



หลักนิติธรรมในการจัดการคาร์บอนเครดิตเพื่อลดปัญหาโลกร้อน

จัดทำโดย

นางชฎานันท์ภักดีจิตต์
เลขประจำตัว๖๗๑๒๐๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยรุ่นที่ ๑๒ วิทยาลัย ศาลรัฐธรรมนูญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้เขียนได้ศึกษาปัญหาในหน่วยงานที่สังกัดคือกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเสนอเอกสารวิชาการในหัวข้อหลักนิติธรรมในการจัดการคาร์บอน เครดิตเพื่อลดปัญหาโลกร้อนซึ่งปัญหาโลกร้อนเป็นปัญหาที่สำคัญและทั่วโลกกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากส่งผลกระทบต่อส่วนรวมทุกภาคส่วนจึงต้องให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือในการที่จะแก้ไข ปัญหาโลกร้อนอย่างจริงจังการใช้กฎหมายเป็นกลไกในการช่วยส่งเสริมและแก้ไขปัญหาจึงเป็น กระบวนการที่สำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดผลกระทบเกี่ยวกับปัญหา โลกร้อนที่เกิดขึ้น

การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการจัดการคาร์บอนเครดิตเพื่อลดปัญหาโลกร้อนโดยการตรา กฎหมายเพื่อเป็นมาตรการบังคับสำหรับผู้ก่อให้เกิดปัญหาโลกร้อนกล่าวคือกระบวนการหรือกิจกรรม ที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผู้ก่อให้เกิดกิจกรรมดังกล่าวจะต้องมีการชดเชยด้วยการหักลบด้วยระบบ คาร์บอนเครดิตคือ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมากก่อให้เกิดภาวะโลกร้อนสูงก็จะต้องชดเชย ด้วยคาร์บอนเครดิตที่สูงหรือหากมีคาร์บอนเครดิตเหลือเพียงพอก็สามารถที่จะจำหน่ายถ่ายโอนให้แก่ ผู้ที่มีความต้องการคาร์บอนเครดิตเพื่อชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดการหมุนเวียนในระบบ เศรษฐกิจได้อีกด้วยนับว่าการนำกฎหมายเข้ามาช่วยในกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องภาวะโลกร้อน โดยการจัดการด้านคาร์บอนเครดิตนั้นเป็นประโยชน์ทั้งต่อสิ่งแวดล้อมต่อสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดเป็นมาตรฐานที่ทำให้ทั่วโลกยอมรับอันจะนำไปสู่เป้าหมายความเป็นกลางด้านคาร์บอนของ ประเทศไทย

สารบัญ

| เรื่อง | หน้า |
|---|------|
| ๑. หลักนิติธรรม | ๑ |
| ๒. ภาวะโลกร้อน (Global Warming) | ๒ |
| ๓. คาร์บอนเครดิต | ๓ |
| ๔. ความร่วมมือระหว่างประเทศ | ๔ |
| ๕. แนวทางการจัดการคาร์บอนเครดิตของต่างประเทศ | ๖ |
| ๖. แนวทางการจัดการคาร์บอนเครดิตของประเทศไทย | ๗ |
| ๗. ปัญหาการจัดการคาร์บอนเครดิตของประเทศไทยในปัจจุบัน | ๘ |
| ๘. บทวิเคราะห์การใช้หลักนิติธรรมในการจัดการคาร์บอนเครดิตเพื่อลดปัญหาโลกร้อน | ๙ |
| ๙. บทสรุป | ๑๐ |

หลักนิติธรรมในการจัดการคาร์บอนเครดิตเพื่อลดปัญหาโลกร้อน

๑. หลักนิติธรรม

“หลักนิติธรรม”มาจากคำว่า “The Rule of Law” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยในอังกฤษมีแนวความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรจะถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนครั้งแรกในศตวรรษที่ ๑๗ ในหนังสือชื่อ The Common Wealth of Oceana อันเป็นผลงานของเจมส์ แฮริงตัน (James Harrington) ซึ่งเป็นผู้ที่นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่ต่อมาอัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี (Albert Venn Dicey) ซึ่งเป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรมได้เขียนตำราของเขาที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ. ๑๘๘๕) จนได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม โดย อัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระสำคัญ^๑ คือ

- ๑) บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันต่อหน้ากฎหมาย
- ๒) บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน
- ๓) บรรดาศาลธรรมดาทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว

โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการกล่าวถึงคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในหลายมาตรา และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ในส่วนของคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ว่า “หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นเรื่องที่นักวิชาการเห็นว่า มีความหมายใกล้เคียงกันมาก คือ เป็นหลักการที่อารยประเทศยึดถือเป็นหลักที่ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษซึ่งใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) สำหรับคำว่า นิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งนำโดยประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ซึ่งใช้คำ ในภาษาเยอรมันว่า เรชท์สตาต (Rechtsstaat) แต่ทั้งนิติธรรม (Rule of Law) และนิติรัฐ (Legal State) ต่างใช้คิดตรงกันว่า

