที่แตกต่างกัน

**ประเทศพัฒนาแล้ว** เนื่องจากต้องเป็นผู้ดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กำหนดเอาไว้ ประกอบกับแนวความคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์” ที่อ้างอิงจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตของประเทศตนประกอบกับหลัก Common but differentiated responsibilities ,หลัก Equity ,และ Capability<sup>183</sup> ทำให้ต้องรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกแต่เพียงกลุ่มประเทศเดียวในพิธีสารเกียวโต ใน Copenhagen Accord และ Cancun Agreement ประเทศพัฒนาแล้วไม่ต้องมีพันธกรณีเป้าหมายการลดก๊าซแบบมีตัวเลขบังคับ ให้แต่ละประเทศกำหนดเสนอได้เอง และสามารถดึงประเทศกำลังพัฒนาเข้ามาร่วมรับผิดชอบการลดก๊าซได้ โดยมีพันธกรณีเพิ่มขึ้นในด้านการช่วยเหลือด้านการเงิน เทคโนโลยี และการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นข้อตกลงจากการเจรจาที่ประเทศพัฒนาแล้วมีความเห็นชอบเป็นอย่างมาก

เห็นได้ชัดว่าประเทศพัฒนาแล้วเห็นชอบเป็นอย่างดีกับ Copenhagen Accord และ Cancun Agreement ในการเสนอเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก เพราะทำให้สามารถเลือกได้ว่าประเทศของตนจะดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเท่าใด แม้ว่าจำนวนที่แต่ละประเทศเสนอเข้ามาจะแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนและปีฐานดังที่ได้เขียนถึงไปแล้วในบทที่ 3 แต่ประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้เป็นประเทศที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จำเป็นต้องดึงให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมกับการลดก๊าซเรือนกระจกของประชาคมโลก

**ประเทศกำลังพัฒนา** ประเทศในกลุ่มนี้ที่ผ่านมาถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ไม่มีพันธกรณีในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนมาก่อน เนื่องจากอนุสัญญาฯ ทราบดีถึงปัญหาและความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากประเทศในกลุ่มนี้ต้องมีพันธกรณีในการลดก๊าซก็จะเป็นธรรมเพราะที่ผ่านมาในอดีตผู้ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสูงคือประเทศพัฒนาแล้วซึ่งประเทศเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์จากการปล่อยก๊าซของตนในอดีตทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยจึงไม่เป็นธรรมและขัดกับหลัก “Equity”, หลัก “Common but differentiated responsibilities” ด้วยเหตุนี้ที่ผ่านมาประเทศในกลุ่มนี้จึงไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกแต่มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามขีดความสามารถของตนได้ด้วยการดำเนินการลดก๊าซด้วยความสมัครตามกลไกในพิธีสารเกียวโต แต่ในที่สุดแล้วประเทศกำลังพัฒนาต้องเข้ามามีบทบาทใน

<sup>183</sup> Art. 3.1, UNFCCC.

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างแนบแน่นในอนาคต เพียงแต่ขอโอกาสในการพัฒนาประเทศร่วมด้วย คือ ประเทศกำลังพัฒนายังดำเนินการเจรจาโดยยึดหลัก “Equity” และหลัก “Common but differentiated responsibilities” โดยยินยอมที่จะดำเนินการลดก๊าซแต่ต้องเหมาะสมกับขีดความสามารถของตนและต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากประเทศพัฒนาแล้วเพื่อช่วยลดภาระความรับผิดชอบของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ร่าง Copenhagen Accord จนมาถึง Cancun Agreement ได้พยายามเจรจาเพื่อหาข้อตกลงในเรื่องแหล่งเงินทุน<sup>184</sup> ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ หากสามารถหาข้อสรุปในเรื่องการจัดตั้งกองทุนในการสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาได้แล้วประเทศพัฒนาจะสามารถดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการอย่างแนบแน่น

**ประเด็นที่สอง** หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but differentiated responsibilities) และหลักความเที่ยงธรรม (Principle of Equity) ในบริบทของข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจก

**หลัก Equity** ไม่ได้มีการอธิบายความหมายอย่างชัดเจนนักในทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากหลัก Equity เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป จึงสามารถนำหลักการของหลัก Equity มาปรับใช้ในเรื่องนี้เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกัน การพัฒนาหลัก Equity โดยผ่านการวางหลักการในสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการใช้หลัก Equity ในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมาย (legal norms)<sup>185</sup> ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในวงหลัก Equity ในการจัดสรรความช่วยเหลืออย่างเป็นธรรมและเสมอภาคต่อประเทศกำลังโดยประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้ดำเนินการต่อสู้กับปัญหาและให้การสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการจัดการและต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการลดก๊าซเรือนกระจก โดยรวมถึงการจัดสรรเงินทุนที่ต้องมีความเที่ยงธรรมต่อทุกรัฐภาคีในอนุสัญญาฯ ในกรณีนี้หลัก Equity ได้กลายมาเป็นกฎเกณฑ์ด้วยตัวมันเองโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาความเกี่ยวข้องต่อกฎหมายที่มีอยู่ โดย

<sup>184</sup> Paragraph 8 Copenhagen Accord. (FCCC/CP/2009/L.7) p.3.

<sup>185</sup> Daniel Bodansky, Jutta Brunne and Ellen Hey, The Oxford handbook of international Environmental Law (Oxford: Oxford University Press, 2008) p.642-645

สามารถเทียบเคียงได้ว่าเป็น equity infra legem<sup>186</sup> คือเป็นการเกิดหลัก Equity จากการสร้าง บทบัญญัติในสนธิสัญญาขึ้นมาเพื่อนำมาบังคับใช้ในทางกฎหมาย

ในการนำมาใช้ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจก เนื่องด้วยปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและการใช้ชีวิตของมนุษย์ ด้วยผลกระทบดังกล่าว ทำให้เกิดความแตกต่างที่ไม่ควร จะเกิดขึ้นระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาประเทศ ทำให้ จำเป็นต้องมีการวางหลัก Equity ในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและ จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ให้ได้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างที่สุดสำหรับ ประเทศกำลังพัฒนาในประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยต้องไม่ถูกเอาเปรียบ หรือก่อให้เกิดความแตกต่างจนเกินไปสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ด้วย เหตุผลแห่งความยุติธรรม เป็นธรรมและความเสมอภาคกันดังกล่าวระหว่างประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศจำเป็นต้องมีหลัก “Common but differentiated responsibilities” ซึ่งรับหลักการมา จากหลัก Equity เพื่อให้เกิดความแน่ใจอย่างที่สุดว่าหลักการภายใต้ อนุสัญญาฯ จะสอดคล้อง เหมาะสมกันและส่งผลประโยชน์อย่างสูงสุดต่อรัฐภาคีและสิ่งแวดล้อม

หลัก Equity นำมาใช้เพื่อให้โอกาสแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปรับตัวต่อ สภาพปัญหาเนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมีความสามารถในการรับมือกับปัญหาได้ดีกว่า ดังนั้น หลัก Equity ไม่ใช่แค่มีเพื่อเป็นการวางหลักสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศพัฒนา แล้วและประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่หลักการนี้ยังเป็นหลักการที่ทำให้เราต้องตระหนักถึง ปัญหาที่เราถ่วงน้ำหนักจะส่งผลกระทบต่อชนรุ่นหลังซึ่งไม่เป็นธรรมกับพวกเขาเหล่านั้นเลยที่ต้องมารับ ผลกระทบจากปัญหาที่ไม่ได้ถ่วงน้ำหนัก

**หลัก Common but differentiated responsibilities** เป็นหลักการพื้นฐานใน หลักการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หลักการนี้มีแนวความคิดว่า ปัญหา สิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นปัญหาที่มนุษย์ทุกคนเป็นห่วงกังวลร่วมกัน ความห่วงกังวลนี้ทำให้เป็น ที่มาของหลักการที่รัฐต่างๆไม่ควรก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมของมวล มนุษยชาติ และโดยเหตุนี้ รัฐทั้งหลายต่างมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันแบ่งความรับผิดชอบในประเด็น

---

<sup>186</sup> Universiteit Utrecht, Legal Responses for Adaptation to Climate Change: The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility [online] 26 Oct 2011, Available from: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2010-0629-200137/UUindex.html>

ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but differentiated responsibilities) มาจากหลัก Equity ซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป และมาจาก ความจำเป็นพิเศษ (Special needs) ของประเทศกำลังพัฒนา ในการพัฒนาการปฏิบัติตาม และการปรับใช้กฎเกณฑ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

หลัก Common but differentiated responsibilities เป็นหลักการสำคัญที่ ตระหนักถึงความแตกต่างในภาระความรับผิดชอบในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ โดยมาจากความเป็นกังวลของรัฐต่างๆในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง นอกจากนี้รัฐต่างๆมีความตกลงร่วมกันว่ารัฐต่างๆไม่ ควรก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศอันเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ด้วยเหตุ นี้เองรัฐต่างๆจึงเห็นว่าเมื่อแต่ละรัฐต่างใช้ทรัพยากรร่วมกันจนก่อให้เกิดความเสียหายเช่นนั้นแล้ว ทุกรัฐจึงควรมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแต่ในระดับความ รับผิดชอบที่แตกต่างกันตามความสามารถของแต่ละรัฐ ซึ่งจะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป ตามพันธกรณีที่ทำให้ความตกลงระหว่างประเทศ<sup>187</sup> หลัก Common but differentiated responsibilities สะท้อนให้เห็นว่ารัฐทุกรัฐจำเป็นต้องต้องรับผิดชอบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศร่วมกันเนื่องด้วยต่างก็เป็นผู้มีส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสร้างปัญหาแต่ ระดับความรับผิดชอบนั้นขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของแต่ละประเทศในการปรับตัวเพื่อจัดการ ปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และขึ้นอยู่กับปริมาณในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมา ด้วยที่เรียกว่า Historical responsibilities นั้นเอง

ในปัจจุบันข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกสรุปได้ว่าใน ประเด็นของการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นยังไม่สามารถเจรจาเพื่อ หาข้อสรุปได้ว่าเป้าหมายร่วมกันในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกของรัฐภาคีจะเป็นเช่นไร ระยะเวลาในการดำเนินการรวมถึงสภาพบังคับต่อรัฐภาคีจะเป็นเช่นไร ณ ปัจจุบันแต่ละประเทศ ต่างเห็นตรงกันในประเด็นที่ว่าต้องควบคุมอุณหภูมิของโลกไม่ให้สูงเกินไปกว่า 2oC แต่วิธีการและ สภาพบังคับทางกฎหมายนั้นยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ แต่ให้แต่ละประเทศส่งเอกสารแสดง เป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเข้ามาเท่านั้น ซึ่งมีหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศ พัฒนาแล้วรวมถึงสหรัฐอเมริกาที่ส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเข้า มา แต่เอกสารที่แสดงเป้าหมายในการลดก๊าซของแต่ละประเทศไม่เพียงพอต่อการควบคุมการ

<sup>187</sup> เกษมสันต์ จินณวาโส, นโยบายของประเทศไทยในการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550) หน้า 21

เพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกได้ ซึ่งทำให้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แน่แน่นอนว่าหากกำหนดพันธกรณีที่มีความเข้มงวดต่อเป้าหมายในระดับสูง ย่อมทำให้โอกาสของการบรรลุเป้าหมายในการลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นอันตรายมีความเป็นไปได้มาก แต่ความเข้มงวดต่อเป้าหมายในระดับสูงนี้เองที่จะทำให้ประเทศต่างๆไม่เกิดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกในพันธกรณีนั้น เนื่องจากมีกฎที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด และกฎต่างๆมักจะขัดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะสั้นที่ประเทศนั้นๆ ต้องการ ทำให้อาจมีสมาชิกเข้าร่วมในจำนวนน้อยจนไม่อาจทำให้เกิดประสิทธิภาพเมื่อมองในภาพใหญ่ เพราะอาจมีเพียงประเทศส่วนน้อยของโลกที่เข้าร่วมในพันธกรณีนี้ แต่ถ้าพันธกรณีมีความเข้มงวดต่อเป้าหมายในระดับต่ำ ย่อมจูงใจให้ประเทศต่างๆต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในพันธกรณีนั้น ทำให้มีสมาชิกเข้าร่วมพันธกรณีได้เป็นจำนวนมาก แต่ก็อาจทำให้การบรรลุเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้ยากขึ้น

ดังนั้นทิศทางของข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นข้อตกลงที่มีความต้องการให้มีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกในพันธกรณีสันนิบาต และความเข้มงวดที่มีต่อเป้าหมายของพันธกรณีก็น่าจะเป็นความเข้มงวดในระดับที่ยังสามารถทำให้ประเทศที่ต้องการเป็นสมาชิกเกิดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมในพันธกรณีนั้นอยู่ แต่ก็ควรต้องเป็นผลดีกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน ซึ่งหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities จะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคำตอบทางกฎหมายในการปรับตัวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับระหว่างประเทศ ทั้งสองหลักการได้สร้างขอบเขตในการปรับตัวต่อปัญหาในเชิงสังคมและจริยธรรม นอกเหนือไปจากการมุ่งไปที่การแก้ปัญหาโดยมุ่งไปที่ขอบเขตของระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเพียงอย่างเดียว ซึ่งหลักการทั้งสองได้สร้างความสมดุลระหว่างการรักษาระบบนิเวศและการเคารพในระบบเศรษฐกิจ หลัก Common but differentiated responsibilities เป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากโดยหลักการนี้ได้สร้างขอบเขตของความเป็นธรรมและความเข้มงวด กฎหมายระหว่างประเทศและหลัก Common but differentiated responsibilities ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมทั้งหมดในสนธิสัญญาฯ ได้ แต่ก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความร่วมมือความเคารพในความเป็นธรรมในกระบวนการสร้างข้อตกลงได้ ทิศทางของข้อตกลงร่วมกันในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนานั้น การได้แย่งระหว่างทั้งสองประเทศในการเจรจาจะคลี่คลายลงได้ถ้าแต่ละประเทศเคารพและยึดถือในหลักการมากกว่าผลประโยชน์ของตน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปที่กล่าวมาข้างต้น มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต้องช่วยกันให้ความร่วมมือในการเจรจาเพื่อให้ได้ข้อตกลงที่เหมาะสมทั้งกับประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยยึดถือหลัก Equity และหลัก Common but differentiated responsibilities เป็นที่ตั้ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกประเทศที่มีบทบาทต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและให้ข้อตกลงในอนาคตสะท้อนต่อความรับผิดชอบต่อปัญหาอย่างแท้จริง

2. การเสนอ Pledge เข้ามาของแต่ละประเทศควรจะต้องตอบสนองต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเป็นไปตามหลัก Common but differentiated responsibilities เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง และตอบสนองต่อข้อเสนอแนะทางวิทยาศาสตร์และสามารถบรรลุการควบคุมอุณหภูมิตาม Temperature and Emission Target ได้

3. ประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเช่น ประเทศหมู่เกาะ และประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังจะถูกบังคับให้มีมาตรการที่เข้มข้นในการลดก๊าซเรือนกระจกควรจะต้องร่วมมือกันเพื่อต่อรองกับประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและจีนให้ยอมรับในเงื่อนไขของการลดก๊าซเรือนกระจก

4. ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ และเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่จะได้รับผลกระทบต่อทิศทางที่จะเกิดขึ้นแม้ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้ส่งเอกสารแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledges) แต่ก็มีความเป็นไปในอนาคตว่าประเทศไทยอาจต้องดำเนินการส่งเอกสารแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว ดังนั้นประเทศไทยจึงควรเริ่มพิจารณาบทบาทของตนว่าควรมีบทบาทในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกในฐานะที่เป็นรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างไรในการเสนอเอกสารแสดงเจตนาในการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้สอดคล้องต่อการกำหนดเป้าหมายอุณหภูมิโลกและไม่ส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในมาตรา 190 ในเบื้องต้นประเทศไทยอาจกำหนดแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ วางแนวนโยบายในการให้ความรู้แก่ประชาชนและให้หน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมรับมือหากในอนาคตประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเอกสารแสดงเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก (Pledges)

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

เกษมสันต์ จิณณวาโส. นโยบายของประเทศไทยในการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550

โครงการเพื่อสิ่งแวดล้อม, หลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ [ออนไลน์] 2554 แหล่งที่มา : [http://www.jgsee.kmutt.ac.th/greenhouse/unfccc/unfccc\\_2.php](http://www.jgsee.kmutt.ac.th/greenhouse/unfccc/unfccc_2.php)[11 ตุลาคม 2554]

ชโลทร แก่นสันตีสุขมงคล และกุลวดี แก่นสันตีสุขมงคล. โครงการการศึกษาการจัดสรรพันธกรณี

ระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายหลังพิธีสารเกียวโต. กรุงเทพฯ :

สกว. , 2554

บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์, Cancun Agreement และระบอบระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศหลังปี 2012 [ออนไลน์] 15 ธันวาคม 2554, แหล่งที่มา : <http://www.senate.go.th/committee2551/committee/files/committee5/cancun%20agreement%20.pdf> [15 ธันวาคม 2554]

พรชัย ด้านวิวัฒน์. ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน. วารสาร

นิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2543) : 34.

ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์] 2555 ,

แหล่งที่มา : <http://www.dlo.co.th/node/252> [17 กุมภาพันธ์ 2555]

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ กอบกุล ราษฎร์นาค. นโยบายสาธารณะเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศ. เชียงใหม่ : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,

2553

วุฒิ หวังวัชรกุล. วิกฤติโลกร้อนในทัศนะนักเศรษฐศาสตร์. วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิ

ราช 3 (มิถุนายน 2551) : 5.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ

ธรรม, 2542

สิริวรรณ สุจริต. การระงับข้อพิพาททางการค้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายใต้องค์การการค้าโลก.  
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

องค์การความร่วมมือและการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, คณะกรรมการ  
 ระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ IPCC [ออนไลน์] 2554  
 แหล่งที่มา: <http://www.ru.ac.th/climate-change/coop.htm>[11 ตุลาคม 2554]

อัษฎาพร ไกรพานนท์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. กรุงเทพฯ :  
 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม  
 , 2544

อุตุนิยมนวิทยา, กรม, การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ [ออนไลน์] 2554 แหล่งที่มา : [www.tmd.go.th/ncct/climate\\_change.php](http://www.tmd.go.th/ncct/climate_change.php). [17 กุมภาพันธ์ 2554]

อำนาจ ชิดไธสง และ บัณฑิตพร เศรษฐศิริโรตม์. ชุดโครงการวิจัยการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์  
 ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สกว., 2554

#### ภาษาอังกฤษ

Birnie, Patricia W.. International law and the environment. Oxford: Clarendon Press, 1992

Brown Weiss. The Rise or the Fall of International Law?. 69 Fordham L. Rev. (2000):  
 345-372

Cancún Climate Change Conference ,29 November - 10 December 2010 ,Summary of  
 the Meeting COP 16 Closes with Adoption of Cancun Agreements [online] 2011,  
 Available from: [www.iisd.ca/climate/cop16](http://www.iisd.ca/climate/cop16). [19 April 2011]

Daniel Bodansky. Jutta Brunne and Ellen Hey. The Oxford handbook of international  
 Environmental Law. Oxford: Oxford University Press, 2008

David Hunter, James Salaman and Durwood Zealke. International Environmental Law  
 and Policy. New York, N.Y. : Foundation Press, 2002

David King FRS, Kenneth Richards and Sally Tyldesley, International climate change negotiations : Key lessons and next steps [online] 2011, Available from: [http://www.smithschool.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2011/03/Climate-Negotiations-report\\_Final.pdf](http://www.smithschool.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2011/03/Climate-Negotiations-report_Final.pdf) [27 Oct 2011]

David Wirth. The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and Back or Virsa. 29 Georgia Law Review 599 (1995): 125

Dinah Shelton, Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment, Stanford Journal of International Law 103 (1991)

Elli Louka. International Environmental Law : Fairness, Effectiveness, and World Order. New York: Cambridge University Press,2006

Fifteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and Fifth Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (COP 15 and COP/MOP 5) 7-18 December 2009, Copenhagen, Denmark, Summary of the Meeting [online], 2010, Available from: [www.iisd.ca/climate/cop15](http://www.iisd.ca/climate/cop15) [20 Aug 2010]

Ian Brownlie. Principles of public international law. Oxford: Clarendon Press, 1990

Iisd, Earth Negotiations Bulletin, Vol.12 No.498.[online], 2011, Available from: [www.iisd.ca/download/pdf/enb12498e.pdf](http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12498e.pdf) [23 June 2011]

Iisd, Summary of the Bangkok Climate Change Talks 28 September – 9 October 2009 [online] 2011, Available from: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12439e.html> [12 Oct 2011]

Iisd, Summary of the Copenhagen climate change conference volume 12 number 456 [online] 2011, Available from: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12459e.html> [12 Nov 2011]

- IPCC, Climate Change 2007: Synthesis Report [online], 2012, Available from: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_synthesis\\_report.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm) [27 July 2012]
- IPCC, Second Assessment Climate Change 1995 [online], 2011, Available from: <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>. [19 April 2011]
- Kevin A. Baument, Timothy Herzog, and Jonathan Pershing, Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy [online], 2011, Available from: [http://pdf.wri.org/navigating\\_numbers.pdf](http://pdf.wri.org/navigating_numbers.pdf) [21 April 2011]
- L. Siegele, Adaptation Under the Copenhagen Accord [online], 2012, Available from: [http://www.field.org.uk/files/Adaptation\\_under\\_the\\_Copenhagen\\_Accord.pdf](http://www.field.org.uk/files/Adaptation_under_the_Copenhagen_Accord.pdf) [28 July 2012]
- Lee Hart. International Emissions Trading Between Developing Countries : The Solution to the Other Half of the Climate Change Problem. Florida Journal of International Law ( Apr 2008) : 85.
- M. Grubb. Seeking fair Weather; Ethics and International Debate on Climate Change. International Affairs, No. 71 (1995) : 463 – 496.
- Meehl, G.A., The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change S. Solomon. New York: Cambridge University Press. 2007
- P. Sands. Emerging Legal Principles in W. Lang. Sustainable Development and International Law (1995) : 63
- Paul Baer, Equity, Greenhouse Gas Emissions, and Global Common Resources Climate Change Policy: A Survey”, in Schneider, S.H., A. Rosencranz, (eds.), Climate Change Policy: A Survey Washington D.C.: Island Press, 2002

Philippe. Differential Treatment in International Law: Toward a New Paradigm of Interstate Relations. EJIL, Vol.10 (1999) : 576-577

Smithschool, International climate change negotiations: Key lessons and next steps [online], 2011, Available from: [http://www.smithschool.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2011/03/Climate-Negotiations-report\\_Final.pdf](http://www.smithschool.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2011/03/Climate-Negotiations-report_Final.pdf) [12 June 2011]

Sumudu A. Atapattu. Emerging Principles of International Environmental Law. New York: Transnational Publisher, 2006

UNEP, IPCC Third Assessment Report : Climate Change 2001 [online], 2012, Available from: [http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/?src=/climate/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/?src=/climate/ipcc_tar/) [27 July 2012]

United Nations Framework Convention on Climate Change, Appendix I –Quantified economy-wide emissions targets for 2002 [online] 2012, Available from: [http://unfccc.int/meetings/copenhagen\\_dec\\_2009/items/5264.php](http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5264.php) [15 July 2012]

Universiteit Utrecht, Legal Responses for Adaptation to Climate Change: The Role of the Principles of Equity and Common but Differentiated Responsibility [online] 2011, Available from: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2010-0629-200137/UUindex.html> [26 Oct 2011]

UNFCCC, Copenhagen Accord [online] 2011, Available from: <http://unfccc.int/home/items/5264.php>. [19 Feb 2011]

UNFCCC, Communications received from Parties in relation to the listing in the chapeau of the Copenhagen Accord [online] 2011, Available from: [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5276.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5276.php). [18 Sept 2011]

USCAN, Who's On Board With The Copenhagen Accord? [online] 2011, Available from: <http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments> [18 Sept 2011]

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION  
ON CLIMATE CHANGE

The Parties to this Convention,

*Acknowledging* that change in the Earth's climate and its adverse effects are a common concern of humankind,

*Concerned* that human activities have been substantially increasing the atmospheric concentrations of greenhouse gases, that these increases enhance the natural greenhouse effect, and that this will result on average in an additional warming of the Earth's surface and atmosphere and may adversely affect natural ecosystems and humankind,

*Noting* that the largest share of historical and current global emissions of greenhouse gases has originated in developed countries, that per capita emissions in developing countries are still relatively low and that the share of global emissions originating in developing countries will grow to meet their social and development needs,

*Aware* of the role and importance in terrestrial and marine ecosystems of sinks and reservoirs of greenhouse gases,

*Noting* that there are many uncertainties in predictions of climate change, particularly with regard to the timing, magnitude and regional patterns thereof,

*Acknowledging* that the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response, in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities and their social and economic conditions,

*Recalling* the pertinent provisions of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, adopted at Stockholm on 16 June 1972,

*Recalling* also that States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause

damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction,

*Reaffirming* the principle of sovereignty of States in international cooperation to address climate change,

*Recognizing* that States should enact effective environmental legislation, that environmental standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and developmental context to which they apply, and that standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries,

*Recalling* the provisions of General Assembly resolution 44/228 of 22 December 1989 on the United Nations Conference on Environment and Development, and resolutions 43/53 of 6 December 1988, 44/207 of 22 December 1989, 45/212 of 21 December 1990 and 46/169 of 19 December 1991 on protection of global climate for present and future generations of mankind,

*Recalling also* the provisions of General Assembly resolution 44/206 of 22 December 1989 on the possible adverse effects of sea-level rise on islands and coastal areas, particularly low-lying coastal areas and the pertinent provisions of General Assembly resolution 44/172 of 19 December 1989 on the implementation of the Plan of Action to Combat Desertification,

*Recalling further* the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1985, and the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987, as adjusted and amended on 29 June 1990,

*Noting* the Ministerial Declaration of the Second World Climate Conference adopted on 7 November 1990,

*Conscious* of the valuable analytical work being conducted by many States on climate change and of the important contributions of the World Meteorological Organization, the United Nations Environment Programme and other organs, organizations and bodies of the United Nations system, as well as other international and intergovernmental bodies, to the exchange of results of scientific research and the coordination of research,

*Recognizing* that steps required to understand and address climate change will be environmentally, socially and economically most effective if they are based on relevant scientific, technical and economic considerations and continually re-evaluated in the light of new findings in these areas,

*Recognizing* that various actions to address climate change can be justified economically in their own right and can also help in solving other environmental problems,

*Recognizing* also the need for developed countries to take immediate action in a flexible manner on the basis of clear priorities, as a first step towards comprehensive response strategies at the global, national and, where agreed, regional levels that take into account all greenhouse gases, with due consideration of their relative contributions to the enhancement of the greenhouse effect,

*Recognizing further* that low-lying and other small island countries, countries with low-lying coastal, arid and semi-arid areas or areas liable to floods, drought and desertification, and developing countries with fragile mountainous ecosystems are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change,

*Recognizing* the special difficulties of those countries, especially developing countries, whose economies are particularly dependent on fossil fuel production, use and exportation, as a consequence of action taken on limiting greenhouse gas emissions,

*Affirming* that responses to climate change should be coordinated with social and economic development in an integrated manner with a view to avoiding adverse impacts on the latter, taking into full account the legitimate priority needs of developing countries for the achievement of sustained economic growth and the eradication of poverty,

*Recognizing* that all countries, especially developing countries, need access to resources required to achieve sustainable social and economic development and that, in order for developing countries to progress towards that goal, their energy consumption will need to grow taking into account the possibilities for achieving greater energy efficiency and for controlling greenhouse gas emissions in general, including

through the application of new technologies on terms which make such an application economically and socially beneficial,

*Determined* to protect the climate system for present and future generations,

Have agreed as follows:

## Article 1

### DEFINITIONS

For the purposes of this Convention:

1. "Adverse effects of climate change" means changes in the physical environment or biota resulting from climate change which have significant deleterious effects on the composition, resilience or productivity of natural and managed ecosystems or on the operation of socio-economic systems or on human health and welfare.
2. "Climate change" means a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.
3. "Climate system" means the totality of the atmosphere, hydrosphere, biosphere and geosphere and their interactions.
4. "Emissions" means the release of greenhouse gases and/or their precursors into the atmosphere over a specified area and period of time.
5. "Greenhouse gases" means those gaseous constituents of the atmosphere, both natural and anthropogenic, that absorb and re-emit infrared radiation.
6. "Regional economic integration organization" means an organization constituted by sovereign States of a given region which has competence in respect of matters governed by this Convention or its protocols and has been duly authorized, in accordance with its internal procedures, to sign, ratify, accept, approve or accede to the instruments concerned.

7. "Reservoir" means a component or components of the climate system where a greenhouse gas or a precursor of a greenhouse gas is stored.

8. "Sink" means any process, activity or mechanism which removes a greenhouse gas, an aerosol or a precursor of a greenhouse gas from the atmosphere.

9. "Source" means any process or activity which releases a greenhouse gas, an aerosol or a precursor of a greenhouse gas into the atmosphere.

## **Article 2**

### **OBJECTIVE**

The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.

## **Article 3**

### **PRINCIPLES**

In their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, inter alia, by the following:

1. The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.

2. The specific needs and special circumstances of developing country Parties, especially those that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change,

and of those Parties, especially developing country Parties, that would have to bear a disproportionate or abnormal burden under the Convention, should be given full consideration.

3. The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost. To achieve this, such policies and measures should take into account different socio-economic contexts, be comprehensive, cover all relevant sources, sinks and reservoirs of greenhouse gases and adaptation, and comprise all economic sectors. Efforts to address climate change may be carried out cooperatively by interested Parties.

4. The Parties have a right to, and should, promote sustainable development. Policies and measures to protect the climate system against human-induced change should be appropriate for the specific conditions of each Party and should be integrated with national development programmes, taking into account that economic development is essential for adopting measures to address climate change.

5. The Parties should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to sustainable economic growth and development in all Parties, particularly developing country Parties, thus enabling them better to address the problems of climate change. Measures taken to combat climate change, including unilateral ones, should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade.

