

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)

ภูมิหลัง

• กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC) มีผลใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1994 และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันกรอบอนุสัญญาฯ ในปีเดียวกัน ปัจจุบันมีภาคีสมาชิก 192 ประเทศ (แบ่งเป็นประเทศในภาคผนวกที่ 1 จำนวน 41 ประเทศ และประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 จำนวน 151 ประเทศ) โดยแบ่งประเทศสมาชิกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 ของกรอบอนุสัญญาฯ (Annex I countries) จำนวน 41 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) ต่อจำนวนประชากรสูง ได้แก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในช่วงกำลังเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ (countries with economies in transition) และ 2) กลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (non-Annex I countries) จำนวน 151 ประเทศ ได้แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมทั้งซึ่งประเทศไทยรวมอยู่ในกลุ่มนี้



• UNFCCC มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) ในชั้นบรรยากาศของโลกให้อยู่คงที่ ปลอดภัยจากการแทรกแซงที่เป็นอันตรายของมนุษย์ต่อสภาพภูมิอากาศ และให้กรอบเวลาที่เพียงพอแก่ระบบนิเวศในการปรับตัวตามธรรมชาติต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อประกันว่าจะไม่มีผลคุกคามต่อการผลิตอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน แต่ทั้งนี้ กรอบอนุสัญญาฯ ไม่มีได้กำหนดปริมาณที่แน่นอนในการรักษาหรือลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก

☐ UNFCCC กำหนดพันธกรณีในการดำเนินการสำหรับทุกประเทศสมาชิก โดยแบ่งประเทศ ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I countries) ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปล่อยก๊าซต่อประชากรสูง ได้แก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว และ 2) กลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (non-Annex I countries) ได้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งไทยอยู่ในกลุ่มนี้

☐ UNFCCC กำหนดให้กลุ่มประเทศ Annex I มีนโยบายและมาตรการที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับการปล่อยก๊าซของปี ค.ศ. 1990 ภายในปี ค.ศ. 2000 โดยไม่มีมาตรการบังคับ ส่วนกลุ่มประเทศ non Annex I ไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก และ

• โดยที่ UNFCCC ไม่มีมาตรการบังคับประเทศใน Annex I ในการลดการปล่อยก๊าซตามพันธกรณี ต่อมา จึงได้มีการร่างข้อตกลงใหม่ภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ เพื่อให้มีการบังคับการให้ดำเนินการตามพันธ

กรณี ซึ่งได้พัฒนามาเป็นพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในปี ค.ศ. 1997 และมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 2005 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันพิธีสารฯ แล้ว 175 ประเทศ โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันพิธีสารฯ ในปี ค.ศ. 2002

- ภายใต้พิธีสารเกียวโต ประเทศในกลุ่มประเทศ Annex I จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมกันอย่างน้อยร้อยละ 5 ของระดับการปล่อยก๊าซของปี ค.ศ. 1990 โดยให้ปรากฏผลที่ชัดเจนในช่วงปี ค.ศ. 2008–2012 (ช่วงพันธกรณีแรก) โดยสามารถดำเนินการผ่านมาตรการยืดหยุ่นได้แก่ 1) Joint Implementation 2) Emission Trading ซึ่งมาตรการทั้งสองเป็นการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน และ 3) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) ซึ่งเป็นกลไกที่ยินยอมให้ประเทศพัฒนาแล้วไปลงทุนในประเทศกลุ่มประเทศ non-Annex I แล้วคำนวณออกมาเป็นเครดิต (Carbon Credit) เพื่อนำไปเสริมกับกิจกรรมที่ได้ดำเนินไปในประเทศของตน ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้ประเทศใน Annex I สามารถบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารฯ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันพิธีสารฯ 175 ประเทศ