หลักที่ ๑ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชน ถ้าเอกชนจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการใด ๆ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติเพื่อป้องกันการละเมิด สิทธิเสรีภาพของประชาชนและแม้จะมีกฎหมายบัญญัติก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้อำนาจไว้ด้วย

หลักที่ ๒ คือ หลักที่ว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัดไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

^๑ นายอดิเทพ อูยะพัฒน์. หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article_detail (สืบค้นข้อมูล : ๒ กันยายน ๒๕๖๗)

จึงอาจสรุปได้ว่า “หลักนิติธรรม” คือ การตรากฎหมายให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมที่พร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาค หรือ การสถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่กระทำตามอำเภอใจหรืออำนาจบุคคล

๒. ภาวะโลกร้อน (Global Warming)

๒.๑ ภาวะโลกร้อน คืออะไร ?

สภาวะโลกร้อนเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากโลกไม่สามารถระบายความร้อนที่ได้รับจากรังสีดวงอาทิตย์ออกไปได้อย่างปกติ จึงทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้น และทำให้สภาพอากาศของโลกเปลี่ยนแปลงไปโดยจะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อพืช สัตว์ และมนุษย์^๒

๒.๒ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อนเป็นที่รู้กันดีว่า ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อุณหภูมิของโลกร้อนขึ้น และส่งผลไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศหรือภาวะโลกร้อนที่เรากำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน การสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศส่วนมากเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ความต้องการใช้พลังงานที่ไม่สิ้นสุด การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การใช้พลังงานในทุกกิจกรรมของมนุษย์ยังส่งผลให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การตัดไม้ทำลายป่ายังเป็นการทำลายสมดุลธรรมชาติ ทำลายแหล่งผลิตก๊าซออกซิเจนจำนวนมากให้กับโลกและป่าไม้ยังเป็นตัวช่วยในการดูดซับก๊าซเรือนกระจกอีกด้วย และนับตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมมนุษย์หันมาแข่งขันกันในด้านทางเศรษฐกิจ ก็ยิ่งทำให้การใช้พลังงานของมนุษย์เพิ่มมากขึ้นแบบก้าวกระโดด ยิ่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในทั่วโลก ก็ยิ่งทำให้ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถูกปล่อยสู่ชั้นบรรยากาศเพิ่มมากขึ้น และถึงแม้จะรู้ว่าอุตสาหกรรมทำให้เกิดผลเสียต่อโลกมากเพียงใด แต่ความต้องการของมนุษย์ก็ไม่ได้ลดลงไปเลยแม้แต่น้อย

๒.๓ ผลกระทบที่เกิดจากภาวะโลกร้อน

ผลกระทบจากภาวะโลกร้อนที่มนุษย์ต้องรับรู้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก “วิกฤติการณ์โลกร้อน” ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศอย่างเห็นได้ชัดเจน อาทิเช่น อากาศที่ร้อนจัดหรือหนาวจัดที่เรียกกันว่า ภูมิอากาศแบบสุดโต่ง (Extreme Weather) น้ำแข็งขั้วโลกละลาย หรือระดับน้ำทะเลสูงขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นต้นเหตุของพิบัติภัยทางธรรมชาติมากมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตของมนุษย์โดยตรง ดังเช่นตัวอย่างต่อไปนี้ สภาพอากาศรุนแรงเมื่ออุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้นภัยธรรมชาติต่างๆ มีแนวโน้มว่าจะเกิดบ่อยครั้ง และรุนแรงมากยิ่งขึ้น เช่น ภัยแล้ง ไฟป่า น้ำท่วม และการพังทลายของชั้นดิน เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ น้ำท่วมครั้งใหญ่ในประเทศไทยในปี ๒๕๕๔ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก พายุหิมะที่พัดถล่มในแถบยุโรป หรือคลื่นความร้อนที่แผ่รังสีแผดเผาจนพืชพรรณและผู้คนล้มตายฤดูกาลผันแปรย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์โรคร้ายที่มาพร้อมกับโลกร้อนเช่น ฮีตสโตรก (Heat Stroke) ภาวะเป็นลมเนื่องจากความร้อนสูงเกินไป รวมถึงโรคติดต่ออุบัติใหม่ หรือ (Emerging Infectious Diseases) เช่น โรคซาร์ส ไข้หวัดนก ไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 H1N1 ไข้สมองอักเสบนิปาห์ไวรัส เป็นต้น ซึ่งโรคเหล่านี้ได้คร่าชีวิตผู้คนและส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์เป็นอันมาก

^๒ กรมอุตุนิยมวิทยา. Climate Center. [http://climate.tmd.go.th/content/article/สืบค้น \(สืบค้นข้อมูล : ๒ กันยายน ๒๕๖๓\)](http://climate.tmd.go.th/content/article/สืบค้น%20สืบค้นข้อมูล)