## Article 4

### COMMITMENTS

1. All Parties, taking into account their common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, shall:

(a) Develop, periodically update, publish and make available to the Conference of the Parties, in accordance with Article 12, national inventories of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol, using comparable methodologies to be agreed upon by the Conference of the Parties;

(b) Formulate, implement, publish and regularly update national and, where appropriate, regional programmes containing measures to mitigate climate change by addressing anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol, and measures to facilitate adequate adaptation to climate change;

(c) Promote and cooperate in the development, application and diffusion, including transfer, of technologies, practices and processes that control, reduce or prevent anthropogenic emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol in all relevant sectors, including the energy, transport, industry, agriculture, forestry and waste management sectors;

(d) Promote sustainable management, and promote and cooperate in the conservation and enhancement, as appropriate, of sinks and reservoirs of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol, including biomass, forests and oceans as well as other terrestrial, coastal and marine ecosystems;

(e) Cooperate in preparing for adaptation to the impacts of climate change; develop and elaborate appropriate and integrated plans for coastal zone management,

water resources and agriculture, and for the protection and rehabilitation of areas, particularly in Africa, affected by drought and desertification, as well as floods;

(f) Take climate change considerations into account, to the extent feasible, in their relevant social, economic and environmental policies and actions, and employ appropriate methods, for example impact assessments, formulated and determined nationally, with a view to minimizing adverse effects on the economy, on public health and on the quality of the environment, of projects or measures undertaken by them to mitigate or adapt to climate change;

(g) Promote and cooperate in scientific, technological, technical, socio-economic and other research, systematic observation and development of data archives related to the climate system and intended to further the understanding and to reduce or eliminate the remaining uncertainties regarding the causes, effects, magnitude and timing of climate change and the economic and social consequences of various response strategies;

(h) Promote and cooperate in the full, open and prompt exchange of relevant scientific, technological, technical, socio-economic and legal information related to the climate system and climate change, and to the economic and social consequences of various response strategies;

(i) Promote and cooperate in education, training and public awareness related to climate change and encourage the widest participation in this process, including that of non-governmental organizations; and

(j) Communicate to the Conference of the Parties information related to implementation, in accordance with Article 12.

2. The developed country Parties and other Parties included in Annex I commit themselves specifically as provided for in the following:

(a) Each of these Parties shall adopt national<sup>1</sup> policies and take corresponding measures on the mitigation of climate change, by limiting its anthropogenic emissions of

greenhouse gases and protecting and enhancing its greenhouse gas sinks and reservoirs. These policies and measures will demonstrate that developed countries are taking the lead in modifying longer-term trends in anthropogenic emissions consistent with the objective of the Convention, recognizing that the return by the end of the present decade to earlier levels of anthropogenic emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol would contribute to such modification, and taking into account the differences in these Parties' starting points and approaches, economic structures and resource bases, the need to maintain strong and sustainable economic growth, available technologies and other individual circumstances, as well as the need for equitable and appropriate contributions by each of these Parties to the global effort regarding that objective. These Parties may implement such policies and measures jointly with other Parties and may assist other Parties in contributing to the achievement of the objective of the Convention and, in particular, that of this subparagraph;

(b) In order to promote progress to this end, each of these Parties shall communicate, within six months of the entry into force of the Convention for it and periodically thereafter, and in accordance with Article 12, detailed information on its policies and measures referred to in subparagraph (a) above, as well as on its resulting projected anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol for the period referred to in subparagraph (a), with the aim of returning individually or jointly to their 1990 levels these anthropogenic emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol. This information will be reviewed by the Conference of the Parties, at its first session and periodically thereafter, in accordance with Article 7;

(c) Calculations of emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases for the purposes of subparagraph (b) above should take into account the best available scientific knowledge, including of the effective capacity of sinks and the respective contributions of such gases to climate change. The Conference of the Parties shall consider and agree on methodologies for these calculations at its first session and review them regularly thereafter;

(d) The Conference of the Parties shall, at its first session, review the adequacy of subparagraphs (a) and (b) above. Such review shall be carried out in the light of the best available scientific information and assessment on climate change and its impacts, as well as relevant technical, social and economic information. Based on this review, the Conference of the Parties shall take appropriate action, which may include the adoption of amendments to the commitments in subparagraphs (a) and (b) above. The Conference of the Parties, at its first session, shall also take decisions regarding criteria for joint implementation as indicated in subparagraph (a) above. A second review of subparagraphs (a) and (b) shall take place not later than 31 December 1998, and thereafter at regular intervals determined by the Conference of the Parties, until the objective of the Convention is met;

(e) Each of these Parties shall:

(i) coordinate as appropriate with other such Parties, relevant economic and administrative instruments developed to achieve the objective of the Convention; and

(ii) identify and periodically review its own policies and practices which encourage activities that lead to greater levels of anthropogenic emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol than would otherwise occur;

(f) The Conference of the Parties shall review, not later than 31 December 1998, available information with a view to taking decisions regarding such amendments to the lists in Annexes I and II as may be appropriate, with the approval of the Party concerned;

(g) Any Party not included in Annex I may, in its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, or at any time thereafter, notify the Depositary that it intends to be bound by subparagraphs (a) and (b) above. The Depositary shall inform the other signatories and Parties of any such notification.

3. The developed country Parties and other developed Parties included in Annex II shall provide new and additional financial resources to meet the agreed full costs incurred by

developing country Parties in complying with their obligations under Article 12, paragraph 1. They shall also provide such financial resources, including for the transfer of technology, needed by the developing country Parties to meet the agreed full incremental costs of implementing measures that are covered by paragraph 1 of this Article and that are agreed between a developing country Party and the international entity or entities referred to in Article 11, in accordance with that Article. The implementation of these commitments shall take into account the need for adequacy and predictability in the flow of funds and the importance of appropriate burden sharing among the developed country Parties.

4. The developed country Parties and other developed Parties included in Annex II shall also assist the developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change in meeting costs of adaptation to those adverse effects.

5. The developed country Parties and other developed Parties included in Annex II shall take all practicable steps to promote, facilitate and finance, as appropriate, the transfer of, or access to, environmentally sound technologies and know-how to other Parties, particularly developing country Parties, to enable them to implement the provisions of the Convention. In this process, the developed country Parties shall support the development and enhancement of endogenous capacities and technologies of developing country Parties. Other Parties and organizations in a position to do so may also assist in facilitating the transfer of such technologies.

6. In the implementation of their commitments under paragraph 2 above, a certain degree of flexibility shall be allowed by the Conference of the Parties to the Parties included in Annex I undergoing the process of transition to a market economy, in order to enhance the ability of these Parties to address climate change, including with regard to the historical level of anthropogenic emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol chosen as a reference.

7. The extent to which developing country Parties will effectively implement their commitments under the Convention will depend on the effective implementation by developed country Parties of their commitments under the Convention related to

financial resources and transfer of technology and will take fully into account that economic and social development and poverty eradication are the first and overriding priorities of the developing country Parties.

8. In the implementation of the commitments in this Article, the Parties shall give full consideration to what actions are necessary under the Convention, including actions related to funding, insurance and the transfer of technology, to meet the specific needs and concerns of developing country Parties arising from the adverse effects of climate change and/or the impact of the implementation of response measures, especially on:

- (a) Small island countries;
- (b) Countries with low-lying coastal areas;
- (c) Countries with arid and semi-arid areas, forested areas and areas liable to forest decay;
- (d) Countries with areas prone to natural disasters;
- (e) Countries with areas liable to drought and desertification;
- (f) Countries with areas of high urban atmospheric pollution;
- (g) Countries with areas with fragile ecosystems, including mountainous ecosystems;
- (h) Countries whose economies are highly dependent on income generated from the production, processing and export, and/or on consumption of fossil fuels and associated energy-intensive products; and
- (i) Landlocked and transit countries.

Further, the Conference of the Parties may take actions, as appropriate, with respect to this paragraph.

9. The Parties shall take full account of the specific needs and special situations of the least developed countries in their actions with regard to funding and transfer of technology.

10. The Parties shall, in accordance with Article 10, take into consideration in the implementation of the commitments of the Convention the situation of Parties, particularly developing country Parties, with economies that are vulnerable to the

adverse effects of the implementation of measures to respond to climate change. This applies notably to Parties with economies that are highly dependent on income generated from the production, processing and export, and/or consumption of fossil fuels and associated energy-intensive products and/or the use of fossil fuels for which such Parties have serious difficulties in switching to alternatives.

## Article 5

### RESEARCH AND SYSTEMATIC OBSERVATION

In carrying out their commitments under Article 4, paragraph 1 (g), the Parties shall:

(a) Support and further develop, as appropriate, international and intergovernmental programmes and networks or organizations aimed at defining, conducting, assessing and financing research, data collection and systematic observation, taking into account the need to minimize duplication of effort;

(b) Support international and intergovernmental efforts to strengthen systematic observation and national scientific and technical research capacities and capabilities, particularly in developing countries, and to promote access to, and the exchange of, data and analyses thereof obtained from areas beyond national jurisdiction; and

(c) Take into account the particular concerns and needs of developing countries and cooperate in improving their endogenous capacities and capabilities to participate in the efforts referred to in subparagraphs (a) and (b) above.

## Article 6

### EDUCATION, TRAINING AND PUBLIC AWARENESS

In carrying out their commitments under Article 4, paragraph 1 (i), the Parties shall:

(a) Promote and facilitate at the national and, as appropriate, subregional and regional levels, and in accordance with national laws and regulations, and within their respective capacities:

(i) the development and implementation of educational and public awareness programmes on climate change and its effects;

(ii) public access to information on climate change and its effects;

(iii) public participation in addressing climate change and its effects and developing adequate responses; and

(iv) training of scientific, technical and managerial personnel;

(b) Cooperate in and promote, at the international level, and, where appropriate, using existing bodies:

(i) the development and exchange of educational and public awareness material on climate change and its effects; and

(ii) the development and implementation of education and training programmes, including the strengthening of national institutions and the exchange or secondment of personnel to train experts in this field, in particular for developing countries.

## Article 7

### CONFERENCE OF THE PARTIES

1. A Conference of the Parties is hereby established.

2. The Conference of the Parties, as the supreme body of this Convention, shall keep under regular review the implementation of the Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt, and shall make, within its mandate, the decisions necessary to promote the effective implementation of the Convention. To this end, it shall:

(a) Periodically examine the obligations of the Parties and the institutional arrangements under the Convention, in the light of the objective of the Convention, the

experience gained in its implementation and the evolution of scientific and technological knowledge;

(b) Promote and facilitate the exchange of information on measures adopted by the Parties to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention;

(c) Facilitate, at the request of two or more Parties, the coordination of measures adopted by them to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention;

(d) Promote and guide, in accordance with the objective and provisions of the Convention, the development and periodic refinement of comparable methodologies, to be agreed on by the Conference of the Parties, inter alia, for preparing inventories of greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks, and for evaluating the effectiveness of measures to limit the emissions and enhance the removals of these gases;

(e) Assess, on the basis of all information made available to it in accordance with the provisions of the Convention, the implementation of the Convention by the Parties, the overall effects of the measures taken pursuant to the Convention, in particular environmental, economic and social effects as well as their cumulative impacts and the extent to which progress towards the objective of the Convention is being achieved;

(f) Consider and adopt regular reports on the implementation of the Convention and ensure their publication;

(g) Make recommendations on any matters necessary for the implementation of the Convention;

(h) Seek to mobilize financial resources in accordance with Article 4, paragraphs 3, 4 and 5, and Article 11;

(i) Establish such subsidiary bodies as are deemed necessary for the implementation of the Convention;

(j) Review reports submitted by its subsidiary bodies and provide guidance to them;

(k) Agree upon and adopt, by consensus, rules of procedure and financial rules for itself and for any subsidiary bodies;

(l) Seek and utilize, where appropriate, the services and cooperation of, and information provided by, competent international organizations and intergovernmental and non-governmental bodies; and

(m) Exercise such other functions as are required for the achievement of the objective of the Convention as well as all other functions assigned to it under the Convention.

3. The Conference of the Parties shall, at its first session, adopt its own rules of procedure as well as those of the subsidiary bodies established by the Convention, which shall include decision-making procedures for matters not already covered by decision-making procedures stipulated in the Convention. Such procedures may include specified majorities required for the adoption of particular decisions.

4. The first session of the Conference of the Parties shall be convened by the interim secretariat referred to in Article 21 and shall take place not later than one year after the date of entry into force of the Convention. Thereafter, ordinary sessions of the Conference of the Parties shall be held every year unless otherwise decided by the Conference of the Parties.

5. Extraordinary sessions of the Conference of the Parties shall be held at such other times as may be deemed necessary by the Conference, or at the written request of any Party, provided that, within six months of the request being communicated to the Parties by the secretariat, it is supported by at least one third of the Parties.

6. The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State member thereof or observers thereto not Party to the Convention, may be represented at sessions of the Conference of the Parties as observers. Any body or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, which is qualified in matters covered by the Convention, and which has informed the secretariat of its wish to be represented at a session of the Conference of the Parties as an observer, may be so admitted unless at least one third of the Parties present object. The admission and participation of observers shall be subject to the rules of procedure adopted by the Conference of the Parties.

## Article 8

### SECRETARIAT

1. A secretariat is hereby established.

2. The functions of the secretariat shall be:

(a) To make arrangements for sessions of the Conference of the Parties and its subsidiary bodies established under the Convention and to provide them with services as required;

(b) To compile and transmit reports submitted to it;

(c) To facilitate assistance to the Parties, particularly developing country Parties, on request, in the compilation and communication of information required in accordance with the provisions of the Convention;

(d) To prepare reports on its activities and present them to the Conference of the Parties;

(e) To ensure the necessary coordination with the secretariats of other relevant international bodies;

(f) To enter, under the overall guidance of the Conference of the Parties, into such administrative and contractual arrangements as may be required for the effective discharge of its functions; and

(g) To perform the other secretariat functions specified in the Convention and in any of its protocols and such other functions as may be determined by the Conference of the Parties.

3. The Conference of the Parties, at its first session, shall designate a permanent secretariat and make arrangements for its functioning.

## Article 9

### SUBSIDIARY BODY FOR SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL ADVICE

1. A subsidiary body for scientific and technological advice is hereby established to provide the Conference of the Parties and, as appropriate, its other subsidiary bodies with timely information and advice on scientific and technological matters relating to the Convention. This body shall be open to participation by all Parties and shall be multidisciplinary. It shall comprise government representatives competent in the relevant field of expertise. It shall report regularly to the Conference of the Parties on all aspects of its work.

2. Under the guidance of the Conference of the Parties, and drawing upon existing competent international bodies, this body shall:

(a) Provide assessments of the state of scientific knowledge relating to climate change and its effects;

(b) Prepare scientific assessments on the effects of measures taken in the implementation of the Convention;

(c) Identify innovative, efficient and state-of-the-art technologies and know-how and advise on the ways and means of promoting development and/or transferring such technologies;

(d) Provide advice on scientific programmes, international cooperation in research and development related to climate change, as well as on ways and means of supporting endogenous capacity-building in developing countries; and

(e) Respond to scientific, technological and methodological questions that the Conference of the Parties and its subsidiary bodies may put to the body.

3. The functions and terms of reference of this body may be further elaborated by the Conference of the Parties.

## Article 10

### SUBSIDIARY BODY FOR IMPLEMENTATION

1. A subsidiary body for implementation is hereby established to assist the Conference of the Parties in the assessment and review of the effective implementation of the Convention. This body shall be open to participation by all Parties and comprise government representatives who are experts on matters related to climate change. It shall report regularly to the Conference of the Parties on all aspects of its work.

2. Under the guidance of the Conference of the Parties, this body shall:

(a) Consider the information communicated in accordance with Article 12, paragraph 1, to assess the overall aggregated effect of the steps taken by the Parties in the light of the latest scientific assessments concerning climate change;

(b) Consider the information communicated in accordance with Article 12, paragraph 2, in order to assist the Conference of the Parties in carrying out the reviews required by Article 4, paragraph 2 (d); and

(c) Assist the Conference of the Parties, as appropriate, in the preparation and implementation of its decisions.