- สหประชาชาติระหว่างวันที่ 3–14 ธันวาคม 2550 จะจัดมีการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 13 และพิธีสารเกียวโต ครั้งที่ 3 ณ เกาะบาห์ลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 3–14 ธันวาคม 2550 ซึ่งการประชุมในช่วงสัปดาห์แรกจะเป็นการประชุมในระดับคณะทำงานและองค์กรย่อยต่างๆ เพื่อแสวงหาให้ได้ข้อสรุปสำหรับนำเสนอข้อตกลงในระดับนโยบายที่จะนำไปเพื่อเสนอต่อที่ประชุมระดับสูง (High Level) ในช่วงวันที่ 12-14 ธันวาคม 2550 ต่อไป โดยการประชุมครั้งนี้มีประเด็นการพิจารณาที่สำคัญคือเรื่องการหาข้อตกลงร่วมกันในเรื่องปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายหลังจากสิ้นสุดช่วงพันธกรณีแรก (ปี ค.ศ. 2012) ของพิธีสารเกียวโต

□ ปัจจุบันสหรัฐฯ เป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุดในโลกประมาณร้อยละ 22.2 ของปริมาณการปล่อยก๊าซ CO₂ ทั้งหมดของโลก 2) จีนประมาณร้อยละ 18.4 3) สหภาพยุโรปร้อยละ 14 4) รัสเซียร้อยละ 5.6 5) อินเดียร้อยละ 4.9 6) ญี่ปุ่นร้อยละ 4.6 ส่วนไทยประมาณร้อยละ 1

การหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหา Climate change ที่ UNHQ นครนิวยอร์ก

1. ภูมิหลัง/ภาพรวม

- เดิมกระบวนการหารือหลักที่ UNHQ เกี่ยวกับปัญหา Climate Change อยู่ในการเจรจาหารือเพื่อจัดทำข้อมติ UNGA เรื่อง Protection of global climate for present and future generations of mankind ภา
ได้ระบียบวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นประจำทุกปี โดยมีการจัดการสัมมนา การอภิปรายพิเศษ การ
เสนอรายงานในส่วนที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นระยะ

- อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2547 ประเด็นปัญหา climate change ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ
โดยมีการผลักดันจากสหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศที่เป็นเกาะขนาดเล็ก (Small Island Developing States-
SIDs) ในเอกสารผลลัพธ์การประชุมสุดยอดสหประชาชาติ (World Summit Outcome-WSO) ก็ได้ให้แนวทาง
การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ด้วย พร้อมกับประเด็นการปรับปรุงการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของ สหประชา
ชาติ ทั้งเป็นเอกเทศและในกระบวนการหารือเกี่ยวกับ system-wide coherence ซึ่งหลายประเทศ ตีความว่า เพื่
รองรับการผลักดันการดำเนินการของสหประชาชาติในส่วนของ climate change ด้วย ซึ่งประธาน
UNGA ตั้งแต่สมัยที่ 60 จนถึงปัจจุบัน ก็ได้ดำเนินการหารือให้เกิดความคืบหน้าในเรื่องนี้ ต่อเนื่องตามลำ

- อาเซียนร่วมกับสหภาพยุโรปเสนอให้ประธาน UNGA สมัยที่ 61 จัดการประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้
เนื่องจากก่อนหน้านี้ คณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติได้จัดการหารือไปแล้ว ซึ่งหลายประเทศ
ได้แสดงความกังวลว่า เป็นการรบกวนการทำงานของสมัชชาฯ ซึ่งต่อมา ประธาน GA ได้จัดการประชุม Thematic
Debate ในเรื่องนี้ขึ้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ถึง 2 สิงหาคม 2550 ซึ่งประเทศสมาชิกรวมทั้งไทย ให้ความสนใจ
เข้าร่วมและกล่าวถ้อยแถลงแสดงข้อคิดเห็นและท่าทีของตนในเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก

- ในการประชุม Commission on Sustainable Development สมัยที่ 15 เมื่อเดือนพฤษภาคม
2550 UNSG ได้ประกาศจะจัดการประชุมระดับสูงในเรื่องนี้ก่อนการประชุม ในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับ
การตัดสินใจจัด Thematic Debate ของประธาน GA ดังกล่าวข้างต้น โดยให้เหตุผลว่า เพื่อระดมความเห็น
และแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาคมโลกก่อนการประชุม Conference of the Parties ของ United
Nation Framework Convention on Climate Change ที่มีขึ้นที่บาหลี ในเดือนธันวาคม 2550 ซึ่งต่อมา
การประชุมดังกล่าว (High-level Event on Climate Change) ได้มีขึ้น เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2550
ระหว่างการประชุมประจำปีสมัชชาฯ ซึ่งฯพณฯ นายกรัฐมนตรีของไทยได้ร่วมเป็นประธานการหารือกลุ่มย่อย
ในหัวข้อ Technology : "Innovating a climate-friendly world-the role of technology and its dissemination" รั
กับเจ้าชายอัลเบิร์ตแห่งโมนาโก ซึ่งถือเป็นครั้งแรกของไทยที่ผู้นำระดับสูงเข้าร่วมกิจกรรมของสหประชาชาติ ใน
ลักษณะนี้

2. สถานการณ์ล่าสุด

- ประธาน UNGA 62 ได้เสนอร่างข้อมติต่อประเทศสมาชิกเรียกร้องให้ UNSG จัดทำรายงานอย่างละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของสหประชาชาติในเรื่อง Climate Change มาเสนอต่อประเทศสมาชิก ในวันที่ 25 มกราคม 2550 ซึ่งประเทศสมาชิกหลายประเทศแสดงความกังวลเกี่ยวกับระยะเวลาที่กระชั้นชิดในการจัดทำรายงานโดยที่การประชุม COP UNFCCC ที่บาห์ลี้งยังไม่ได้เริ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อมติดังกล่าวได้รับการรับรองไปเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550 เนื่องจากการผลักดันอย่างเต็มที่ของประธาน GA และประเทศในกลุ่ม 77 และต่อมาประธาน GA ประกาศว่า จะจัดการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551

- เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2550 UNSG ได้พบหารือกับประเทศสมาชิกเป็นกรณีพิเศษในเรื่องต่าง ๆ โดยมีประเด็นหลักที่การหารือเรื่อง Climate Change โดยได้แจ้งให้ประเทศสมาชิกทราบเกี่ยวกับการเยือนทั่วโลกได้และป่าแอมะซอนซึ่งได้เห็นผลกระทบของ climate change อย่างชัดเจน พร้อมทั้งกล่าวสนับสนุนการประชุมที่ประธาน UNGA 62 มีดำริจะจัดขึ้นในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 นอกจากนี้ UNSG รับปากว่า จะประชุมผู้บริหารระดับสูงของ UN เพื่อประเมินว่า UN จะสามารถให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือใดกับปท.สมาชิกได้บ้าง ในการแก้ปัญหา climate change

3. ประเด็นปัญหา/ท่าทีของกลุ่ม/ประเทศต่าง ๆ

- กลุ่ม 77 และจีน กลุ่ม 77 มีท่าทีแตกต่างในประเด็นปัญหานี้ โดยจีน และอินเดีย มีท่าทีระมัดระวังและไม่ต้องการให้มีความพยายามที่จะผลักดันในเรื่องนี้นอกจากเวทีที่บาห์ลี และพยายามเปิดประเด็น per-capita emission ในขณะที่ปท.กลุ่ม SIDs ต้องการให้มีการหารือในเรื่องนี้อย่างเต็มที่ในทุกเวที
- สหภาพยุโรป ผลักดันเรื่องนี้อย่างเต็มที่ตั้งแต่ปี 2547 โดยเน้นประเด็นการมีกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ภายหลังจากพิธีสารเกียวโตสิ้นสุดลงในปี 2555 ให้ได้ชัดเจนภายในปี 2552 ผ่านการมี clear roadmap จาก COP ที่บาห์ลีในปีนี้ ไปจนถึง COP ที่โคเปนเฮเกน ในปี 2552
- สหรัฐฯ มีท่าทีที่เปิดกว้างมากขึ้นในการหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหานี้ โดยพยายามเน้นกิจกรรมและนโยบายที่สหรัฐฯ ได้ดำเนินการแล้วในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่ การลด GHG public-private partnership การใช้พลังงานถ่านหินสะอาด การส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในการพัฒนาเทคโนโลยี

**The Secretary-General's Keynote Address:
"Climate Change, Green Growth and Inclusive Development"**

**(10 December 2007, 14:30 – 15:15 hrs [exact time TBC]
United Nations Conference Centre, Bangkok**

ESCAP Inputs

- We are standing at a crossroads for the future of humanity. Compelling scientific evidence of climate change convinces us that what we decide in Bali at the end of this week will determine if we have a clear road map for tackling climate change.
- In this context, the Asian and Pacific region has a critical role in determining the future, as it accounts for one-third of global GHG emissions. With high population and rapid economic growth, the share of this region's greenhouse gases in the atmosphere will significantly increase in coming decades.
- We have commonly regarded climate change as an environmental issue. But in fact it is also a development issue. An unsustainable development pattern is the cause of climate change. At the same time, climate change is a serious threat to development everywhere by disrupting ecological and socio-economic foundations of many societies.
- This region is also the major victim of drastic weather events such as the recent tragedy in Bangladesh. And small islands in this region already witness shrinking sand beaches and encroaching sea water on land.
- Thus, we must now seriously consider the development paradigm that we are heading towards. At the UN high-level event on climate change in September 2007, I assured global leaders that we can reduce emissions while promoting economic growth by being creative, and we can turn this crisis into our

opportunity to: advance sustainable development and encourage new kinds of cleaner technologies, industries and jobs.

- I recognize, however, that to turn this promise into actual practice and performance requires a great deal of conceptual work and implementation of a new economic and development programme never done before. It is a tremendous challenge that we face to make climate policy compatible with economic growth. We will need to create a new type of industrial revolution based on cleaner technology and a low-carbon economy.
- In order to make climate actions compatible with economic growth, we have to address the market failure of the current development paradigm. Climate change is one of the best examples of externality, i.e., the failure of market, and in order to address this problem of externality, we have to find a way to internalize the ecological cost of climate change into the market price of energy consumption. While the rising energy price is a cost to the national economy,, it also provides a signal for reducing energy use which helps us to tackle climate change .
- Achieving greater energy efficiency is the most immediate challenge for Asia and the Pacific. To this end, I am encouraged by ESCAP's efforts to promote "Green Growth" as a practical regional approach to sustainable development. Recent climate change meetings have extensively discussed climate change in the context of sustainable development. In particular, promoting the best use of the linkage between climate actions and sustainable development in developing countries is extremely critical to tackle climate change. In this regard, I hope that ESCAP can be in the vanguard of creating an innovative and practical tool for sustainable development and working for improving the ecological quality of economic growth. As defined by the Green Growth approach, improving the ecological efficiency of the economy will be a key determinant for creating a virtuous cycle of economic growth and climate action.

- Such regional efforts will significantly contribute to enhancing the role of developing countries in climate actions. Given the common but differentiated responsibilities principle, developing countries may not be required to take on quantified targets in the post-2012 mechanism. Nevertheless, as already defined by the UNFCCC, developing countries also have responsibilities for making good contributions to tackling climate change. Many developing countries in this region have already undertaken meaningful voluntary initiatives for improving energy efficiency and reducing carbon emissions. But the developing countries need incentive mechanisms to proactively participate in mitigating GHG emissions and at the same time to have new opportunities for technology innovation and economic growth. To respond to this need, we need strengthened incentive mechanisms for promoting the transfer of financial resources and technology to developing countries.
- Regarding developing countries, I have suggested some essential parameters of a new global framework on climate change. The parameters include incentives for developing countries to act, but without sacrificing economic growth or poverty reduction; and fully consistent with the principle of common but differentiated responsibilities.
 - ✓ Significantly increased support for adaptation in developing countries, especially for least developed and small island developing States;
 - ✓ Strengthened technology development and dissemination; and
 - ✓ New approaches to financing, including better use of market-based approaches.
- In this regard, I appreciate ESCAP's innovative proposal to make the Clean Development Mechanism (CDM) fully function as a market mechanism to provide incentives for developing countries to actively engage in emission reductions and at the same time to contribute to net global GHG reductions through the CER (certified emission reduction) Discounting Scheme.

- And I look forward to seeing developing countries being more active in presenting innovative ideas on enabling climate actions to be more compatible with economic growth, during the next two years which I expect will create a post-2012 Kyoto framework.