๓. คาร์บอนเครดิต

“คาร์บอนเครดิต” หมายถึง สิทธิที่เกิดจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือ คาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่สิ่งแวดล้อม (ปกติการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอื่น ๆ จะเทียบกับสัดส่วนการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์) รวมถึง การเก็บกัก หรือ การดูดกลับด้วย จากกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะต้องมีการรับรองโดยหน่วยรับรอง ตามระเบียบหรือวิธีการของทางราชการที่เป็นที่ยอมรับหรือเทียบได้กับระดับสากล โดยประเทศไทยก็มีหน่วยงานชื่อว่า องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) เป็นองค์การมหาชน ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยวิเคราะห์ กลั่นกรอง และรับรองโครงการ

ประเทศต่าง ๆ ได้ตั้งเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ (Net Zero GHG Emission) ในปีต่าง ๆ จากการประชุม COP26 โดยประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่กำหนดเป้าหมายไว้ที่ปี ค.ศ. ๒๐๕๐ และประเทศไทยกำหนดเป้าหมายไว้เป็นสองระยะ คือ ระยะยาว ในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ (พ.ศ. ๒๖๐๘) นอกจากนี้ยังประเทศไทยยังได้กำหนดเป้าหมายระยะกลาง ในความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutral) คิดเฉพาะคาร์บอนไดออกไซด์ในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓)

“ตลาดคาร์บอน (Carbon Market” จึงถูกตั้งขึ้นเพื่อทำการซื้อขายและแลกเปลี่ยนคาร์บอน เพื่อนำไปใช้ในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้ หรือเพื่อชดเชย (Offset) การปล่อยเมื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การประชุมแบบความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutral Meeting) โดยตลาดคาร์บอนมีอยู่ ๒ ประเภท คือ ภาคบังคับ ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและภาคสมัครใจ เป็นการดำเนินการองค์กรที่มีเป้าหมายด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น กรณีของประเทศไทยที่ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลาดคาร์บอนในประเทศไทยจึงยังเป็นเพียงภาคสมัครใจเท่านั้น

โดยการรับรองโครงการด้านการลด/การดูดกลับ หรือเก็บกักก๊าซเรือนกระจก ดำเนินการโดยมีผู้ประเมินจากภายนอก และ อบก. มีการรับรองโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction: T-VER) โดยมีโครงการประเภทพลังงานทดแทน การจัดการของเสีย การปลูกป่า เป็นต้น การดำเนินการ ปี ๒๕๕๗ถึงปัจจุบัน มีโครงการที่ได้รับรองคาร์บอนเครดิตจาก อบก. จำนวน ๓๔๕ โครงการ สามารถรับรองการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ๑๕ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์ เทียบเท่า (tCO₂eq)

โครงการหรือกิจกรรมในการขอการรับรองคาร์บอนเครดิต มี ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑) โครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมการผลิต การใช้พลังงาน การขนส่ง กิจกรรมการเกษตร เป็นต้น

๒) โครงการดูดกลับก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ การดูดกลับลงในชั้นใต้ดิน การปลูกต้นไม้เพื่อดูดกลับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นต้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย อบก. และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้เปิดแพลตฟอร์มในซื้อขายคาร์บอน ที่ผ่านการรับรองจาก อบก. แล้ว ซึ่งปัจจุบันยังเป็นการดำเนินการแบบสมัครใจ และหากมีกฎหมายเกิดขึ้นในอนาคต ก็จะเพิ่มมาตรการบังคับที่องค์กร หรือเอกชนจะต้องดำเนินการตามเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือประเทศต่อไป^๓

^๓ วิจารณ์ สิมานายา. คาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) คืออะไร. https://www.tei.or.th/th/article_detail.php?bid=129

(สืบข้อมูล : ๓ กันยายน ๒๕๖๗)

๔. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

๔.๑ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change : UNFCCC)

การเริ่มต้นเจรจาจัดทำกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เริ่มต้นขึ้นโดยที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๓) โดยกรอบอนุสัญญา UNFCCC มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่สามารถป้องกันอันตรายจากการกระทำของมนุษย์ต่อระบบภูมิอากาศ (climate system) โดยการรักษาระดับดังกล่าวต้องมีกรอบระยะเวลาที่เพียงพอที่จะให้ระบบนิเวศได้ปรับตัวอย่างเป็นธรรมชาติจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตอาหารและเพื่อให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยั่งยืน^๔ และกรอบอนุสัญญา UNFCCC ได้กำหนดหน้าที่ของประเทศภาคีในการกำหนดนโยบายและมาตรการในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดภายใต้กรอบอนุสัญญาโดยประเทศภาคีมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) เพื่อแสดงบัญชีรายการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (National inventories of anthropogenic emissions) ขั้นตอนการดำเนินงานและข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยประเทศไทยได้ลงนามในกรอบอนุสัญญา UNFCCC เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๗ ซึ่งกรอบอนุสัญญา UNFCCC มีผลใช้บังคับกับประเทศภาคีตั้งแต่วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๘