## Article 11

### FINANCIAL MECHANISM

1. A mechanism for the provision of financial resources on a grant or concessional basis, including for the transfer of technology, is hereby defined. It shall function under the guidance of and be accountable to the Conference of the Parties, which shall decide on its policies, programme priorities and eligibility criteria related to this Convention. Its operation shall be entrusted to one or more existing international entities.

2. The financial mechanism shall have an equitable and balanced representation of all Parties within a transparent system of governance.

3. The Conference of the Parties and the entity or entities entrusted with the operation of the financial mechanism shall agree upon arrangements to give effect to the above paragraphs, which shall include the following:

(a) Modalities to ensure that the funded projects to address climate change are in conformity with the policies, programme priorities and eligibility criteria established by the Conference of the Parties;

(b) Modalities by which a particular funding decision may be reconsidered in light of these policies, programme priorities and eligibility criteria;

(c) Provision by the entity or entities of regular reports to the Conference of the Parties on its funding operations, which is consistent with the requirement for accountability set out in paragraph 1 above; and

(d) Determination in a predictable and identifiable manner of the amount of funding necessary and available for the implementation of this Convention and the conditions under which that amount shall be periodically reviewed.

4. The Conference of the Parties shall make arrangements to implement the above-mentioned provisions at its first session, reviewing and taking into account the interim arrangements referred to in Article 21, paragraph 3, and shall decide whether these

interim arrangements shall be maintained. Within four years thereafter, the Conference of the Parties shall review the financial mechanism and take appropriate measures.

5. The developed country Parties may also provide and developing country Parties avail themselves of, financial resources related to the implementation of the Convention through bilateral, regional and other multilateral channels.

## Article 12

### COMMUNICATION OF INFORMATION RELATED TO IMPLEMENTATION

1. In accordance with Article 4, paragraph 1, each Party shall communicate to the Conference of the Parties, through the secretariat, the following elements of information:

(a) A national inventory of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol, to the extent its capacities permit, using comparable methodologies to be promoted and agreed upon by the Conference of the Parties;

(b) A general description of steps taken or envisaged by the Party to implement the Convention; and

(c) Any other information that the Party considers relevant to the achievement of the objective of the Convention and suitable for inclusion in its communication, including, if feasible, material relevant for calculations of global emission trends.

2. Each developed country Party and each other Party included in Annex I shall incorporate in its communication the following elements of information:

(a) A detailed description of the policies and measures that it has adopted to implement its commitment under Article 4, paragraphs 2 (a) and 2 (b); and

(b) A specific estimate of the effects that the policies and measures referred to in subparagraph (a) immediately above will have on anthropogenic emissions by its sources and removals by its sinks of greenhouse gases during the period referred to in Article 4, paragraph 2 (a).

3. In addition, each developed country Party and each other developed Party included in Annex II shall incorporate details of measures taken in accordance with Article 4, paragraphs 3, 4 and 5.

4. Developing country Parties may, on a voluntary basis, propose projects for financing, including specific technologies, materials, equipment, techniques or practices that would be needed to implement such projects, along with, if possible, an estimate of all incremental costs, of the reductions of emissions and increments of removals of greenhouse gases, as well as an estimate of the consequent benefits.

5. Each developed country Party and each other Party included in Annex I shall make its initial communication within six months of the entry into force of the Convention for that Party. Each Party not so listed shall make its initial communication within three years of the entry into force of the Convention for that Party, or of the availability of financial resources in accordance with Article 4, paragraph 3. Parties that are least developed countries may make their initial communication at their discretion. The frequency of subsequent communications by all Parties shall be determined by the Conference of the Parties, taking into account the differentiated timetable set by this paragraph.

6. Information communicated by Parties under this Article shall be transmitted by the secretariat as soon as possible to the Conference of the Parties and to any subsidiary bodies concerned. If necessary, the procedures for the communication of information may be further considered by the Conference of the Parties.

7. From its first session, the Conference of the Parties shall arrange for the provision to developing country Parties of technical and financial support, on request, in compiling and communicating information under this Article, as well as in identifying the technical and financial needs associated with proposed projects and response measures under Article 4. Such support may be provided by other Parties, by competent international organizations and by the secretariat, as appropriate.

8. Any group of Parties may, subject to guidelines adopted by the Conference of the Parties, and to prior notification to the Conference of the Parties, make a joint

communication in fulfilment of their obligations under this Article, provided that such a communication includes information on the fulfilment by each of these Parties of its individual obligations under the Convention.

9. Information received by the secretariat that is designated by a Party as confidential, in accordance with criteria to be established by the Conference of the Parties, shall be aggregated by the secretariat to protect its confidentiality before being made available to any of the bodies involved in the communication and review of information.

10. Subject to paragraph 9 above, and without prejudice to the ability of any Party to make public its communication at any time, the secretariat shall make communications by Parties under this Article publicly available at the time they are submitted to the Conference of the Parties.

### **Article 13**

#### **RESOLUTION OF QUESTIONS REGARDING IMPLEMENTATION**

The Conference of the Parties shall, at its first session, consider the establishment of a multilateral consultative process, available to Parties on their request, for the resolution of questions regarding the implementation of the Convention.

### **Article 14**

#### **SETTLEMENT OF DISPUTES**

1. In the event of a dispute between any two or more Parties concerning the interpretation or application of the Convention, the Parties concerned shall seek a settlement of the dispute through negotiation or any other peaceful means of their own choice.

2. When ratifying, accepting, approving or acceding to the Convention, or at any time thereafter, a Party which is not a regional economic integration organization may declare in a written instrument submitted to the Depositary that, in respect of any dispute concerning the interpretation or application of the Convention, it recognizes as

compulsory ipso facto and without special agreement, in relation to any Party accepting the same obligation:

(a) Submission of the dispute to the International Court of Justice; and/or

(b) Arbitration in accordance with procedures to be adopted by the Conference of the Parties as soon as practicable, in an annex on arbitration. A Party which is a regional economic integration organization may make a declaration with like effect in relation to arbitration in accordance with the procedures referred to in subparagraph (b) above.

3. A declaration made under paragraph 2 above shall remain in force until it expires in accordance with its terms or until three months after written notice of its revocation has been deposited with the Depositary.

4. A new declaration, a notice of revocation or the expiry of a declaration shall not in any way affect proceedings pending before the International Court of Justice or the arbitral tribunal, unless the parties to the dispute otherwise agree.

5. Subject to the operation of paragraph 2 above, if after twelve months following notification by one Party to another that a dispute exists between them, the Parties concerned have not been able to settle their dispute through the means mentioned in paragraph 1 above, the dispute shall be submitted, at the request of any of the parties to the dispute, to conciliation.

6. A conciliation commission shall be created upon the request of one of the parties to the dispute. The commission shall be composed of an equal number of members appointed by each party concerned and a chairman chosen jointly by the members appointed by each party. The commission shall render a recommendatory award, which the parties shall consider in good faith.

7. Additional procedures relating to conciliation shall be adopted by the Conference of the Parties, as soon as practicable, in an annex on conciliation.

8. The provisions of this Article shall apply to any related legal instrument which the Conference of the Parties may adopt, unless the instrument provides otherwise.

## Article 15

### AMENDMENTS TO THE CONVENTION

1. Any Party may propose amendments to the Convention.
2. Amendments to the Convention shall be adopted at an ordinary session of the Conference of the Parties. The text of any proposed amendment to the Convention shall be communicated to the Parties by the secretariat at least six months before the meeting at which it is proposed for adoption. The secretariat shall also communicate proposed amendments to the signatories to the Convention and, for information, to the Depositary.
3. The Parties shall make every effort to reach agreement on any proposed amendment to the Convention by consensus. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached, the amendment shall as a last resort be adopted by a three-fourths majority vote of the Parties present and voting at the meeting. The adopted amendment shall be communicated by the secretariat to the Depositary, who shall circulate it to all Parties for their acceptance.
4. Instruments of acceptance in respect of an amendment shall be deposited with the Depositary. An amendment adopted in accordance with paragraph 3 above shall enter into force for those Parties having accepted it on the ninetieth day after the date of receipt by the Depositary of an instrument of acceptance by at least three fourths of the Parties to the Convention.
5. The amendment shall enter into force for any other Party on the ninetieth day after the date on which that Party deposits with the Depositary its instrument of acceptance of the said amendment.
6. For the purposes of this Article, "Parties present and voting" means Parties present and casting an affirmative or negative vote.

## Article 16

### ADOPTION AND AMENDMENT OF ANNEXES TO THE CONVENTION

1. Annexes to the Convention shall form an integral part thereof and, unless otherwise expressly provided, a reference to the Convention constitutes at the same time a reference to any annexes thereto. Without prejudice to the provisions of Article 14, paragraphs 2 (b) and 7, such annexes shall be restricted to lists, forms and any other material of a descriptive nature that is of a scientific, technical, procedural or administrative character.
2. Annexes to the Convention shall be proposed and adopted in accordance with the procedure set forth in Article 15, paragraphs 2, 3 and 4.
3. An annex that has been adopted in accordance with paragraph 2 above shall enter into force for all Parties to the Convention six months after the date of the communication by the Depositary to such Parties of the adoption of the annex, except for those Parties that have notified the Depositary, in writing, within that period of their non-acceptance of the annex. The annex shall enter into force for Parties which withdraw their notification of non-acceptance on the ninetieth day after the date on which withdrawal of such notification has been received by the Depositary.
4. The proposal, adoption and entry into force of amendments to annexes to the Convention shall be subject to the same procedure as that for the proposal, adoption and entry into force of annexes to the Convention in accordance with paragraphs 2 and 3 above.
5. If the adoption of an annex or an amendment to an annex involves an amendment to the Convention, that annex or amendment to an annex shall not enter into force until such time as the amendment to the Convention enters into force.

## Article 17

### PROTOCOLS

1. The Conference of the Parties may, at any ordinary session, adopt protocols to the Convention.
2. The text of any proposed protocol shall be communicated to the Parties by the secretariat at least six months before such a session.
3. The requirements for the entry into force of any protocol shall be established by that instrument.
4. Only Parties to the Convention may be Parties to a protocol.
5. Decisions under any protocol shall be taken only by the Parties to the protocol concerned.

## Article 18

### RIGHT TO VOTE

1. Each Party to the Convention shall have one vote, except as provided for in paragraph 2 below.
2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to the Convention. Such an organization shall not exercise its right to vote if any of its member States exercises its right, and vice versa.

## Article 19

### DEPOSITARY

The Secretary-General of the United Nations shall be the Depositary of the Convention and of protocols adopted in accordance with Article 17.

## Article 20

### SIGNATURE

This Convention shall be open for signature by States Members of the United Nations or of any of its specialized agencies or that are Parties to the Statute of the International Court of Justice and by regional economic integration organizations at Rio de Janeiro, during the United Nations Conference on Environment and Development, and thereafter at United Nations Headquarters in New York from 20 June 1992 to 19 June 1993.

## Article 21

### INTERIM ARRANGEMENTS

1. The secretariat functions referred to in Article 8 will be carried out on an interim basis by the secretariat established by the General Assembly of the United Nations in its resolution 45/212 of 21 December 1990, until the completion of the first session of the Conference of the Parties.
2. The head of the interim secretariat referred to in paragraph 1 above will cooperate closely with the Intergovernmental Panel on Climate Change to ensure that the Panel can respond to the need for objective scientific and technical advice. Other relevant scientific bodies could also be consulted.
3. The Global Environment Facility of the United Nations Development Programme, the United Nations Environment Programme and the International Bank for Reconstruction and Development shall be the international entity entrusted with the operation of the financial mechanism referred to in Article 11 on an interim basis. In this connection, the Global Environment Facility should be appropriately restructured and its membership made universal to enable it to fulfil the requirements of Article 11.

## Article 22

### RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL OR ACCESSION

1. The Convention shall be subject to ratification, acceptance, approval or accession by States and by regional economic integration organizations. It shall be open for accession from the day after the date on which the Convention is closed for signature. Instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Depositary.

2. Any regional economic integration organization which becomes a Party to the Convention without any of its member States being a Party shall be bound by all the obligations under the Convention. In the case of such organizations, one or more of whose member States is a Party to the Convention, the organization and its member States shall decide on their respective responsibilities for the performance of their obligations under the Convention. In such cases, the organization and the member States shall not be entitled to exercise rights under the Convention concurrently.

3. In their instruments of ratification, acceptance, approval or accession, regional economic integration organizations shall declare the extent of their competence with respect to the matters governed by the Convention. These organizations shall also inform the Depositary, who shall in turn inform the Parties, of any substantial modification in the extent of their competence.

## Article 23

### ENTRY INTO FORCE

1. The Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the fiftieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

2. For each State or regional economic integration organization that ratifies, accepts or approves the Convention or accedes thereto after the deposit of the fiftieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Convention shall enter into force on

the ninetieth day after the date of deposit by such State or regional economic integration organization of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

3. For the purposes of paragraphs 1 and 2 above, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by States members of the organization.

#### Article 24

#### RESERVATIONS

No reservations may be made to the Convention.

#### Article 25

#### WITHDRAWAL

1. At any time after three years from the date on which the Convention has entered into force for a Party, that Party may withdraw from the Convention by giving written notification to the Depositary.

2. Any such withdrawal shall take effect upon expiry of one year from the date of receipt by the Depositary of the notification of withdrawal, or on such later date as may be specified in the notification of withdrawal.

3. Any Party that withdraws from the Convention shall be considered as also having withdrawn from any protocol to which it is a Party.

#### Article 26

#### AUTHENTIC TEXTS

The original of this Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorized to that effect, have signed this Convention.

DONE at New York this ninth day of May one thousand nine hundred and ninety-two.

**Annex I**

Australia

Austria

Belarusa

Belgium

Bulgariaa

Canada

Croatiaa \*

Czech Republica \*

Denmark

European Economic Community

Estoniaa

Finland

France

Germany

Greece

Hungarya

Iceland

Ireland

Italy

Japan

Latviaa

Liechtenstein\*

Lithuaniaa

Luxembourg

Monaco\*

Netherlands

New Zealand

Norway

Poland

Portugal

Romaniaa

Russian Federationa

Slovakiaa \*

Sloveniaa \*

Spain

Sweden

Switzerland

Turkey

Ukrainea

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

United States of America

## **Annex II**

Australia

Austria

Belgium

Canada

Denmark

European Economic Community

Finland

France

Germany

Greece

Iceland

Ireland

Italy

Japan

Luxembourg

Netherlands

New Zealand

Norway

Portugal

Spain

Sweden

Switzerland

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

United States of America

**CONFERENCE OF THE PARTIES**

Fifteenth session

Copenhagen, 7.18 December 2009

Agenda item 9

High-level segment

Draft decision -/CP.15

Proposal by the President

Copenhagen Accord

The Heads of State, Heads of Government, Ministers, and other heads of delegation present at the United Nations Climate Change Conference 2009 in Copenhagen,

*In pursuit* of the ultimate objective of the Convention as stated in its Article 2,

*Being guided* by the principles and provisions of the Convention,

*Noting* the results of work done by the two Ad hoc Working Groups,

*Endorsing* decision x/CP.15 on the Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action and decision x/CMP.5 that requests the Ad hoc Working Group on Further Commitments of Annex I

Parties under the Kyoto Protocol to continue its work,

*Have agreed* on this Copenhagen Accord which is operational immediately.

1. We underline that climate change is one of the greatest challenges of our time. We emphasise our strong political will to urgently combat climate change in accordance with the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities. To achieve the ultimate objective of the Convention to stabilize greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system, we shall, recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degrees Celsius, on the basis of equity and in the context of sustainable development, enhance our long-term cooperative action to combat climate change. We recognize the critical impacts of climate change and the potential impacts of response measures on countries particularly vulnerable to its adverse effects and stress the need to establish a comprehensive adaptation programme including international support.