๔.๒ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

หลังจากที่กรอบอนุสัญญา UNFCCC มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ได้มีการประชุมภาคีกรอบอนุสัญญาเป็นครั้งแรก (the first Conference of the Parties (COP1)) ณ กรุงเบอร์ลิน สาธารณรัฐเยอรมนี โดยที่ประชุมมีการพิจารณารายงานแห่งชาติของประเทศภาคีภายใต้กรอบอนุสัญญา UNFCCC ซึ่งทำให้ภาคีมีความเห็นตรงกันว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วไม่สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบอนุสัญญา UNFCCC ได้ และย่อมหมายความว่า พันธกรณีหรือข้อผูกพันภายใต้กรอบอนุสัญญายังไม่มี ความเหมาะสมที่จะทำให้การดำเนินการของประเทศภาคีบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกรอบอนุสัญญาได้ ที่ประชุมจึงได้ออกเอกสาร (Berlin Mandates) เพื่อจัดตั้งกระบวนการในการเจรจาข้อผูกพันที่เข้มข้นขึ้น โดยเฉพาะข้อผูกพันสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วเพื่อให้เป็นรากฐานสำหรับการจัดทำพิธีสารเกียวโตต่อไป

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ในการประชุมภาคีกรอบอนุสัญญา UNFCCC (COP3) ที่ประชุมมีการรับรองพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เพื่อเป็นเครื่องมือภายใต้กรอบอนุสัญญา UNFCCC ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งถือได้ว่าพิธีสารดังกล่าวเป็นสนธิสัญญาว่าด้วยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกฉบับแรกของโลก (the world's first greenhouse gas emission reduction treaty)^๕

พิธีสารเกียวโตได้กำหนดข้อผูกพันทางกฎหมาย (legal binding) สำหรับประเทศในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมีหน้าที่ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามปริมาณที่กำหนด โดยปริมาณ

^๔ 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

^๕ ข้อมูลจากเว็บไซต์กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (unfccc.int)

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความยืดหยุ่น พิธีสารเกียวโตได้กำหนดกลไกทางการตลาด (Market-based mechanisms) เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่ม ประเทศที่พัฒนาแล้วในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ ๓ กลไก กล่าวคือ กลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET) กลไกพัฒนาอากาศที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) และกลไกการทำโครงการร่วม (Joint Implementation) โดยประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารเกียวโตเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพิธีสารเกียวโตมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

๔.๓ ความตกลงปารีส (Paris Agreement)

ในการประชุมภาคีกรอบอนุสัญญา UNFCCC สมัยที่ ๒๑ (COP21) และการประชุมภาคีพิธีสารเกียวโต สมัยที่ ๑๑ (CMP11) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่ประชุมได้ให้การรับรองความตกลงปารีส (Paris Agreement) และปัจจุบันมีประเทศภาคีอนุสัญญา UNFCCC ที่ให้สัตยาบันความตกลงดังกล่าวแล้ว รวมจำนวน ๑๘๙ ประเทศ โดยความตกลงปารีสมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดความร่วมมือในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกำหนดเป้าหมายระดับโลกร่วมกัน ๓ เป้าหมาย ได้แก่

(๑) การควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า ๒ องศาเซลเซียสและการพยายามควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิไม่ให้เกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม (pre-industrial levels)

(๒) การเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการส่งเสริมการสร้างความยืดหยุ่นด้านทานและความสามารถในการฟื้นตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณต่ำ โดยไม่กระทบต่อการผลิตอาหาร

(๓) การทำให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนที่มีความสอดคล้องกับแนวทางที่นำไปสู่การพัฒนาที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณต่ำ และการพัฒนาให้มีภูมิด้านทานและความสามารถในการฟื้นตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ความตกลงปารีสประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก คือ การดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) การรับมือกับความสูญเสียและความเสียหาย (Loss and damage) และการยกระดับการให้การสนับสนุนด้านการเงิน การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเสริมสร้างศักยภาพ พร้อมทั้งวางกรอบเพื่อรับรองความโปร่งใสของการดำเนินงานและการสนับสนุน (Transparency of action and support) และกำหนดให้มีการทบทวนสถานการณ์และการดำเนินงานระดับโลกเป็นระยะเพื่อประเมินความก้าวหน้าต่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายระยะยาวของความตกลงปารีส

ความตกลงปารีสได้กำหนดพันธกรณีให้แต่ละภาคีต้องจัดทำและส่งเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการจัดให้มีการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally determined contributions: NDCs) เสนอต่อสำนักเลขาธิการกรอบอนุสัญญา UNFCCCCC ซึ่งต้องครอบคลุมทั้งด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมตลอดทั้งการจัดทำมาตรการภายในประเทศเพื่อดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก

^๖ ข้อมูลจากเว็บไซต์กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ(unfccc.int)

ตามเป้าหมายที่จัดส่งไว้ทุก ๆ ๕ ปี เพื่อแสดงถึงความก้าวหน้าที่เพิ่มขึ้น และสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่เป็นไปได้สูงสุด ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันโดยคำนึงถึงขีดความสามารถของแต่ละภาค^๗ โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีในความตกลงปารีส เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งความตกลงปารีส มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