2. We agree that deep cuts in global emissions are required according to science, and as documented by the IPCC Fourth Assessment Report with a view to reduce global emissions so as to hold the increase in global temperature below 2 degrees Celsius, and take action to meet this objective consistent with science and on the basis of equity. We should cooperate in achieving the peaking of global and national emissions as soon as possible, recognizing that the time frame for peaking will be longer in developing countries and bearing in mind that social and economic development and poverty eradication are the first and overriding priorities of developing countries and that a low-emission development strategy is indispensable to sustainable development.

3. Adaptation to the adverse effects of climate change and the potential impacts of response measures is a challenge faced by all countries. Enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required to ensure the implementation of the Convention by enabling and supporting the implementation of adaptation actions aimed at reducing vulnerability and building resilience in developing countries, especially in those that are particularly vulnerable, especially least developed countries, small island developing States and Africa. We agree that developed countries shall provide adequate, predictable and sustainable financial resources, technology and capacity-building to support the implementation of adaptation action in developing countries.

4. Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economywide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given in Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document. Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emissions reductions initiated by the Kyoto Protocol. Delivery of reductions and financing by developed countries will be measured, reported and verified in accordance with existing and any further guidelines adopted by the Conference of the Parties, and will ensure that accounting of such targets and finance is rigorous, robust and transparent.

5. Non-Annex I Parties to the Convention will implement mitigation actions, including those to be submitted to the secretariat by non-Annex I Parties in the format

given in Appendix II by 31 January 2010, for compilation in an INF document, consistent with Article 4.1 and Article 4.7 and in the context of sustainable development. Least developed countries and small island developing States may undertake actions voluntarily and on the basis of support. Mitigation actions subsequently taken and envisaged by Non-Annex I Parties, including national inventory reports, shall be communicated through national communications consistent with Article 12.1(b) every two years on the basis of guidelines to be adopted by the Conference of the Parties. Those mitigation actions in national communications or otherwise communicated to the Secretariat will be added to the list in appendix II. Mitigation actions taken by Non-Annex I Parties will be subject to their domestic measurement, reporting and verification the result of which will be reported through their national communications every two years. Non-Annex I Parties will communicate information on the implementation of their actions through National Communications, with provisions for international consultations and analysis under clearly defined guidelines that will ensure that national sovereignty is respected. Nationally appropriate mitigation actions seeking international support will be recorded in a registry along with relevant technology, finance and capacity building support. Those actions supported will be added to the list in appendix II. These supported nationally appropriate mitigation actions will be subject to international measurement, reporting and verification in accordance with guidelines adopted by the Conference of the Parties.

6. We recognize the crucial role of reducing emission from deforestation and forest degradation and the need to enhance removals of greenhouse gas emission by forests and agree on the need to provide positive incentives to such actions through the immediate establishment of a mechanism including REDD-plus, to enable the mobilization of financial resources from developed countries.

7. We decide to pursue various approaches, including opportunities to use markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote mitigation actions. Developing countries, especially those with low emitting economies should be provided incentives to continue to develop on a low emission pathway.

8. Scaled up, new and additional, predictable and adequate funding as well as improved access shall be provided to developing countries, in accordance with the

relevant provisions of the Convention, to enable and support enhanced action on mitigation, including substantial finance to reduce emissions from deforestation and forest degradation (REDD-plus), adaptation, technology development and transfer and capacity-building, for enhanced implementation of the Convention. The collective commitment by developed countries is to provide new and additional resources, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010 . 2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation. Funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa. In the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, developed countries commit to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion dollars a year by 2020 to address the needs of developing countries. This funding will come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources of finance. New multilateral funding for adaptation will be delivered through effective and efficient fund arrangements, with a governance structure providing for equal representation of developed and developing countries. A significant portion of such funding should flow through the Copenhagen Green Climate Fund.

9. To this end, a High Level Panel will be established under the guidance of and accountable to the Conference of the Parties to study the contribution of the potential sources of revenue, including alternative sources of finance, towards meeting this goal.

10. We decide that the Copenhagen Green Climate Fund shall be established as an operating entity of the financial mechanism of the Convention to support projects, programme, policies and other activities in developing countries related to mitigation including REDD-plus, adaptation, capacitybuilding, technology development and transfer.

11. In order to enhance action on development and transfer of technology we decide to establish a Technology Mechanism to accelerate technology development and transfer in support of action on adaptation and mitigation that will be guided by a country-driven approach and be based on national circumstances and priorities.

12. We call for an assessment of the implementation of this Accord to be completed by 2015, including in light of the Convention's ultimate objective. This would include consideration of strengthening the long-term goal referencing various matters presented by the science, including in relation to temperature rises of 1.5 degrees Celsius.

#### APPENDIX I

##### Quantified economy-wide emissions targets for 2020

##### Annex I Parties *Quantified economy-wide emissions targets for 2020*

Emissions reduction in 2020 Base year

#### APPENDIX II

##### Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties

##### Non-Annex I *Actions*

-----

Conference of the Parties

Report of the Conference of the Parties on its sixteenth  
session, held in Cancun from 29 November to  
10 December 2010

Addendum

Part Two: Action taken by the Conference of the Parties  
at its sixteenth session

Contents

Decisions adopted by the Conference of the Parties

	Page
Decision	2
1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc WorkingGroup on Long-term Cooperative Action under the Convention	

## Decision 1/CP.16

### The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention

*The Conference of the Parties,*

*Recalling* its decision 1/CP.13 (the Bali Action Plan) and decision 1/CP.15,

*Seeking* to secure progress in a balanced manner, with the understanding that, through this decision, not all aspects of the work of the Ad Hoc Working Group on Longterm Cooperative Action under the Convention are concluded, and that nothing in this decision shall prejudge prospects for, or the content of, a legally binding outcome in the future,

*Reaffirming* the commitment to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action, now, up to and beyond 2012, in order to achieve the ultimate objective of the Convention,

*Recalling* the principles, provisions and commitments set forth in the Convention, in particular its Articles 3 and 4,

*Recognizing* that climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet, and thus requires to be urgently addressed by all Parties,

*Affirming* the legitimate needs of developing country Parties for the achievement of sustained economic growth and the eradication of poverty, so as to be able to deal with climate change,

*Noting* resolution 10/4 of the United Nations Human Rights Council on human rights and climate change, which recognizes that the adverse effects of climate change have a range of direct and indirect implications for the effective enjoyment of human rights and that the effects of climate change will be felt most acutely by those segments

of the population that are already vulnerable owing to geography, gender, age, indigenous or minority status, or disability,

#### **I. A shared vision for long-term cooperative action**

1. *Affirms* that climate change is one of the greatest challenges of our time and that all Parties share a vision for long-term cooperative action in order to achieve the objective of the Convention under its Article 2, including through the achievement of a global goal, on the basis of equity and in accordance with common but differentiated responsibilities and respective capabilities; this vision is to guide the policies and actions of all Parties, while taking into full consideration the different circumstances of Parties in accordance with the principles and provisions of the Convention; the vision addresses mitigation, adaptation, finance, technology development and transfer, and capacity-building in a balanced, integrated and comprehensive manner to enhance and achieve the full, effective and sustained implementation of the Convention, now, up to and beyond 2012;

2. *Further affirms* that:

(a) Scaled-up overall mitigation efforts that allow for the achievement of desired stabilization levels are necessary, with developed country Parties showing leadership by undertaking ambitious emission reductions and providing technology, capacity-building and financial resources to developing country Parties, in accordance with the relevant provisions of the Convention;

(b) Adaptation must be addressed with the same priority as mitigation and requires appropriate institutional arrangements to enhance adaptation action and support;

(c) All Parties should cooperate, consistent with the principles of the Convention, through effective mechanisms, enhanced means and appropriate enabling environments, and enhance technology development and the transfer of technologies to developing country Parties to enable action on mitigation and adaptation;

(d) Mobilization and provision of scaled-up, new, additional, adequate and predictable financial resources is necessary to address the adaptation and mitigation needs of developing countries;

(e) Capacity-building is essential to enable developing country Parties to participate fully in, and to implement effectively, their commitments under the Convention; and that the goal is to enhance the capacity of developing country Parties in all areas;

3. *Recognizes* that warming of the climate system is unequivocal and that most of the observed increase in global average temperatures since the mid-twentieth century is very likely due to the observed increase in anthropogenic greenhouse gas concentrations, as assessed by the Intergovernmental Panel on Climate Change in its Fourth Assessment Report;

4. *Further recognizes* that deep cuts in global greenhouse gas emissions are required according to science, and as documented in the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, with a view to reducing global greenhouse gas emissions so as to hold the increase in global average temperature below 2 °C above preindustrial levels, and that Parties should take urgent action to meet this long-term goal, consistent with science and on the basis of equity; *also recognizes* the need to consider, in the context of the first review, as referred to in paragraph 138 below, strengthening the long-term global goal on the basis of the best available scientific knowledge, including in relation to a global average temperature rise of 1.5 °C;

5. *Agrees*, in the context of the long-term goal and the ultimate objective of the Convention and the Bali Action Plan, to work towards identifying a global goal for substantially reducing global emissions by 2050, and to consider it at the seventeenth session of the Conference of the Parties;

6. *Also agrees* that Parties should cooperate in achieving the peaking of global and national greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that the time frame for peaking will be longer in developing countries, and bearing in mind that social and economic development and poverty eradication are the first and overriding priorities of developing countries and that a low-carbon development strategy is indispensable to sustainable development; in this context, *further agrees* to work towards identifying a time frame for global peaking of greenhouse gas emissions based on the best available scientific knowledge and equitable access to sustainable development, and to consider it at the seventeenth session of the Conference of the Parties;

7. *Recognizes* the need to engage a broad range of stakeholders at the global, regional, national and local levels, be they government, including subnational and local government, private business or civil society, including youth and persons with disability, and that gender equality and the effective participation of women and indigenous peoples are important for effective action on all aspects of climate change;

8. Emphasizes that Parties should, in all climate change related actions, fully respect human rights;

9. Confirms that Parties, especially developing country Parties that would have to bear a disproportionate or abnormal burden under the long-term cooperative action under the Convention, should be given full consideration;

10. Realizes that addressing climate change requires a paradigm shift towards building a low-carbon society that offers substantial opportunities and ensures continued high growth and sustainable development, based on innovative technologies and more sustainable production and consumption and lifestyles, while ensuring a just transition of the workforce that creates decent work and quality jobs;

## **II. Enhanced action on adaptation**

11. Agrees that adaptation is a challenge faced by all Parties, and that enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required to enable and support the implementation of adaptation actions aimed at reducing vulnerability and building resilience in developing country Parties, taking into account the urgent and immediate needs of those developing countries that are particularly vulnerable;

12. Affirms that enhanced action on adaptation should be undertaken in accordance with the Convention, should follow a country-driven, gender-sensitive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and, as appropriate, traditional and indigenous knowledge, with a view to integrating adaptation into relevant social, economic and environmental policies and actions, where appropriate;

13. Decides to hereby establish the Cancun Adaptation Framework encompassing the provisions laid out below, with the objective of enhancing action on adaptation,

including through international cooperation and coherent consideration of matters relating to adaptation under the Convention;

14. Invites all Parties to enhance action on adaptation under the Cancun Adaptation Framework, taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, by undertaking, inter alia, the following:

(a) Planning, prioritizing and implementing adaptation actions, including projects and programmes,<sup>1</sup> and actions identified in national and subnational adaptation plans and strategies, national adaptation programmes of action of the least developed countries, national communications, technology needs assessments and other relevant national planning documents;

(b) Impact, vulnerability and adaptation assessments, including assessments of financial needs as well as economic, social and environmental evaluation of adaptation options;

(c) Strengthening institutional capacities and enabling environments for adaptation, including for climate-resilient development and vulnerability reduction;

(d) Building resilience of socio-economic and ecological systems, including through economic diversification and sustainable management of natural resources;

(e) Enhancing climate change related disaster risk reduction strategies, taking into consideration the Hyogo Framework for Action,<sup>2</sup> where appropriate, early warning systems, risk assessment and management, and sharing and transfer mechanisms such as insurance, at the local, national, subregional and regional levels, as appropriate;

(f) Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels;

(g) Research, development, demonstration, diffusion, deployment and transfer of technologies, practices and processes, and capacity-building for adaptation, with a view to promoting access to technologies, in particular in developing country Parties;

(h) Strengthening data, information and knowledge systems, education and public awareness;

(i) Improving climate-related research and systematic observation for climate

data collection, archiving, analysis and modelling in order to provide decision makers at the national and regional levels with improved climate-related data and information;

15. Decides to hereby establish a process to enable least developed country Parties to formulate and implement national adaptation plans, building upon their experience in preparing and implementing national adaptation programmes of action, as a means of identifying medium- and long-term adaptation needs and developing and implementing strategies and programmes to address those needs;

16. Invites other developing country Parties to employ the modalities formulated to support the above-mentioned national adaptation plans in the elaboration of their planning effort referred to in paragraph 14 (a) above;

17. Requests the Subsidiary Body for Implementation to elaborate modalities and guidelines for the provisions of paragraphs 15 and 16 above, for adoption by the Conference of the Parties at its seventeenth session;

18. Requests developed country Parties to provide developing country Parties, taking into account the needs of those that are particularly vulnerable, with long-term, scaled-up, predictable, new and additional finance, technology and capacity-building, consistent with relevant provisions, to implement urgent, short-, medium- and long-term adaptation actions, plans, programmes and projects at the local, national, subregional and regional levels, in and across different economic and social sectors and ecosystems, as well as to undertake the activities referred to in paragraphs 14–16 above and paragraphs 30, 32 and 33 below;

19. Acknowledges the need to strengthen, enhance and better utilize existing institutional arrangements and expertise under the Convention;

20. Decides to hereby establish an Adaptation Committee to promote the implementation of enhanced action on adaptation in a coherent manner under the Convention, inter alia, through the following functions:

(a) Providing technical support and guidance to the Parties, respecting the country-driven approach, with a view to facilitating the implementation of adaptation activities, including those listed in paragraphs 14 and 15 above, where appropriate;

(b) Strengthening, consolidating and enhancing the sharing of relevant information, knowledge, experience and good practices, at the local, national, regional

and international levels, taking into account, as appropriate, traditional knowledge and practices;

(c) Promoting synergy and strengthening engagement with national, regional and international organizations, centres and networks, in order to enhance the implementation of adaptation actions, in particular in developing country Parties;

(d) Providing information and recommendations, drawing on adaptation good practices, for consideration by the Conference of the Parties when providing guidance on means to incentivize the implementation of adaptation actions, including finance, technology and capacity-building and other ways to enable climate-resilient development and reduce vulnerability, including to the operating entities of the financial mechanism of the Convention, as appropriate;

(e) Considering information communicated by Parties on their monitoring and review of adaptation actions, support provided and received, possible needs and gaps and other relevant information, including information communicated under the Convention, with a view to recommending what further actions may be required, as appropriate;

21. Invites Parties to submit to the secretariat, by 21 February 2011, views on the composition of, and modalities and procedures for, the Adaptation Committee, including on proposed linkages with other relevant institutional arrangements;

22. Requests the secretariat to compile these submissions into a miscellaneous document, to be made available by the fourteenth session of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, and to prepare a synthesis report based on those submissions by the fourteenth session of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention;

23. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, taking into account the above-mentioned submissions and synthesis report, to elaborate the composition of, and modalities and procedures for, the Adaptation Committee, for adoption by the Conference of the Parties at its seventeenth session;