๕. แนวทางการจัดการคาร์บอนเครดิตของต่างประเทศ

๕.๑ ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยแสดงออกในหลายช่องทาง ทั้งในทางนโยบายและในทางกฎหมาย สำหรับในทางกฎหมาย สิงคโปร์ไม่ได้อาศัยเพียงกฎหมายฉบับเดียวในการสร้างมาตรการเพื่อผลักดันไปสู่ความสำเร็จ แต่อาศัยกฎหมายหลายฉบับที่มีผลต่อการลดก๊าซเรือนกระจก ทั้งการออกกฎหมาย Carbon Pricing Act ที่เป็นกฎหมายที่ใช้มาตรการสร้างภาระทางการเงินให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสร้างกลไกทางเศรษฐกิจผ่านระบบ carbon credit เพื่อจูงใจให้ภาคธุรกิจลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการสร้างกลไกทางเศรษฐกิจผ่านระบบ carbon credit นั้น กฎหมายของสิงคโปร์ได้กำหนดไว้ ดังนี้

๑) กฎหมายได้กำหนดบทบาทผู้ได้รับรองการมี carbon credits เพื่อให้หน่วยธุรกิจนำมาใช้ภายใต้กลไก Clean Development Mechanism (CDM) ที่จะทำให้หน่วยธุรกิจสามารถนำมาซื้อ - ขาย เพื่อนำไปพัฒนาการประกอบธุรกิจให้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ซึ่งกำหนดราคาของ carbon credit และกำหนดให้การขาย โอน มอบให้ หรือนำออกไปด้วยวิธีใด ๆ จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Agency : NEA) สร้างระบบบัญชีสำหรับ carbon credit เพื่อให้ผู้ขึ้นทะเบียนสามารถนำหน่วยธุรกิจที่ต้องจ่ายภาษีมาสร้างบัญชีสำหรับการใช้ carbon credit ได้

๒) กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ NEA ที่จะต้องบันทึกข้อมูลจำนวน carbon credit ที่ผู้ขึ้นทะเบียนได้มาไว้ในบัญชีของผู้ขึ้นทะเบียน และบันทึกข้อมูลการนำ carbon credit ไปใช้การจ่ายภาษีให้ตรงตามจำนวนที่ถูกนำไปใช้ ในการได้มาซึ่ง carbon credit นั้น ผู้ขึ้นทะเบียนจะได้มาด้วยการจ่ายค่า carbon credit ที่ผู้ขึ้นทะเบียนสามารถขอให้ NEA โอนจำนวน carbon credit จากบัญชีนั้นไปยังหน่วยธุรกิจอื่น ๆ ที่ต้องจ่ายภาษีได้ จากข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นฐานทางกฎหมายที่ทำให้ผู้ขึ้นทะเบียนสามารถโอน carbon credit ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และสามารถนำ carbon credit ไปใช้เพื่อประโยชน์ทางภาษีได้

๓) กฎหมายกำหนดเงื่อนไขการยกเลิก carbon credit ไว้ ๒ กรณีได้แก่ กรณีที่ผู้ขึ้นทะเบียนไม่จ่ายภาษีตามที่กำหนด และผู้ขึ้นทะเบียนมี carbon credit อยู่ในบัญชีที่ขึ้นทะเบียนไว้ NEA สามารถยกเลิก carbon credit ที่มีอยู่และนำออกจากบัญชีได้ โดยจะถือว่าผู้ขึ้นทะเบียนได้จ่ายภาษีตามจำนวน carbon credit ที่ถูกยกเลิกหรือนำออกไปนั้น และกรณีที่ carbon credit ที่มีอยู่ในบัญชีได้มาโดยการฉ้อโกงหรือด้วยวิธีการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย NEA สามารถยกเลิกหรือนำ carbon credit นั้นออกจากบัญชีได้ และไม่ถือว่าเป็นการนำไปใช้เพื่อการชำระภาษีและผู้ขึ้นทะเบียนไม่มีสิทธิได้รับเงินคืนใดๆ

^๗ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, (๒๕๖๓), หน้า ๗ - ๘

๔) กำหนดให้ผู้ขึ้นทะเบียนไม่มีสิทธิที่จะขอคืนเงินจาก carbon credit ที่ได้แล้มา เว้นแต่เป็นกรณีการปิดบัญชีการเป็นหน่วยธุรกิจที่ต้องจ่ายภาษี และต้องเป็นการปิดบัญชีตามลักษณะกรณีที่กำหนดไว้ เช่น ไม่เป็นหน่วยธุรกิจที่ต้องขึ้นทะเบียนที่ต้องจ่ายภาษีอีกต่อไป หรือไม่มีการดำเนินการใด ๆ มาเป็นเวลา ๕ ปี หรือไม่ได้เป็นผู้ขึ้นทะเบียนอีกต่อไป^๘

๕.๒ ประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบตลาดคาร์บอนทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ กรณีตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจจะมีกลไกการรับรองการลดก๊าซเรือนกระจกจากโครงการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในกรณีตลาดคาร์บอนภาคบังคับนั้น ฝรั่งเศสเป็นรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปและเข้าร่วมตลาดคาร์บอนภาคบังคับ ที่เรียกว่ากลไกการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป (European Union Emission Trading Scheme: EU - ETS) จึงมีบทบัญญัติในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดสถานะของหน่วยลดก๊าซอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดให้หน่วยดังกล่าวมีสถานะเป็น "สังหาริมทรัพย์" (bien meuble) ซึ่งเจรจาต่อรองได้ และโอนให้แก่กันได้ โดยกำหนดเงื่อนไขเฉพาะดังนี้

๑) สังหาริมทรัพย์หน่วยลดก๊าซจะมีสถานะเป็นอสังหาริมทรัพย์เมื่อได้ขึ้นทะเบียนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรปแล้ว

๒) เจรจาต่อรองได้ และโอนให้แก่กันได้ โดยเมื่อโอนแล้ว ผู้รับโอนจะมีสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้รับโอน

อย่างไรก็ดี ในตลาดคาร์บอนภาคบังคับ สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาจากการจัดสรรโควตาการปล่อยก๊าซฯ ให้แก่ผู้ประกอบการเป็นรายปี ดังนั้น จึงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ประกอบการ กรณีจึงไม่มีการแบ่งปันผลประโยชน์เกิดขึ้นได้^๙

๖. แนวทางการจัดการคาร์บอนเครดิตของประเทศไทย

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงภาวะโลกร้อนและปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยภายหลังจากการเข้าเป็นภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Chang : UNFCCC) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญา UNFCCC (Paris Agreement) แล้ว ประเทศไทยได้ขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้ ทั้งในการกำหนดการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย นโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนแม่บทกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อรองรับการแก้ไข

^๘ อ้างแล้ว ๗, หน้า ๑๖ - ๑๗

^๙ ปรากฏพิพม์ ระเบียบ, นิยามและสถานะทางกฎหมายของคาร์บอนเครดิต (Carbon credits) ระบบตลาดคาร์บอน (Carbon market) และกลไกแลกเปลี่ยนหรือหักลบระหว่างประเทศ. www.osc.go.thสืบค้นข้อมูล : ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศในหลายประการ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้มีการขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างต่อเนื่อง

การจัดการคาร์บอนเครดิตของประเทศไทยในปัจจุบัน องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก ได้จัดทำกลไกรับรองคาร์บอนเครดิตภายในประเทศไทยให้เกิดขึ้น คือ โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย หรือ Thailand Voluntary Emission Reduction Program: T-VER โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้ทุกภาคส่วน สามารถมีส่วนร่วมดำเนินโครงการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศได้ ด้วยความสมัครใจและสามารถนำปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้/หรือ กักเก็บได้ขายใน "ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ"^{๑๐} ทั้งนี้ มาตรฐานในการรับรองโครงการ T-VER ได้กำหนดกรอบการดำเนินงานที่สอดคล้องกับมาตรฐาน ISO 14064-2:2006/ISO 14064-3-3: 2006/ ISO 14065: 2013/ ISO 14066: 2011 และการตรวจสอบความใช้ได้โครงการและทวนสอบปริมาณก๊าซเรือนกระจกดำเนินการโดยนิติบุคคลที่ ๓ (Third Party) เรียกว่า "ผู้ประเมินภายนอกสำหรับโครงการภาคสมัครใจ (Validation and Verification Body: VVB)" และองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกได้พัฒนาโครงการ Premium T - VER ซึ่งเป็นโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล และมีส่วนช่วยสนับสนุนให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมาย NCD ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย รวมทั้งสอดคล้องและช่วยสนับสนุนให้โลกบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกตามความตกลงปารีส^{๑๑} โดยที่ผ่านมามีการดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามมาตรการและระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบคณะกรรมการองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (T - VER) พ.ศ. ๒๕๖๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก และการบำรุงป่าชายเลนสำหรับบุคคลภายนอก พ.ศ. ๒๕๖๕ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นต้น

๗. ปัญหาการจัดการคาร์บอนเครดิตของประเทศไทยในปัจจุบัน

จากการรวบรวมศึกษาข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าการจัดการคาร์บอนเครดิตมีความซับซ้อนของระบบการคำนวณและตรวจสอบ การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยปัจจุบันการจัดการคาร์บอนเครดิตของประเทศไทย เป็นไปตามระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเกิดความไม่แน่นอนของกฎระเบียบ เช่น การกำหนดคำนิยามของคำว่า “คาร์บอนเครดิต” ยังไม่ชัดเจนในทางกฎหมายเกิดปัญหาเรื่องการตีความประกอบกับการไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำกับกลไกตลาดและการบริหารจัดการคาร์บอนเครดิตของประเทศไทย ซึ่งการซื้อขายคาร์บอนเครดิตเป็นการตกลงราคาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย (Over The Counter: OTC) จึงทำให้ราคาคาร์บอนเครดิตมีความไม่แน่นอน และอาจเกิดกรณีหลอกลวงการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในภาคเอกชนได้

^{๑๐} ญัตติกาล วายุภาพ นิตินัน, “หลักการและการพัฒนาโครงการ T - VER คาร์บอนเครดิต ภาคป่าไม้ ในประเทศไทย”, รัฐสารภิรักษ์ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๗) : หน้า ๕.