24. Also requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, in elaborating the above-mentioned modalities and procedures, to

define, as appropriate, linkages with other relevant institutional arrangements under and outside the Convention, including at the national and regional levels;

25. Recognizes the need to strengthen international cooperation and expertise in order to understand and reduce loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including impacts related to extreme weather events and slow onset events;

26. Decides to hereby establish a work programme in order to consider, including through workshops and expert meetings, as appropriate, approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change;

27. Requests the Subsidiary Body for Implementation to agree on activities to be undertaken under the above-mentioned work programme;

28. Invites Parties and relevant organizations to submit to the secretariat, by 21 February 2011, views and information on what elements should be included in the work programme, including the following:

(a) Possible development of a climate risk insurance facility to address impacts associated with severe weather events;

(b) Options for risk management and reduction, risk sharing and transfer mechanisms such as insurance, including options for micro-insurance, and resiliencebuilding, including through economic diversification;

(c) Approaches for addressing rehabilitation measures associated with slow onset events;

(d) Engagement of stakeholders with relevant specialized expertise;

29. *Requests* the secretariat to compile these submissions into a miscellaneous document and to prepare a synthesis report based on those submissions, to be made available for consideration by the Subsidiary Body for Implementation at its thirty-fourth session, and with a view to making recommendations on loss and damage to the Conference of the Parties for its consideration at its eighteenth session;

30. *Invites* Parties to strengthen and, where necessary, establish regional centres and networks, in particular in developing countries, with support from developed country Parties and relevant organizations, as appropriate, and to facilitate and enhance

national and regional adaptation actions, in a manner that is country-driven, encourages cooperation and coordination between regional stakeholders and improves the flow of information between the Convention process and national and regional activities;

31. *Notes* that an international centre to enhance adaptation research and coordination could also be established in a developing country;

32. *Invites* all Parties to strengthen and, where necessary, establish and/or designate national-level institutional arrangements, with a view to enhancing work on the full range of adaptation actions, from planning to implementation;

33. *Decides* that all Parties should use existing channels to provide information, as appropriate, on support provided and received for adaptation actions in developing countries and on activities undertaken, including, inter alia, progress made, experiences, lessons learned, and challenges and gaps in the delivery of support, with a view to ensuring transparency and accountability and encouraging best practices;

34. *Invites* relevant multilateral, international, regional and national organizations, the public and private sectors, civil society and other relevant stakeholders to undertake and support enhanced action on adaptation at all levels, including under the Cancun Adaptation Framework, as appropriate, in a coherent and integrated manner, building on synergies among activities and processes, and to make information available on the progress made;

35. *Requests* the secretariat to support the implementation of the Cancun Adaptation Framework, including related institutional arrangements under the Convention, in accordance with its mandate and subject to the availability of resources;

### **III. Enhanced action on mitigation**

#### **A. Nationally appropriate mitigation commitments or actions by developed country Parties**

*Emphasizing* the need for deep cuts in global greenhouse gas emissions and early and urgent undertakings to accelerate and enhance the implementation of the Convention by all Parties, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities,

Acknowledging that the largest share of historical global emissions of greenhouse gases originated in developed countries and that, owing to this historical responsibility, developed country Parties must take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof,

36. Takes note of quantified economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention as communicated by them and contained in document FCCC/SB/2011/INF.14 (to be issued);

37. Urges developed country Parties to increase the ambition of their economy-wide emission reduction targets, with a view to reducing their aggregate anthropogenic emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol to a level consistent with the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change;

38. Requests the secretariat to organize workshops to clarify the assumptions and the conditions related to the attainment of these targets, including the use of carbon credits from the market-based mechanisms and land use, land-use change and forestry activities, and options and ways to increase their level of ambition;

39. Also requests the secretariat to prepare a technical paper based on Parties' submissions with the aim of facilitating understanding of the assumptions and conditions related to the attainment of their emission reduction targets and a comparison of the level of emission reduction efforts;

40. Decides, building on existing reporting and review guidelines, processes and experiences, to enhance reporting in the national communications of Parties included in Annex I to the Convention on mitigation targets and on the provision of financial, technological and capacity-building support to developing country Parties as follows:

(a) Developed countries should submit annual greenhouse gas inventories and inventory reports and biennial reports on their progress in achieving emission reductions, including information on mitigation actions to achieve their quantified economy-wide emission targets and emission reductions achieved, projected emissions and the provision of financial, technology and capacity-building support to developing country Parties;

(b) Developed countries shall submit supplementary information on the achievement of quantified economy-wide emission reductions;

(c) Developed countries shall improve the reporting of information on the provision of financial, technology and capacity-building support to developing country Parties;

41. Also decides to enhance the guidelines for the reporting of information in national communications by Parties included in Annex I to the Convention, including the development of common reporting formats and methodology for finance, in order to ensure that information provided is complete, comparable, transparent and accurate;

42. Further decides to enhance guidelines for the review of information in national communications with respect to the following:

(a) Progress made in achieving emission reductions;

(b) Provision of financial, technology and capacity-building support to developing country Parties;

43. Decides that developed countries should establish national arrangements for the estimation of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol;

44. Also decides to establish a process for international assessment of emissions and removals related to quantified economy-wide emission reduction targets under the Subsidiary Body for Implementation, taking into account national circumstances, in a rigorous, robust and transparent manner, with a view to promoting comparability and building confidence;

45. Further decides that developed countries should develop low-carbon development strategies or plans;

46. Decides on the following work programme for the development of modalities and guidelines described above, building on existing reporting and review guidelines, processes and experiences:

(a) The revision of guidelines, as necessary, on the reporting of national communications, including the biennial report:

(i) The provision of financing, through enhanced common reporting formats, methodologies for finance and tracking of climate-related support;

(ii) Supplementary information on achievement of quantified economy-wide emission reduction targets;

(iii) Information on national inventory arrangements;

(b) The revision of guidelines for the review of national communications, including the biennial report, annual greenhouse gas inventories and national inventory systems;

(c) The establishment of guidelines for national inventory arrangements;

(d) Modalities and procedures for international assessment and review of emissions and removals related to quantified economy-wide emission reduction targets in accordance with paragraph 44 above, including the role of land use, land-use change and forestry, and carbon credits from market-based mechanisms, taking into account international experience;

47. Invites Parties to submit views on the items mentioned in paragraph 46 above, including with respect to the initial scheduling of the processes described in this section, by 28 March 2011;

#### **B. Nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties**

*Recognizing* that developing country Parties are already contributing and will continue to contribute to a global mitigation effort in accordance with the principles and provisions of the Convention, and could enhance their mitigation actions, depending on provision of finance, technology and capacity-building support by developed country Parties,

*Reaffirming* that social and economic development and poverty eradication are the first and overriding priorities of developing country Parties, and that the share of global emissions originating in developing countries will grow to meet their social and development needs,

48. Agrees that developing country Parties will take nationally appropriate mitigation actions in the context of sustainable development, supported and enabled by technology, financing and capacity-building, aimed at achieving a deviation in emissions relative to 'business as usual' emissions in 2020;

49. Takes note of nationally appropriate mitigation actions to be implemented by Parties not included in Annex I to the Convention as communicated by them and contained in document FCCC/AWGLCA/2011/INF.15 (to be issued);

50. Invites developing countries that wish to voluntarily inform the Conference of the Parties of their intention to implement nationally appropriate mitigation actions in association with this decision to submit information on those actions to the secretariat;

51. Requests the secretariat to organize workshops to understand the diversity of mitigation actions submitted, underlying assumptions and any support needed for the implementation of these actions, noting different national circumstances and the respective capabilities of developing country Parties;

52. Decides that, in accordance with Article 4, paragraph 3, of the Convention, developed country Parties shall provide enhanced financial, technological and capacitybuilding support for the preparation and implementation of nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties and for enhanced reporting by these Parties;

53. Also decides to set up a registry to record nationally appropriate mitigation actions seeking international support and to facilitate matching of finance, technology and capacity-building support for these actions;

54. Invites developing country Parties to submit to the secretariat information on nationally appropriate mitigation actions for which they are seeking support, along with estimated costs and emission reductions, and the anticipated time frame for implementation;

55. Also invites developed country Parties to submit to the secretariat information on support available and provided for nationally appropriate mitigation actions;

56. Requests the secretariat to record and regularly update in the registry the information provided by Parties on:

- (a) Nationally appropriate mitigation actions seeking international support;
- (b) Support available from developed country Parties for these actions;
- (c) Support provided for nationally appropriate mitigation actions;

57. Agrees to develop modalities for the facilitation of support through the registry referred to in paragraph 53 above, including any functional relationship with the financial mechanism;

58. Decides to recognize nationally appropriate mitigation actions of developing countries in a separate section of the registry;

59. Requests the secretariat to record, and regularly update, in a separate section of the registry, information submitted by Parties on the following:

(a) Mitigation actions contained in document FCCC/AWGLCA/2011/INF.1;

(b) Additional mitigation actions submitted in association with paragraph 50 above;

(c) Once support has been provided, internationally supported mitigation actions and associated support;

60. Decides to enhance reporting in national communications, including inventories, from Parties not included in Annex I to the Convention on mitigation actions and their effects, and support received, with additional flexibility to be given to the least developed country Parties and small island developing States:

(a) The content and frequency of national communications from Parties not included in Annex I to the Convention will not be more onerous than that for Parties included in Annex I to the Convention;

(b) Parties not included in Annex I to the Convention should submit their national communications to the Conference of the Parties, in accordance with Article 12, paragraph 1, of the Convention, every four years or in accordance with any further decisions on frequency by the Conference of the Parties, taking into account a differentiated timetable and the prompt provision of financial resources to cover the agreed full costs incurred by Parties not included in Annex I to the Convention in preparing their national communications;

(c) Developing countries, consistent with their capabilities and the level of support provided for reporting, should also submit biennial update reports containing updates of national greenhouse gas inventories, including a national inventory report and information on mitigation actions, needs and support received;

61. Also decides that internationally supported mitigation actions will be measured, reported and verified domestically and will be subject to international measurement, reporting and verification in accordance with guidelines to be developed under the Convention;

62. Further decides that domestically supported mitigation actions will be measured, reported and verified domestically in accordance with general guidelines to be developed under the Convention;

63. Decides to conduct international consultations and analysis of biennial reports under the Subsidiary Body for Implementation, in a manner that is non-intrusive, non-punitive and respectful of national sovereignty; the international consultations and analysis will aim to increase transparency of mitigation actions and their effects, through analysis by technical experts in consultation with the Party concerned and through a facilitative sharing of views, and will result in a summary report;

64. Also decides that information considered should include the national greenhouse gas inventory report, information on mitigation actions, including a description, analysis of the impacts and associated methodologies and assumptions, progress in implementation and information on domestic measurement, reporting and verification, and support received; discussion about the appropriateness of such domestic policies and measures is not part of the process; discussions should be intended to provide transparency of information related to unsupported actions;

65. Encourages developing countries to develop low-carbon development strategies or plans in the context of sustainable development;

66. Agrees on a work programme for the development of modalities and guidelines for: facilitation of support to nationally appropriate mitigation actions through a registry; measurement, reporting and verification of supported actions and corresponding support; biennial reports as part of national communications from Parties not included in Annex I to the Convention; domestic verification of mitigation actions undertaken with domestic resources; and international consultations and analysis;

67. *Invites* Parties to submit views on the items mentioned in paragraph 66 above, including with respect to the initial scheduling of the processes described in this section, by 28 March 2011;

**C. Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries**

*Affirming* that, in the context of the provision of adequate and predictable support to developing country Parties, Parties should collectively aim to slow, halt and reverse forest cover and carbon loss, in accordance with national circumstances, consistent with the ultimate objective of the Convention, as stated in Article 2,

*Also affirming* the need to promote broad country participation in all phases described in paragraph 73 below, including through the provision of support that takes into account existing capacities,

68. *Encourages* all Parties to find effective ways to reduce the human pressure on forests that results in greenhouse gas emissions, including actions to address drivers of deforestation;

69. *Affirms* that the implementation of the activities referred to in paragraph 70 below should be carried out in accordance with appendix I to this decision, and that the safeguards referred to in paragraph 2 of appendix I to this decision should be promoted and supported;

70. *Encourages* developing country Parties to contribute to mitigation actions in the forest sector by undertaking the following activities, as deemed appropriate by each Party and in accordance with their respective capabilities and national circumstances:

- (a) Reducing emissions from deforestation;
- (b) Reducing emissions from forest degradation;
- (c) Conservation of forest carbon stocks;
- (d) Sustainable management of forests;
- (e) Enhancement of forest carbon stocks;

71. *Requests* developing country Parties aiming to undertake the activities referred to in paragraph 70 above, in the context of the provision of adequate and predictable support, including financial resources and technical and technological support to developing country Parties, in accordance with national circumstances and respective capabilities, to develop the following elements:

(a) A national strategy or action plan;

(b) A national forest reference emission level and/or forest reference level<sup>6</sup> or, if appropriate, as an interim measure, subnational forest reference emission levels and/or forest reference levels, in accordance with national circumstances, and with provisions contained in decision 4/CP.15, and with any further elaboration of those provisions adopted by the Conference of the Parties;

(c) A robust and transparent national forest monitoring system for the monitoring and reporting of the activities referred to in paragraph 70 above, with, if appropriate, subnational monitoring and reporting as an interim measure,<sup>7</sup> in accordance with national circumstances, and with the provisions contained in decision 4/CP.15, and with any further elaboration of those provisions agreed by the Conference of the Parties;

(d) A system for providing information on how the safeguards referred to in appendix I to this decision are being addressed and respected throughout the implementation of the activities referred to in paragraph 70 above, while respecting sovereignty;

72. Also requests developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities;

73. Decides that the activities undertaken by Parties referred to in paragraph 70 above should be implemented in phases, beginning with the development of national strategies or action plans, policies and measures, and capacity-building, followed by the implementation of national policies and measures and national strategies or action plans that could involve further capacity-building, technology development and transfer and results-based demonstration activities, and evolving into results-based actions that should be fully measured, reported and verified;

74. Recognizes that the implementation of the activities referred to in paragraph 70 above, including the choice of a starting phase as referred to in paragraph 73 above,

depends on the specific national circumstances, capacities and capabilities of each developing country Party and the level of support received;

75. Requests the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to develop a work programme on the matters referred to in appendix II to this decision;

76. Urges Parties, in particular developed country Parties, to support, through multilateral and bilateral channels, the development of national strategies or action plans, policies and measures and capacity-building, followed by the implementation of national policies and measures and national strategies or action plans that could involve further capacity-building, technology development and transfer and results-based demonstration activities, including consideration of the safeguards referred to in paragraph 2 of appendix I to this decision, taking into account the relevant provisions on finance including those relating to reporting on support;

77. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to explore financing options for the full implementation of the results-based actions referred to in paragraph 73 above and to report on progress made, including any recommendations for draft decisions on this matter, to the Conference of the Parties at its seventeenth session;

78. Also requests Parties to ensure coordination of the activities referred to in paragraph 70 above, including of the related support, particularly at the national level;

79. Invites relevant international organizations and stakeholders to contribute to the activities referred to in paragraphs 70 and 78 above;

**D. Various approaches, including opportunities for using markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions, bearing in mind different circumstances of developed and developing countries**

Acknowledging the need to maintain consistency with the principles of the Convention,

Emphasizing the importance of contributing to sustainable development, including through technology transfer and other co-benefits,

Recognizing the importance of enhancing sustainable lifestyles and patterns of production and consumption,

Aware of the need to provide incentives in support of low-emission development strategies,

80. Decides to consider the establishment, at the seventeenth session of the Conference of the Parties, of one or more market-based mechanisms to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions, taking into account the following:

(a) Ensuring voluntary participation of Parties, supported by the promotion of fair and equitable access for all Parties;

(b) Complementing other means of support for nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties;

(c) Stimulating mitigation across broad segments of the economy;

(d) Safeguarding environmental integrity;

(e) Ensuring a net decrease and/or avoidance of global greenhouse gas emissions;

(f) Assisting developed country Parties to meet part of their mitigation targets, while ensuring that the use of such a mechanism or mechanisms is supplemental to domestic mitigation efforts;

(g) Ensuring good governance and robust market functioning and regulation;

81. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to elaborate the mechanism or mechanisms referred to in paragraph 80 above, with a view to recommending a draft decision or decisions to the Conference of the Parties for consideration at its seventeenth session;

82. Invites Parties and accredited observer organizations to submit to the secretariat, by 21 February 2011, their views on the matters referred to in paragraph 81 above;

83. Undertakes, in developing and implementing the mechanism or mechanisms referred to in paragraph 80 above, to maintain and build upon existing mechanisms, including those established under the Kyoto Protocol;

84. Decides to consider the establishment, at the seventeenth session of the Conference of the Parties, of one or more non-market-based mechanisms to enhance the costeffectiveness of, and to promote, mitigation actions;

85. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to elaborate the mechanism or mechanisms referred to in paragraph 84

above, with a view to recommending a draft decision or decisions to the Conference of the Parties for consideration at its seventeenth session;

86. Invites Parties and accredited observer organizations to submit to the secretariat, by 21 February 2011, their views on the matters referred to in paragraph 85 above;

87. Also invites Parties and accredited observer organizations to submit to the secretariat, by 21 February 2011, information on the evaluation of various approaches in enhancing the cost-effectiveness of, and promoting, mitigation actions, including activities implemented jointly under Article 4, paragraph 2(a), of the Convention and any other relevant activities, for synthesis by the secretariat;

#### **E. Economic and social consequences of response measures**

*Reaffirming* the importance of the objective of the Convention, and the relevant principles and provisions of the Convention related to economic and social consequences of response measures, in particular its Articles 2, 3 and 4,

*Recognizing* that the implementation of response measures to mitigate climate change taken by a Party may result in negative economic and social consequences for other Parties, and the need to take into consideration in the implementation of the commitments of the Convention the situation of Parties, particularly developing country Parties, with economies that are vulnerable to the adverse impact of the implementation of measures to respond to climate change, referred to in Article 4, paragraphs 8, 9 and 10, of the Convention,

*Affirming* that responses to climate change should be coordinated with social and economic development in an integrated manner, with a view to avoiding adverse impacts on the latter, taking fully into account the legitimate priority needs of developing country Parties for the achievement of sustained economic growth and the eradication of poverty, and the consequences for vulnerable groups, in particular women and children,

*Recognizing* the importance of avoiding or minimizing negative impacts of response measures on social and economic sectors, promoting a just transition of the workforce, the creation of decent work and quality jobs in accordance with nationally defined development priorities and strategies, and contributing to building new capacity for both production and service-related jobs in all sectors, promoting economic growth and sustainable development,

*Taking note* of relevant provisions of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,

88. Urges Parties, in the implementation of measures to mitigate climate change, to take into consideration the economic and social impacts of response measures and the needs of Parties, in particular developing country Parties, impacted by response measures, consistent with relevant provisions of the Convention;

89. Also urges developed country Parties to strive to implement policies and measures to respond to climate change in such a way as to avoid negative social and economic consequences for developing country Parties, taking into account Article 3 of the Convention, and to assist these Parties to address such consequences by providing support, including financial resources, transfer of technology and capacity-building, in accordance with Article 4 of the Convention, to build up the resilience of societies and economies negatively affected by response measures;

90. Reaffirms that the Parties should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to sustainable economic growth and development in all Parties, particularly developing country Parties, thus enabling them better to address the problems of climate change; measures taken to combat climate change, including unilateral ones, should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade;

91. Agrees that information relating to response measures should be considered in a structured manner in order to enhance the implementation of Article 4, paragraph 1(g) and (h), of the Convention, recognizing the needs of developing country Parties identified in Article 4, paragraphs 8, 9 and 10;

92. Decides that Parties should cooperate fully to enhance understanding of the economic and social consequences of response measures, taking into account the need for information from those affected, and evidence of actual impacts, and of both positive and negative effects; and further decides to consider how existing channels, such as national communications, including the possible submission of supplementary information, as considered by the Subsidiary Body for Implementation, could be improved and built upon;

93. Further decides to provide a forum on the impact of the implementation of response measures, and to that end requests the Chairs of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice and the Subsidiary Body for Implementation to convene such a forum at the thirty-fourth and thirty-fifth sessions of these bodies, with the objective of developing a work programme under the subsidiary bodies to address these impacts, with a view to adopting, at the seventeenth session of the Conference of the Parties, modalities for the operationalization of the work programme and a possible forum on response measures;

94. Invites Parties and relevant intergovernmental organizations to submit to the secretariat, by 28 March 2011, their views on the issues referred to in paragraph 93 above for consideration by the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice and the Subsidiary Body for Implementation at their thirty-fourth sessions;

#### **IV. Finance, technology and capacity-building**

##### **A. Finance**

95. Takes note of the collective commitment by developed countries to provide new and additional resources, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010–2012, with a balanced allocation between adaptation and mitigation; funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa;

96. Invites, in order to enhance transparency, developed country Parties to submit to the secretariat for compilation into an information document, by May 2011, 2012 and 2013, information on the resources provided to fulfil the commitment referred to in paragraph 95 above, including ways in which developing country Parties access these resources;

97. Decides that, in accordance with the relevant provisions of the Convention, scaled-up, new and additional, predictable and adequate funding shall be provided to developing country Parties, taking into account the urgent and immediate needs of developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change;

98. Recognizes that developed country Parties commit, in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year by 2020 to address the needs of developing countries;
99. Agrees that, in accordance with paragraph 1(e) of the Bali Action Plan, funds provided to developing country Parties may come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources;
100. Decides that a significant share of new multilateral funding for adaptation should flow through the Green Climate Fund, referred to in paragraph 102 below;
101. Takes note of the relevant reports on the financing needs and options for the mobilization of resources to address the needs of developing country Parties with regard to climate change adaptation and mitigation, including the report of the High-level Advisory Group on Climate Change Financing;
102. Decides to establish a Green Climate Fund, to be designated as an operating entity of the financial mechanism of the Convention under Article 11, with arrangements to be concluded between the Conference of the Parties and the Green Climate Fund to ensure that it is accountable to and functions under the guidance of the Conference of the Parties, to support projects, programmes, policies and other activities in developing country Parties using thematic funding windows;
103. Also decides that the Fund shall be governed by a Board of 24 members, comprising an equal number of members from developing and developed country Parties; representation from developing country Parties shall include representatives of relevant United Nations regional groupings and representatives of small island developing States and the least developed countries; each Board member shall have an alternate member; with alternate members entitled to participate in the meetings of the board only through the principal member, without the right to vote, unless they are serving as the member; during the absence of the member from all or part of a meeting of the Board, his or her alternate shall serve as the member;
104. Further decides that the Green Climate Fund shall have a trustee; the trustee for the Green Climate Fund shall have the administrative competence to manage the financial assets of the Green Climate Fund, maintain appropriate financial records and prepare

financial statements and other reports required by the Board of the Green Climate Fund, in accordance with internationally accepted fiduciary standards;

105. Decides that the trustee shall administer the assets of the Green Climate Fund only for the purpose of, and in accordance with, the relevant decisions of the Green Climate Fund Board; the trustee shall hold the assets of the Green Climate Fund separate and apart from the assets of the trustee, but may commingle them for administrative and investment purposes with other assets maintained by the trustee; and the trustee shall establish and maintain separate records and accounts to identify the assets of the Green Climate Fund;

106. Decides that the trustee shall be accountable to the Green Climate Fund Board for the performance of its fiduciary responsibilities;

107. Invites the World Bank to serve as the interim trustee for the Green Climate Fund, subject to a review three years after operationalization of the Fund;

108. Decides that the operation of the Fund shall be supported by an independent secretariat;

109. Also decides that the Green Climate Fund shall be designed by a Transitional Committee in accordance with the terms of reference contained in appendix III to this decision; the Transitional Committee shall have 40 members, with 15 members from developed country Parties and 25 members from developing country Parties as follows:

- (a) Seven members from Africa;
- (b) Seven members from Asia;
- (c) Seven members from Group of Latin America and the Caribbean;
- (d) Two members from small island developing States;
- (e) Two members from the least developed countries;

110. Invites the Executive Secretary of the secretariat, in consultation with the President of the Conference of the Parties, to convene the initial meeting of the Transitional Committee, with members having the necessary experience and skills, notably in the area of finance and climate change; the meetings of the Transitional Committee will be open to observers;

111. Requests the secretariat, in consultation with the President of the Conference of the Parties, to make arrangements enabling relevant United Nations agencies, international

financial institutions and multilateral development banks, along with the secretariat and the Global Environment Facility, to second staff to support the work of the Transitional Committee for the design phase of the Green Climate Fund;

112. Decides to establish a Standing Committee under the Conference of the Parties to assist the Conference of the Parties in exercising its functions with respect to the financial mechanism of the Convention in terms of improving coherence and coordination in the delivery of climate change financing, rationalization of the financial mechanism, mobilization of financial resources and measurement, reporting and verification of support provided to developing country Parties; Parties agree to further define the roles and functions of this Standing Committee;

#### **B. Technology development and transfer**

Recalling the commitments under the Convention, in particular Article 4, paragraphs 1, 3, 5, 7, 8 and 9,

Confirming the importance of promoting and enhancing national and international cooperative action on the development and transfer of environmentally sound technologies to developing country Parties to support action on mitigation and adaptation now, up to and beyond 2012, in order to achieve the ultimate objective of the Convention,

Recognizing that an early and rapid reduction in emissions and the urgent need to adapt to the adverse impacts of climate change require large-scale diffusion and transfer of, or access to, environmentally sound technologies,

Stressing the need for effective mechanisms, enhanced means, appropriate enabling environments and the removal of obstacles to the scaling up of the development and transfer of technology to developing country Parties,

113. Decides that the objective of enhanced action on technology development and transfer is to support action on mitigation and adaptation in order to achieve the full implementation of the Convention;

114. Also decides that, in pursuit of this objective, technology needs must be nationally determined, based on national circumstances and priorities;

115. Further decides to accelerate action consistent with international obligations, at different stages of the technology cycle, including research and development,

demonstration, deployment, diffusion and transfer of technology (hereinafter referred in this decision as technology development and transfer) in support of action on mitigation and adaptation;

116. Encourages Parties, in the context of Article 4, paragraphs 1(c) and 5, of the Convention and consistent with their respective capabilities and national circumstances and priorities, to undertake domestic actions identified through country-driven approaches, to engage in bilateral and multilateral cooperative activities on technology development and transfer and to increase private and public research, development and demonstration in relation to technologies for mitigation and adaptation;

117. Decides to establish a Technology Mechanism to facilitate the implementation of actions for achieving the objective referred to in paragraphs 113–115 above, under the guidance of and accountable to the Conference of the Parties, which will consist of the following components:

(a) A Technology Executive Committee, to undertake the functions contained in paragraph 121 below;

(b) A Climate Technology Centre and Network, to undertake the functions contained in paragraph 123 below;

118. Also decides that the Technology Executive Committee and the Climate Technology Centre and Network, consistent with their respective functions, should facilitate the effective implementation of the Technology Mechanism, under the guidance of the Conference of the Parties;

119. Further decides that the Technology Executive Committee shall further implement the framework for meaningful and effective actions to enhance the implementation of Article 4, paragraph 5, of the Convention adopted by decision 4/CP.7 and enhanced by decision 3/CP.13;

120. Decides that priority areas that could be considered under the Convention may include:

(a) Development and enhancement of the endogenous capacities and technologies of developing country Parties, including cooperative research, development and demonstration programmes;

(b) Deployment and diffusion of environmentally sound technologies and knowhow in developing country Parties;

(c) Increased public and private investment in technology development, deployment, diffusion and transfer;

(d) Deployment of soft and hard technologies for the implementation of adaptation and mitigation actions;

(e) Improved climate change observation systems and related information management;

(f) Strengthening of national systems of innovation and technology innovation centres;

(g) Development and implementation of national technology plans for mitigation and adaptation;

121. Also decides that the functions of the Technology Executive Committee shall be to:

(a) Provide an overview of technological needs and analysis of policy and technical issues related to the development and transfer of technologies for mitigation and adaptation;

(b) Consider and recommend actions to promote technology development and transfer, in order to accelerate action on mitigation and adaptation;

(c) Recommend guidance on policies and programme priorities related to technology development and transfer with special consideration given to the least developed country Parties;

(d) Promote and facilitate collaboration on the development and transfer of technologies for mitigation and adaptation between governments, the private sector, nonprofit organizations and academic and research communities;

(e) Recommend actions to address the barriers to technology development and transfer in order to enable enhanced action on mitigation and adaptation;

(f) Seek cooperation with relevant international technology initiatives, stakeholders and organizations, and promote coherence and cooperation across technology activities, including activities under and outside of the Convention;

(g) Catalyse the development and use of technology road maps or action plans at the international, regional and national levels through cooperation between relevant

stakeholders, particularly governments and relevant organizations or bodies, including the development of best practice guidelines as facilitative tools for action on mitigation and adaptation;

122. Further decides that the Technology Executive Committee shall have the mandate and composition as contained in appendix IV to this decision;

123. Decides that the Climate Technology Centre shall facilitate a network of national, regional, sectoral and international technology networks, organizations and initiatives with a view to engaging the participants of the Network effectively in the following functions:

(a) At the request of a developing country Party:

(i) Providing advice and support related to the identification of technology needs and the implementation of environmentally sound technologies, practices and processes;

(ii) Facilitating the provision of information, training and support for programmes to build or strengthen capacity of developing countries to identify technology options, make technology choices and operate, maintain and adapt technology;

(iii) Facilitating prompt action on the deployment of existing technology in developing country Parties based on identified needs;

(b) Stimulating and encouraging, through collaboration with the private sector, public institutions, academia and research institutions, the development and transfer of existing and emerging environmentally sound technologies, as well as opportunities for North–South, South–South and triangular technology cooperation;

(c) Facilitating a network of national, regional, sectoral and international technology centres, networks, organization and initiatives with a view to:

(i) Enhancing cooperation with national, regional and international technology centres and relevant national institutions;

(ii) Facilitating international partnerships among public and private stakeholders to accelerate the innovation and diffusion of environmentally sound technologies to developing country Parties;

(iii) Providing, at the request of a developing country Party, in-country technical assistance and training to support identified technology actions in developing country Parties;

(iv) Stimulating the establishment of twinning centre arrangements to promote North–South, South–South and triangular partnerships, with a view to encouraging cooperative research and development;

(v) Identifying, disseminating and assisting with developing analytical tools, policies and best practices for country-driven planning to support the dissemination of environmentally sound technologies;

(d) Performing other such activities as may be necessary to carry out its functions;

124. Also decides to terminate the mandate of the Expert Group on Technology Transfer at the conclusion of the sixteenth session of the Conference of the Parties;

125. Further decides that the Technology Executive Committee shall convene its first meeting as soon as practicable following the election of its members and shall elaborate its modalities and procedures taking into account the need to achieve coherence and maintain interactions with other relevant institutional arrangements under and outside of the Convention, for consideration by the Conference of the Parties at its seventeenth session;

126. Decides that the Technology Executive Committee and the Climate Technology Centre and Network shall report, on an interim basis<sup>9</sup> and without prejudice to the relationship between the Technology Executive Committee and the Climate Technology Centre and Network as referred to in paragraph 128 (a) below to the Conference of the Parties, through the subsidiary bodies, on their respective activities and the performance of their respective functions;

127. Also decides that the Climate Technology Centre and Network and the Technology Executive Committee shall relate so as to promote coherence and synergy; Work programme for the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention in 2011 on technology development and transfer

128. Underlines the importance of continued dialogue among Parties in 2011 through the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention,

including on the following matters, with a view to the Conference of the Parties taking a decision at its seventeenth session, in order to make the Technology Mechanism fully operational in 2012:

(a) The relationship between the Technology Executive Committee and the Climate Technology Centre and Network, and their reporting lines;

(b) The governance structure of and terms of reference for the Climate Technology Centre and Network and how the Climate Technology Centre will relate to the Network, drawing upon the results of the workshop referred to in paragraph 129 below;

(c) The procedure for calls for proposals and the criteria to be used to evaluate and select the host of the Climate Technology Centre and Network;

(d) The potential links between the Technology Mechanism and the financial mechanism;

(e) Consideration of additional functions for the Technology Executive Committee and the Climate Technology Centre and Network;

129. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to convene an expert workshop, in conjunction with one of its sessions in 2011, on the matters contained in paragraph 128 above, drawing upon the preliminary work undertaken by the Expert Group on Technology Transfer, and to report on the results of this workshop at that session;

### **C. Capacity-building**

Reaffirming that capacity-building is essential to enable developing country Parties to participate fully in addressing the challenges of climate change, and to implement effectively their commitments under the Convention,

Recalling the provisions related to capacity-building for developing country Parties contained in relevant decisions adopted by the Conference of the Parties, especially decision 2/CP.7,

Taking into account that the scope of capacity-building and related needs as contained in the annex to decision 2/CP.7 and the key factors identified in decision 2/CP.10 remain valid,

Acknowledging that capacity-building is cross-cutting in nature and an integral part of enhanced action on mitigation, adaptation, technology development and transfer, and access to financial resources,

Also acknowledging that, in addition, there may be specific capacity-building activities that require support to enable developing countries to undertake the enhanced implementation of the Convention,

Reaffirming that capacity-building should be a continuous, progressive and iterative process that is participatory, country-driven and consistent with national priorities and circumstances,

130. Decides that capacity-building support to developing country Parties should be enhanced with a view to strengthening endogenous capacities at the subnational, national or regional levels, as appropriate, taking into account gender aspects, to contribute to the achievement of the full, effective and sustained implementation of the Convention, by, inter alia:

(a) Strengthening relevant institutions at various levels, including focal points and national coordinating bodies and organizations;

(b) Strengthening networks for the generation, sharing and management of information and knowledge, including through North–South, South–South and triangular cooperation;

(c) Strengthening climate change communication, education, training and public awareness at all levels;

(d) Strengthening integrated approaches and the participation of various stakeholders in relevant social, economic and environmental policies and actions;

(e) Supporting existing and emerging capacity-building needs identified in the areas of mitigation, adaptation, technology development and transfer, and access to financial resources;

131. Also decides that financial resources for enhanced action on capacity-building in developing country Parties should be provided by Parties included in Annex II to the Convention and other Parties in a position to do so through the current and any future operating entities of the financial mechanism, as well as through various bilateral, regional and other multilateral channels, as appropriate;

132. Encourages developed country Parties to continue to report through their national communications, in accordance with the “Guidelines for the preparation of national communications by Parties included in Annex I to the Convention, Part II: UNFCCC reporting guidelines on national communications”, on the support they have provided for capacity-building in developing country Parties;

133. Invites developed country Parties in a position to do so to provide information, through annual submissions to the secretariat and other appropriate channels, on the support they have provided for capacity-building in developing country Parties;

134. Encourages developing country Parties to continue to report through their national communications, in accordance with the “Guidelines for the preparation of national communications from Parties not included in Annex I to the Convention”, on progress made in enhancing their capacity to address climate change, including on the use of the support received;

135. Invites developing country Parties in a position to do so to provide information, through annual submissions to the secretariat and other appropriate channels, on progress made in enhancing their capacity to address climate change, including on the use of the support received;

136. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to consider ways to further enhance the monitoring and review of the effectiveness of capacity-building, for consideration by the Conference of the Parties at its seventeenth session;

137. Also requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to further elaborate the modalities regarding institutional arrangements for capacity-building, for consideration by the Conference of the Parties at its seventeenth session;

## **V. Review**

138. Decides to periodically review the adequacy of the long-term global goal referred to in paragraph 4 above, in the light of the ultimate objective of the Convention, and overall progress towards achieving it, in accordance with the relevant principles and provisions of the Convention;

139. Also decides that:

(a) This review should be guided by the principles of equity, and common but differentiated responsibilities and respective capabilities and take into account, inter alia:

(i) The best available scientific knowledge, including the assessment reports of the Intergovernmental Panel on Climate Change;

(ii) Observed impacts of climate change;

(iii) An assessment of the overall aggregated effect of the steps taken by Parties in order to achieve the ultimate objective of the Convention;

(iv) Consideration of strengthening the long-term global goal, referencing various matters presented by the science, including in relation to temperature rises of 1.5 °C;

(b) The first review should start in 2013 and should be concluded by 2015;

(c) The Conference of the Parties shall take appropriate action based on the review;

140. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to further define the scope of this review and develop its modalities, including the required inputs, with a view to their adoption by the Conference of the Parties at its seventeenth session;

#### **VI. Other matters**

##### **Parties included in Annex I to the Convention undergoing the process of transition to a market economy**

Recalling Article 4, paragraph 6, of the Convention and relevant decisions of the Conference of the Parties, especially decisions 3/CP.7 and 3/CP.13 relating to Parties included in Annex I to the Convention undergoing the process of transition to a market economy,

Noting that Parties included in Annex I to the Convention undergoing the process of transition to a market economy are not included in Annex II to the Convention and as such are not subject to the provisions of Article 4, paragraphs 3 and 4, of the Convention,

Recalling that Article 4, paragraph 6, of the Convention provides that a certain degree of flexibility shall be allowed by the Conference of the Parties to Parties included in Annex I to the Convention undergoing the process of transition to a market economy,

Taking note of the submissions from Parties contained in document 141. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to continue consideration of these issues with a view to promoting access by Parties included in Annex I to the Convention undergoing the process of transition to a market economy to technology, capacity-building and finance in order to enhance their ability to develop low-emission economies; Parties included in Annex I to the Convention whose special circumstances are

recognized by the Conference of the Parties

Recalling decision 26/CP.7 that amended the list in Annex II to the Convention by deleting the name of Turkey,

Recalling decision 26/CP.7 that invited Parties to recognize the special circumstances of Turkey, which place Turkey in a situation different from that of other Parties included in Annex I to the Convention,

Recognizing that Turkey is in a situation different from that of other Parties included in Annex I to the Convention,

Noting that Turkey is not included in Annex II to the Convention and as such is not subject to the commitments of Article 4, paragraphs 3–5, of the Convention and that Turkey is eligible for support under Article 4, paragraph 5, of the Convention,

Taking note of the submission from Turkey contained in document 142. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to continue consideration of these issues with a view to promoting access by Turkey to finance, technology and capacity-building in order to enhance its ability to better implement the Convention;

#### **VII. Extension of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention**

143. Decides to extend the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention for one year, in order for it to continue its work with a view to

carrying out the undertakings contained in this decision and present the results to the Conference of the Parties for consideration at its seventeenth session;

144. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to continue its work drawing on the documents under its consideration;

145. Also requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to continue discussing legal options with the aim of completing an agreed outcome based on decision 1/CP.13 (Bali Action Plan), the work done at the sixteenth session of the Conference of the Parties and proposals made by Parties under Article 17 of the Convention;

146. Further requests the secretariat to make the necessary arrangements in accordance with any guidance from the Bureau of the Conference of the Parties;

147. Mandates the host country of the next session of the Conference of the Parties to undertake inclusive and transparent consultations in order to facilitate the work towards the success of that session.

#### **Appendix I**

Guidance and safeguards for policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries

1. The activities referred to in paragraph 70 of this decision should:

(a) Contribute to the achievement of the objective set out in Article 2 of the Convention;

(b) Contribute to the fulfilment of the commitments set out in Article 4, paragraph 3, of the Convention;

(c) Be country-driven and be considered options available to Parties;

(d) Be consistent with the objective of environmental integrity and take into account the multiple functions of forests and other ecosystems;

(e) Be undertaken in accordance with national development priorities, objectives and circumstances and capabilities and should respect sovereignty;

(f) Be consistent with Parties' national sustainable development needs and goals;

(g) Be implemented in the context of sustainable development and reducing poverty, while responding to climate change;

(h) Be consistent with the adaptation needs of the country;

(i) Be supported by adequate and predictable financial and technology support, including support for capacity-building;

(j) Be results-based;

(k) Promote sustainable management of forests;

2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported:

(a) That actions complement or are consistent with the objectives of national forest programmes and relevant international conventions and agreements;

(b) Transparent and effective national forest governance structures, taking into account national legislation and sovereignty;

(c) Respect for the knowledge and rights of indigenous peoples and members of local communities, by taking into account relevant international obligations, national circumstances and laws, and noting that the United Nations General Assembly has adopted the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples;

(d) The full and effective participation of relevant stakeholders, in particular indigenous peoples and local communities, in the actions referred to in paragraphs 70 and 72 of this decision;

(e) That actions are consistent with the conservation of natural forests and biological diversity, ensuring that the actions referred to in paragraph 70 of this decision are not used for the conversion of natural forests, but are instead used to incentivize protection and conservation of natural forests and their ecosystem services, and to enhance other social and environmental benefits;<sup>1</sup>

(f) Actions to address the risks of reversals;

(g) Actions to reduce displacement of emissions.

## Appendix II

Work programme of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice on policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries

In the development of its work programme, the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice is requested to:

(a) Identify land use, land-use change and forestry activities in developing countries, in particular those that are linked to the drivers of deforestation and forest degradation, identify the associated methodological issues to estimate emissions and removals resulting from these activities, and assess the potential contribution of these activities to the mitigation of climate change, and report on the findings and outcomes of this work to the Conference of the Parties (COP) at its eighteenth session on the outcomes of the work referred to in this paragraph;

(b) Develop modalities relating to paragraphs 71 (b) and (c) and guidance relating to paragraph 71 (d) of this decision, for consideration by the COP at its seventeenth session;

(c) Develop, as necessary, modalities for measuring, reporting and verifying anthropogenic forest-related emissions by sources and removals by sinks, forest carbon stocks, and forest carbon stock and forest-area changes resulting from the implementation of the activities referred to in paragraph 70 of this decision, consistent with any guidance on measuring, reporting and verifying nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties agreed by the COP, taking into account methodological guidance in accordance with decision 4/CP.15, for consideration by the COP at its seventeenth session.

## Appendix III

Terms of reference for the design of the Green Climate Fund

1. The Transitional Committee shall develop and recommend to the Conference of the Parties for its approval at its seventeenth session operational documents that address, inter alia:

(a) The legal and institutional arrangements for the establishment and operationalization of the Green Climate Fund;

(b) The rules of procedure of the Green Climate Fund Board and other governance issues related to the Board;

(c) Methods to manage the large scale of financial resources from a number of sources and deliver through a variety of financial instruments, funding windows and access modalities, including direct access, with the objective of achieving a balanced allocation between adaptation and mitigation;

(d) The financial instruments that the Fund can use to achieve its priorities;

(e) Methods to enhance complementarity between the Fund's activities and those of other bilateral, regional and multilateral funding mechanisms and institutions;

(f) The role of the Fund's secretariat and the procedure for selecting and/or establishing the secretariat;

(g) A mechanism to ensure periodic independent evaluation of the Fund's performance;

(h) Mechanisms to ensure financial accountability and to evaluate the performance of activities supported by the Fund, in order to ensure the application of environmental and social safeguards as well as internationally accepted fiduciary standards and sound financial management to the Fund's activities;

(i) Mechanisms to ensure the provision of appropriate expert and technical advice, including from relevant thematic bodies established under the Convention;

(j) Mechanisms to ensure stakeholder input and participation.

2. In the conduct of its work, the Transitional Committee shall:

(a) Convene its first meeting by March 2011;

(b) Encourage input from all Parties and from relevant international organizations and observers;

(c) Take into account the findings contained in relevant reports.

## Appendix IV

### Composition and mandate of the Technology Executive Committee

1. The Technology Executive Committee shall comprise 20 expert members, elected by the Conference of the Parties (COP), serving in their personal capacity and nominated by Parties with the aim of achieving a fair and balanced representation, as follows:

(a) Nine members from Parties included in Annex I to the Convention (Annex I Parties);

(b) Three members from each of the three regions of the Parties not included in Annex I to the Convention (non-Annex I Parties), namely Africa, Asia and the Pacific, and Latin America and the Caribbean, one member from a small island developing State and one member from a least developed country Party.

2. Decisions will be taken according to the rule of consensus.

3. Parties are encouraged to nominate senior experts to the Technology Executive Committee, with a view to achieving, within the membership, an appropriate balance of technical, legal, policy, social development and financial expertise relevant to the development and transfer of technology for adaptation and mitigation, taking into account the need to achieve gender balance in accordance with decision 36/CP.7.

4. Members shall serve for a term of two years and shall be eligible to serve a maximum of two consecutive terms of office. The following rules shall apply:

(a) Half of the members shall be elected initially for a term of three years and half of the members shall be elected for a term of two years;

(b) Thereafter, the COP shall elect every year a member for a term of two years;

(c) The members shall remain in office until their successors are elected.

5. The Technology Executive Committee shall elect annually a chair and a vice-chair from among its members for a term of one year each, with one being a member from an Annex I Party and the other being a member from a non-Annex I Party. The positions of chair and vice-chair shall alternate annually between a member from an Annex I Party and a member from a non-Annex I Party.

6. If the chair is temporarily unable to fulfil the obligations of the office, the vice-chair shall serve as chair. In the absence of the chair and vice-chair at a particular meeting,

any other member designated by the Technology Executive Committee shall temporarily serve as the chair of that meeting.

7. If the chair or vice-chair is unable to complete the term of office, the Technology Executive Committee shall elect a replacement to complete the term of office, taking into account paragraph 5 above.

8. If a member of the Technology Executive Committee resigns or is otherwise unable to complete the assigned term of office or to perform the functions of that office, the Technology Executive Committee may decide, bearing in mind the proximity of the next session of the COP, to appoint another member from the same constituency to replace said member for the remainder of that member's mandate, in which case the appointment shall count as one term.

9. The Technology Executive Committee, in performing its functions, should draw upon outside expertise, including the UNFCCC roster of experts and the Climate Technology Centre and Network, to provide advice, including as expert advisers at its meetings.

10. The Technology Executive Committee should seek input from intergovernmental and international organizations and the private sector and may seek input from civil society in undertaking its work. It may invite advisers drawn from relevant intergovernmental and international organizations as well as the private sector and civil society to participate in its meetings as expert advisers on specific issues as they arise.

11. The meetings of the Technology Executive Committee shall be open to attendance by accredited observer organizations, except where otherwise decided by the Technology Executive Committee.

12. The secretariat shall support and facilitate the work of the Technology Executive Committee.

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวพิชญ์สินี นิมวิศิษย์ เกิดเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2528 สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนสตรีนครสวรรค์ พ.ศ. 2546 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวรในปี พ.ศ.2550 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายระหว่างประเทศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2551