^{๑๑} องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ./PremiumT - VER

อีกทั้งมาตรฐานดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยปัจจุบันมีปริมาณคาร์บอนเครดิตสะสมในตลาดและยังไม่ได้นำไปใช้อยู่ที่ ๑๗.๗ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (MtCO₂e)^{๑๒}

๘. บทวิเคราะห์การใช้หลักนิติธรรมในการจัดการคาร์บอนเครดิตเพื่อลดปัญหาโลกร้อน

ปัญหาโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแปรปรวนเป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมการเข้าเป็นภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญา UNFCCC (Paris Agreement) โดยตามความตกลงปารีสกำหนดพันธกรณีให้ประเทศภาคีจะต้องรายงานบัญชีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ และปริมาณการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งดูดซับ และต้องมีแผนรองรับเพื่อยกระดับความสามารถในการปรับตัวและฟื้นตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนให้ประเทศภาคีกำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในประเทศให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยการจัดการคาร์บอนเครดิตเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือ คาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่สิ่งแวดล้อม โดย“คาร์บอนเครดิต” หมายถึง สิทธิที่เกิดจากการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือ คาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่สิ่งแวดล้อม รวมถึง การเก็บกัก หรือ การดูดกลับด้วย จากกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะต้องมีการรับรองโดยหน่วยรับรอง ตามระเบียบหรือวิธีการของทางราชการที่เป็นที่ยอมรับหรือเทียบได้กับระดับสากลที่ผ่านการดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามมาตรการและระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบคณะกรรมการองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (T - VER) พ.ศ. ๒๕๖๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูกและการบำรุงป่าชายเลนสำหรับบุคคลภายนอก พ.ศ. ๒๕๖๕และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นต้นซึ่งในการจัดการคาร์บอนเครดิตยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการจัดการคาร์บอนเครดิตมีเพียงระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดคำนิยามของคำว่า “คาร์บอนเครดิต” ยังไม่ชัดเจนในทางกฎหมายเกิดปัญหาเรื่องการตีความและปัจจุบันประเทศไทยมีระบบซื้อขายก๊าซเรือนกระจกภายใต้โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ ซึ่งการซื้อขายคาร์บอนเครดิตเป็นการตกลงราคาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย (Over The Counter: OTC) จึงทำให้ราคาคาร์บอนเครดิตมีความไม่แน่นอน และอาจเกิดกรณีหลอกลวงการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในภาคเอกชนได้ อีกทั้งยังไม่มีระบบตลาดคาร์บอนภาคบังคับซึ่งเป็นกฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศกำหนดให้มีขึ้น โดยระบบดังกล่าวมีข้อดีที่สำคัญ คือ รัฐสามารถควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวมของภาคส่วนที่ควบคุมได้ โดยการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจของประเทศไทยไม่สามารถนำไปใช้แสดงเป็นหลักฐานเพื่อขอยกเว้นการซื้อใบรับรองได้เนื่องจากไม่เป็นราคาคาร์บอนตาม

^{๑๒} จดหมายข่าวคาร์บอน ฉบับ ๑๘๗ ประจำเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ข้อบังคับสหภาพยุโรปซึ่งจัดตั้งมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน และยังไม่มีการจัดการที่เป็นที่ยอมรับของสากล

ตามปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อให้การจัดการคาร์บอนเครดิตมีประสิทธิภาพช่วยลดปัญหาภาวะโลกร้อนได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปตามหลักนิติธรรมกล่าวคือ เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นธรรม เสมอภาคและประการสำคัญคือต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน จึงควรมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดเรื่องการจัดการคาร์บอนเครดิตเพื่อบังคับใช้กับผู้ทำกิจกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมากจะต้องมีการชดเชยด้วยการหักลบด้วยระบบคาร์บอนเครดิต คือ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมากก่อให้เกิดภาวะโลกร้อนสูง ก็จะต้องชดเชยด้วยคาร์บอนเครดิตที่สูง หรือหากมีคาร์บอนเครดิตเหลือเพียงพอก็สามารถที่จะจำหน่ายถ่ายโอนให้แก่ผู้ที่มีความต้องการคาร์บอนเครดิตเพื่อชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากการกำหนดนโยบายและกรอบกฎหมายที่ชัดเจน พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อกำกับดูแลและบริหารจัดการระบบคาร์บอนเครดิตกำหนดให้นิติบุคคลควบคุมรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกทั้งข้อมูลปริมาณการปล่อยและดูดกลับก๊าซเรือนกระจกการกำหนดให้มีเครื่องมือราคาคาร์บอน (Carbon Pricing Instrument : CPI) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme: ETS) ระบบตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจและภาคบังคับ ระบบภาษีคาร์บอน คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศและเพื่อชดเชยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระบบ ETS การส่งเสริมการจัดการคาร์บอนเครดิตจากภาครัฐ เป็นต้น โดยกรอบกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจนจะสามารถสร้างความมั่นใจให้กับภาคธุรกิจในการลงทุนและการพัฒนามาตรฐานและระบบการรับรองที่น่าเชื่อถือเป็นไปตามมาตรฐานจะช่วยยกระดับคุณภาพของคาร์บอนเครดิตให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากลนอกจากนี้การส่งเสริมการบูรณาการระบบคาร์บอนเครดิตกับนโยบายด้านอื่นๆ เช่น พลังงาน การขนส่ง และการพัฒนาเมือง จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการลดก๊าซเรือนกระจกในภาพรวม การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับนานาชาติ จะช่วยเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีโลก และการติดตามและปรับปรุงการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจะช่วยให้ระบบคาร์บอนเครดิตมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ การดำเนินการเหล่านี้อย่างครบถ้วนและต่อเนื่องจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถสร้างระบบคาร์บอนเครดิตที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การเป็นผู้นำในด้านนี้ได้ในระดับสากล

๙. บทสรุป

การจัดการคาร์บอนเครดิตอย่างมีประสิทธิภาพจะสามารถนำไปใช้บรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกในระดับสากลตามความตกลงของปารีส โดยจะช่วยให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกได้อย่างยั่งยืน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะด้านการจัดการคาร์บอนเครดิตโดยตรง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรผลักดันให้มีการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อการบริหารจัดการคาร์บอนเครดิตที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน และกระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยที่สุด อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อให้มีมาตรการเรียกเก็บข้อมูลกิจกรรมเพื่อจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และข้อมูลรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคลเพื่อนำไปขับเคลื่อนมาตรการกลไกราคาคาร์บอนในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดนเพื่อป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอน ตลอดจนเพื่อให้มีกลไกส่งเสริมทางการเงินในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อช่วยลดปัญหาภาวะโลกร้อนของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ รัฐสามารถควบคุมปริมาณ

การปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นธรรม สร้างความมั่นใจให้กับภาคธุรกิจในการลงทุน และภาคธุรกิจสามารถนำหลักฐานการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในตลาดคาร์บอนไปใช้แสดงเป็นหลักฐานเพื่อขอยกเว้นการซื้อใบรับรองได้ และมีมาตรการจัดการคาร์บอนเครดิตที่เป็นที่ยอมรับของสากล อันจะนำไปสู่เป้าหมายความเป็นกลางด้านคาร์บอนของประเทศไทย

นอกจากนี้ การรณรงค์ส่งเสริมให้สังคมตระหนักถึงปัญหาโลกร้อน การช่วยกันประหยัดพลังงานหรือลดใช้พลังงานยังเป็นการช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และการเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยการปลูกต้นไม้เพื่อช่วยดูดกลับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นหนึ่งในก๊าซเรือนกระจกที่มีปริมาณสูงสุดที่ถูกปล่อยออกมาจากการกระทำของมนุษย์ ยังเป็นวิธีการที่จะช่วยลดปัญหาโลกร้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

บรรณานุกรม

- กรมอุตุนิยมวิทยา.Climate Center. สืบค้นจาก <http://climate.tmd.go.th/content/article/>
ณัฐริกา ภูวลาภานิติพน. (๒๕๖๗). **หลักการและการพัฒนาโครงการ T - VER คาร์บอนเครดิตภาคป่าไม้
ในประเทศไทย รัฐบาลกรีฑ์ ฉบับที่ ๑**. กรุงเทพฯ : องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)
ปรางทิพย์ ระเบียบ. (๒๕๖๗). **นิยามและสถานะทางกฎหมายของคาร์บอนเครดิต (Carbon credits) ระบบตลาด
คาร์บอน (Carbon market) และการแลกเปลี่ยนหรือหักลบระหว่างประเทศ**. สืบค้นจาก
www.osc.go.th
- ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมายกองกฎหมายต่างประเทศ. (๒๕๖๓). **พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูกและการ
บำรุงป่าชายเลนสำหรับบุคคลภายนอก พ.ศ. ๒๕๖๕. (๒๕๖๖, ๑๓ มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๙ ง. หน้า ๑๒ - ๑๕
- ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูกบำรุงอนุรักษ์และฟื้นฟูในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ.
๒๕๖๗. (๒๕๖๗, ๒๔ พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๔๑ ตอนพิเศษ ๑๔๔ ง. หน้า ๑-๔
- ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก
บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. ๒๕๖๔. (๒๕๖๕, ๒๐ เมษายน). ราชกิจจา
นุเบกษา. เล่ม ๑๓๙ ตอนพิเศษ ๙๑ ง. หน้า ๑๐-๑๓
- วิจารย์ สิมาฉายา. คาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) คืออะไร.
สืบค้นจาก https://www.tei.or.th/th/article_detail.php?bid=129
- องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) . ระเบียบคณะกรรมการองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือน
กระจกว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัคร
ใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (T - VER) พ.ศ. ๒๕๖๖. สืบค้นจาก
<https://ghgredution.tgo.or.th/th/download-tver/65-rules-and-regulations/1385-t-ver-2563.html>
- องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ./ PremiumT – VER
อดีตพายุยะพัฒน์. หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.
สืบค้นจาก https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail