

รายงานความฉบับสมบูรณ์

ข้อเสนอแนะประเด็นความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศต่อ
ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

จัดทำ

นางสาววัลลวลี คำบุญเรือง

นางสาวบงกช ดารารัตน์

นางสาวจิวรดี เหลาอ่อน

นางสาววรรณา แต้มทอง

เสนอต่อ

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

พ.ศ. 2568

บทสรุปผู้บริหาร

สภาวะโลกร้อนเป็นปัญหาสำคัญที่ทุกประเทศทั่วโลกและประเทศไทยให้สำคัญร่วมมือกันแก้ไขปัญหา เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พิธีสารเกียวโตและความตกลงปารีส โดยมีเป้าหมายสำคัญในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสและพยายามควบคุมให้เพิ่มขึ้นไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส รวมถึงเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวและสร้างเงินกองทุนหมุนเวียนที่สอดคล้องกับแนวทางการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ สำหรับประเทศไทยโดยสำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักดำเนินการยก ร่างกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจนปัจจุบันได้มี ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... ที่วางเป้าหมายเพื่อไปสู่เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) และปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ภายในปี พ.ศ. 2608

ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนผู้รับผิดชอบให้เป็นกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ใน พ.ศ. 2566 และจากนั้นจึงจัดทำและปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย รวมถึงการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำหนดเรื่องการให้เงินทุนสนับสนุนกิจกรรมที่ประสงค์จะลดก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น ส่วนด้านสิทธิของประชาชนและชุมชนมีเพียงสิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลจากรัฐเพื่อเตรียมรับมือจากผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิทธิในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการส่งเสริมและดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจการ จัดวางนโยบายและแผนการรับมือต่อสภาวะโลกร้อนยังคงเน้นอำนาจของรัฐเป็นสำคัญ

งานวิจัยฉบับนี้จึงเล็งเห็นช่องว่างในร่างกฎหมายดังกล่าวที่มุ่งเน้นเพียงเป้าหมายบรรลุความเป็นกลางทางคาร์บอน และปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ การวางนโยบายและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งยังคงขาดมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน รวมถึงกลุ่มเปราะบางที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจากสภาวะโลกร้อนมากกว่าคนกลุ่มอื่น อีกทั้งยังขาดมุมมองการรับมือต่อสภาวะโลกร้อนในด้านการนำพลังงานหมุนเวียน หรือมาตรการอื่น ๆ ที่รัฐสามารถจัดวางนโยบายที่จะไม่ซ้ำเติมกลุ่มคนเปราะบาง ดังนั้นเพื่อเติมเต็มช่องว่างทางกฎหมาย งานศึกษาชิ้นนี้จึงต้องการสำรวจความคิดเห็นและทำข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จากมุมมองความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศเพื่อจะช่วยให้กฎหมายโลกร้อนของไทยเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นธรรมและเท่าทันต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากการศึกษาทบทวนและสำรวจข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ด้วยการสัมภาษณ์นักวิชาการ ด้านกฎหมาย วนศาสตร์ ตัวแทนภาคประชาสังคม เจ้าหน้าที่มูลนิธิที่ทำงานขับเคลื่อนประเด็นที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศกับประเทศไทย รวมถึงการลงพื้นที่สัมภาษณ์ข้อมูลจากชุมชนที่เข้าร่วมโครงการป่าชุมชนคาร์บอน

เครดิต จำนวน 2 พื้นที่ และกำลังจะเข้าร่วม 1 พื้นที่ คณะวิจัยฯ จึงมีข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มีดังนี้

1 ข้อเสนอของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... ด้วยสายตาของชุมชนและกลุ่มเปราะบาง

ประเด็นในเชิงเนื้อหาและการกำหนดนโยบาย พบว่าบนฐานคิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... การรับรองสิทธิในเชิงเนื้อหาของความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Environmental Justice) ความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) และความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่ต้องมีในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยในร่างกฎหมายโลกร้อนไม่ปรากฏการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่เพียงพอ มีแต่การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วม สิทธิการเข้าถึงข้อมูล และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรอง อีกทั้งการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยตามร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังคงปรับตัวเป้าหมายได้ล่าช้าและไม่เท่าทันต่อสถานการณ์โลกที่สหประชาชาติเรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมกันลดก๊าซคาร์บอนฯ ให้ได้ร้อยละ 42 ภายในปี 2030 และร้อยละ 57 ในปี 2035 ซึ่งในการกำหนดแผนและนโยบายยังพบว่า โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ส่วนใหญ่ยังเป็นโครงสร้างจากหน่วยงานราชการ และมีสัดส่วนของตัวแทนภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคมน้อยมีเพียง 1 คนเท่านั้น จึงควรต้องเพิ่มสัดส่วนของภาคประชาชนสังคมที่มีประวัติทำงานร่วมกับชุมชนอย่างยาวนานให้มากขึ้น เพื่อให้สัดส่วนของคณะกรรมการมีความเป็นธรรมมากขึ้น

ประเด็นเรื่องกองทุนภูมิอากาศ พบว่า คณะกรรมการกองทุนไม่มีภาคประชาชนและการใช้เงินกองทุนอาจมีอุปสรรคเรื่องของการระเบียบการใช้เงินตามวิธีการทางบัญชีสำหรับชุมชนที่เข้าใช้เงินของกองทุน ขณะที่การปรับตัวของชุมชนต่อสภาวะโลกร้อน การให้เงินสนับสนุนชุมชนด้วยการให้เปล่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรับมือและการเผชิญเหตุภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดจากสภาวะโลกร้อน

ประเด็นเรื่องคาร์บอนเครดิตและมาตรการภาษีคาร์บอน พบว่ามาตรฐานและการกำกับดูแลในการจัดการและการใช้คาร์บอนเครดิต จำเป็นต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองชุมชนที่อยู่กับป่าไม้ให้ถูกเอาเปรียบและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างยุติธรรมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชน เพื่อป้องกันการฟอกเขียว (Green washing) ให้กับภาคธุรกิจ และควรต้องดำเนินการธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน (UN Guideline Business and Human Rights) และหลักการการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน HRDD) รวมถึงมาตรการภาษีคาร์บอนยังคงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องกำหนดให้ภาคเอกชนต้องจ่ายเงินภาษี โดยไม่ผลักระกบภาษีมูลค่าเพิ่มหรือเอาต้นทุนส่วนนี้มาใช้กับผู้บริโภค

ประเด็นเรื่องการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พบว่าในร่างกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้อย่างชัดเจน ทั้งการปรับตัวของภาคธุรกิจและภาคประชาชน โดยภาคธุรกิจควรคำนึงให้มุ่งไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำและกำหนดให้มีมาตรการในการประเมินผลกระทบ จากการดำเนินกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสภาวะโลกร้อนซึ่งอาจกำหนดไว้เป็น

ส่วนหนึ่งของรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment และ รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment) ส่วนกระบวนการปรับตัวของชุมชนควรจะต้องกำหนดให้มีความชัดเจนมากขึ้น เกี่ยวกับการจัดทำแผน กระบวนการรับมือและความสามารถในการฟื้นตัวของชุมชนและกลุ่มคนเปราะบาง

สุดท้ายข้อกังวลเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการฟอกเขียว (Green Washing) ซึ่งเป็นวาทกรรมต่อการกระทำของบริษัทกลุ่มคาร์บอนเมเจอร์ที่เข้าร่วมโครงการเพื่อลดโลกร้อน ผ่านการปลูกป่า เงินสนับสนุนชุมชนให้รักษาป่า เป็นต้น แต่ไม่ได้ลดการปล่อยคาร์บอนจากการดำเนินธุรกิจของตน แม้ในร่างกฎหมายจะกำหนดหน้าที่และบทลงโทษของเอกชนไว้อย่างชัดเจน แต่การดำเนินธุรกิจของภาคธุรกิจจึงควรต้องดำเนินการธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชนและหลักการการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน รวมถึงกำหนดมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปากจากภาคธุรกิจ เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Strategic Litigation Against Public Participation : SLAPP) ถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการสร้างความตระหนักรู้ความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงการดำเนินธุรกิจให้มุ่งสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ

2. ข้อสรุปการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยกับต่างประเทศ

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยกับต่างประเทศ พบว่าในแต่ละประเทศ (ได้แก่ อังกฤษ ฟิลิปปินส์ อุกันต้า เคนยา รวมถึง โปลิเวีย) ล้วนเป็นประเทศที่อยู่ในข้อตกลงปารีส และต่างต้องการที่จะมีกฎหมายเพื่อปรับใช้ในประเทศของตนซึ่งมีเอกลักษณ์ และให้ความสำคัญในเรื่องที่ต่างกัน โดยประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอุกันดา และประเทศเคนยา มีความโดดเด่นในการรับรองสิทธิของคนทุกกลุ่ม คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิของคนกลุ่มเปราะบาง สิทธิชุมชน ที่กำหนดให้กฎหมายต้องยอมรับภูมิปัญญาของชนเผ่าพื้นเมืองในการมีส่วนร่วม ออกแบบมาตรการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีลักษณะเฉพาะของภาคประชาสังคมที่พยายามผลักดันให้มีกฎหมายความรับผิดชอบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพราะมีกลไกในการตรวจสอบ กำกับให้ภาคธุรกิจต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบกับผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งมีมาตรการป้องกันในทางกฎหมายที่น่าสนใจไว้ เช่น มาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปาก (Anti-SLAPPs) และมาตรการป้องกันการฟอกเขียว (Anti-Green Washing) ซึ่งถือเป็นกลไกที่มีความก้าวหน้าเพื่อใช้ปกป้องสิทธิของประชาชนเป็นอย่างมาก

ในขณะที่ประเทศอังกฤษมีความโดดเด่นเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความหลากหลายจากหลายภาคส่วนและมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง มีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ประเทศในเครือสหราชอาณาจักร เช่น สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ที่สามารถสร้างนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ตนเองได้อย่างเป็นอิสระ และยังมีการใช้กลไกคาร์บอนเครดิต ควบคู่กับภาษีคาร์บอนที่มุ่งเป้าเฉพาะผู้ประกอบการด้านพลังงาน ได้แก่ ไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ บีโตะเลียม ก๊าซธรรมชาติ บีโตะเลียม ก๊าซไฮโดรคาร์บอนในสถานะของเหลวและก๊าซบีโตะเลียมเหลวและถ่าน

หิน และประเทศโบลิเวียแม้จะยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่กลับมีกลไกที่น่าสนใจผ่านรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ สำหรับกรณีนี้ที่โครงการนั้น ๆ อาจจะสร้างผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐก็กำหนดให้ต้องมีกระบวนการรับฟังจากผู้ได้รับผลกระทบ จะต้องมีการแจ้งล่วงหน้าและต้องมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ ทั้งมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบกิจกรรมโดยเฉพาะปิโตรเลียมกับเหมืองแร่ในพื้นที่ของตนอีกด้วย ซึ่งถือเป็นแนวทางที่ดีสำหรับประเทศไทยซึ่งอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการรับเอาหลักการที่ดี ส่งเสริมความยั่งยืนต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ต้องเปิดโอกาสให้มีภาคส่วนทุกส่วนเข้าไปเกี่ยวข้อง และควรต้องรับรองสิทธิในทางกฎหมายที่ค้ำประกันถึงความเป็นธรรมของคนทุกกลุ่มในประเทศ

3. สรุปข้อเสนอแนะความเห็นด้านความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) ต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...

กล่าวคือร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...

หมวด 1 บททั่วไป ควรเพิ่มการรับรองสิทธิในเชิงเนื้อหาของความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ Climate Justice อันเป็นการยืนยันการทำหน้าที่ของรัฐในการปกป้อง ค้ำครอง และสร้างหลักประกันให้ประชาชนสามารถอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

หมวด 2 เป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย ควรกำหนดเป้าหมายการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้เท่าทันต่อสถานการณ์โลกที่สหประชาชาติเรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมกันลดก๊าซคาร์บอนฯ ให้ได้ร้อยละ 42 ภายในปี 2030 และร้อยละ 57 ในปี 2035 เพื่อจะรักษาอุณหภูมิโลกไม่ให้สูงเกิน 1.5 องศา

หมวด 3 คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ควรปรับโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ โดยพิจารณาเพิ่มสัดส่วนของตัวแทนภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคมให้มีมากกว่า 1 คน

หมวด 4 กองทุนภูมิอากาศ ควรปรับเรื่องคณะกรรมการกองทุนไม่มีภาคประชาชนและการใช้เงินกองทุนอาจมีอุปสรรคเรื่องระเบียบการใช้เงินตามวิธีการทางบัญชีสำหรับชุมชนที่เข้าใช้เงินของกองทุน

หมวด 5 แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ควรปรับลดระยะเวลาแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 เพื่อให้ทันต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงของภาวะโลกร้อน

หมวด 6 ข้อมูลก๊าซเรือนกระจก ในการจัดทำฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศควรมีการกำหนดหน่วยงานหลักสำคัญในการจัดเก็บข้อมูลเป็นการเฉพาะ เช่น หน่วยงานภาคพลังงาน หน่วยงานภาคการขนส่ง หน่วยงานภาคของเสีย หน่วยงานภาคกระบวนการอุตสาหกรรมและการใช้ผลิตภัณฑ์ หน่วยงานภาคการเกษตร และกำหนดให้มีหน่วยงานกลางสำหรับจัดเก็บข้อมูลกิจกรรมอื่นที่อาจมีเพิ่มเติมในอนาคตหรือไม่ เพื่อสร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสามารถนำไปเปรียบเทียบกันได้

หมวด 7 การลดก๊าซเรือนกระจก ในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศควร กำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ร่วมกันจัดทำ แผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ เพื่อให้การจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของ ประเทศสามารถบังคับใช้ได้จริงและมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินการและประสานหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ

หมวด 8 ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS) ควรมีการจัดสรรสิทธิที่ลดลงเรื่อย ๆ และกำหนดเป้าหมายว่าจะลดเหลือกี่เปอร์เซ็นต์ในปีที่เท่าใด ต้องระบุให้ชัดเจนเพราะว่าเป้าหมายของร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้คือการมุ่งสู่การลดการปล่อยคาร์บอน

หมวด 9 กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (CBAM) ควรมีมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบ และควบคุม การนำเข้าสินค้าและการผลิตสินค้าที่ส่งผลให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากต้นทุนในการ ผลิตสินค้ามีราคาเพิ่มขึ้น เพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้บริโภคสินค้านั้นๆ

หมวด 10 ภาษีคาร์บอน ควรออกแบบมาตรการภาษีคาร์บอนที่รัดกุมและเป็นธรรมเพื่อไม่ให้เกิดการ โยนภาระซ้ำเติมให้กับคนที่มีรายได้น้อย หรือคนยากจน กลุ่มเปราะบาง

หมวด 11 คาร์บอนเครดิต ในการกำหนดมาตรฐาน การกำกับดูแลในการจัดการและการใช้คาร์บอน เครดิตของภาคเอกชน โดยรัฐควรมีการกำหนดมาตรการการคุ้มครองชุมชนที่อยู่กับป่าเพื่อป้องกันการฟอก เชี่ยวของภาคเอกชน และรัฐควรมุ่งเน้นศึกษาและกำหนดมาตรการลดการปล่อยก๊าซให้เป็นไปตามข้อตกลง ระหว่างประเทศ

หมวด 12 การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรมีการกำหนดมาตรการการประเมินผล กระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ EIA และ EHIA และสร้างกระบวนการเรียนรู้ การปรับตัวให้กับชุมชนเพื่อรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งการจัดทำแผนและการดำเนิน กิจกรรม

หมวด 13 มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อม (Taxonomy) ควรต้องระบุมาตรการทางการเงินที่ยั่งยืนและเป็นธรรมให้ชัดเจน โดยต้องระบุ ถึง มาตรการการลดการปล่อยคาร์บอน (Climate Change mitigation) ความเป็นธรรมด้านการปรับตัวจาก สภาพภูมิอากาศ (Climate Change Adaptation) การปกป้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity protection) ความยืดหยุ่นของทรัพยากรธรรมชาติ (Resources resilience) และ การป้องกัน และควบคุมมลพิษต่าง ๆ (Pollution prevention and control) ซึ่งไม่ปรากฏในร่างกฎหมายดังกล่าว

สารบัญ

| | |
|--|-----------|
| บทที่ 1: บทนำ | 1 |
| 1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา | 1 |
| 2. วัตถุประสงค์: | 3 |
| 3. ผลที่คาดว่าจะได้รับ: | 4 |
| 4. วิธีศึกษา | 4 |
| 5. ขอบเขตงานวิจัย | 4 |
| บทที่ 2: ทบทวนวรรณกรรม | 5 |
| 2.1. ความหมายความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม | 6 |
| 2.2. ประเภทของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม | 6 |
| 2.3. แนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม | 8 |
| 2.4. ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ | 11 |
| 2.5 ถ้อยคำสำคัญ (KEY MESSAGES) สิทธิมนุษยชนกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ | 14 |
| 2.6. การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย | 16 |
| บทที่ 3: การศึกษากฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย และกรณีศึกษาต่างประเทศ | 20 |
| 3.1 สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. | 20 |
| 3.2 ประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 (THE CLIMATE CHANGE ACT 2008) | 31 |
| 3.3 ประเทศฟิลิปปินส์: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2009 (THE CLIMATE CHANGE ACT OF 2009) | 34 |
| 3.4 ประเทศอุกันดา: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (NATIONAL CLIMATE CHANGE ACT) 2021 | 38 |
| 3.5 ประเทศเคนย่า: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2023 (THE CLIMATE CHANGE ACT) | 40 |
| 3.6 ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อสภาพภูมิอากาศ ประเทศฟิลิปปินส์ | 45 |
| 3.7 ประเทศโบลิเวีย | 51 |

| | |
|--|-----------|
| 3.8 บทสรุป | 55 |
| บทที่ 4: กรณีศึกษาโครงการคาร์บอนเครดิตภาคป่าไม้ และป่าชายเลนของประเทศไทย | 57 |
| 4.1. โครงการคาร์บอนเครดิตประเทศไทย | 57 |
| 4.2 กรณีศึกษาชุมชนที่เข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตภาคป่าไม้ - ภาคป่าชายเลน | 60 |
| 1. ป่าแม่ทา ต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ | 60 |
| 2. ป่าชุมชนบ้านโคกยูง หมู่ 3 ต.คลองยาง อ.เกาะลันตา จ.กระบี่ | 67 |
| 3. ชุมชนชายฝั่งทอนลิบง ตำบลเกาะลันตาน้อย อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ (ชุมชนมุสลิม) | 71 |
| 4.3 บทสรุปความเหมือนและความต่างของ 1 โครงการที่กำลังจะเริ่ม และ 2 โครงการคาร์บอนเครดิตป่าชุมชน | 75 |
| 4.4 ข้อสังเกตต่อโครงการคาร์บอนเครดิตชุมชน | 77 |
| บทที่ 5: บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 80 |
| 1. บทวิเคราะห์ มองว่ากฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยสายตาของชุมชนและกลุ่มเปราะบาง | 80 |
| 2. การส่งข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ | 86 |
| บรรณานุกรม | 99 |
| ภาคผนวก | 103 |

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ สภาวะโลกร้อน ได้ถูกรับรู้ในหมู่ประชาคมโลกมา นับตั้งแต่ ค.ศ. 1992 จากการประชุมสุดยอดโลก (Earth Summit) สำหรับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเป็น ภาคนิวส์สัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United National Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ที่กำหนดข้อตกลงในระหว่างประเทศที่จะเป็นพันธกรณี ร่วมกันของทุกประเทศสมาชิกต้องจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) บัญชีรายการ ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ที่แต่ละ ประเทศจะต้องดำเนินการ โดยอนุสัญญานี้วางหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ หลักการป้องกันไว้ก่อน หลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง หลักการสื่อสารด้านข้อมูลข่าวสาร หลักการให้ความ ช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยกว่า ซึ่งล้วนเป็นหลักการที่ถูกคำนึงถึงบริบทและกำลังการพัฒนาที่แตกต่างกันของแต่ละ ประเทศภาคี ให้ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหาสภาวะโลกร้อนร่วมกัน เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีอย่างต่อเนื่องทั้ง พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่ลงนามให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 และความตกลงปารีส (Paris Agreement) ที่กำหนดความร่วมมือการดำเนินงาน ให้กับประเทศภาคีบรรลุเป้าหมายร่วมกับ 3 เป้าหมายหลัก ได้แก่ 1. การควบคุม การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ย ของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และพยายามควบคุมให้เพิ่มขึ้นไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับยุค ก่อนอุตสาหกรรม 2. การเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัว 3. การสร้างเงินกองทุนหมุนเวียนที่สอดคล้องกับ แนวทางการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำที่ได้ลงนามให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2559¹

เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทยจะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ข. ด้านอื่น ๆ (1) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ว่า “ให้มีระบบ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน” ทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง แลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 กำหนดมีกฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะตราขึ้น จำนวน 16 ฉบับ ซึ่งมี “กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” เป็นหนึ่งในกฎหมายสำคัญ ทั้งแผนการ

¹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, COP23 – COP23, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566,

https://datacenter.deqp.go.th/service-portal/cop23/derivation_cop23/#::~:~:text=ความตกลงปารีสมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่,21%20กันยายน%20พ.ศ.%202559.

ปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นปฏิรูปที่ 3 ก็กำหนดให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2563 เช่นกัน²

สำหรับการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ที่ได้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 จนปัจจุบันได้มี ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... ที่วางเป้าหมายเพื่อไปสู่เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) และปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ภายในปี พ.ศ. 2608 (ค.ศ. 2065)³

ร่างพระราชบัญญัตินี้ถูกร่างขึ้นทั้งหมด 56 มาตรา โดยมาตรา 4 กำหนดวัตถุประสงค์การตรากฎหมาย มาตรา 5 เป็นคำนิยามศัพท์ มาตรา 7-11 เป็นบทที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชนและรัฐ มาตรา 12-20 เป็นเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ รวมถึงคุณสมบัติสิทธิและหน้าที่ของกรรมการฯ มาตรา 21-24 เรื่องการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรา 25-30 เรื่องการจัดให้มีฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ มาตรา 31-34 การจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจก มาตรา 40-45 เรื่องอำนาจของคณะกรรมการฯ จัดทำแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้านมาตรา 46-47 กำหนดถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และนับจากมาตรา 48 เป็นต้นไปเป็นบทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล⁴

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนผู้รับผิดชอบให้เป็นกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ใน พ.ศ. 2566 ภายหลังจากนั้น ได้มีจัดทำและปรับแก้ไขร่างกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง จนเมื่อวันที่ 8 – 22 พฤศจิกายน 2567 จึงได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. (ครั้งที่ 2) อย่างเป็นทางการ ซึ่งปัจจุบันได้มีการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้ หลักการที่ปรากฏชัดเจนสำหรับร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ มาตรการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำหนดเรื่องการเงินทุนสนับสนุนกิจกรรมที่ประสงค์จะลดก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น ด้านสิทธิของประชาชนและชุมชน มีเพียงสิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลจากรัฐเพื่อเตรียมรับมือจากผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิทธิในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการส่งเสริมและดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁵ แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจการจัดวางนโยบายและแผนการรับมือต่อสภาวะโลกร้อนยังคงเน้นอำนาจของรัฐเป็นสำคัญ

² ทศวิณห์ เกียรติพิพัฒน์, “กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรกฎาคม 2563, ระบบออนไลน์ :

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article/Ssenate/7_63-2.pdf.

³ ชุติพร อร่ามเนตร, “กฎหมายโลกร้อน” กติกาใหม่ หนุนเศรษฐกิจจับเงินไฮสิ่งแวดล้อม”, กรุงเทพธุรกิจ, เผยแพร่เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://www.bangkokbiznews.com/environment/1066340>.

⁴ ศุภวิชญ์ พ่วงสุวรรณ, “วิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.”, วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วลัยดลวงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ฉบับที่ 16 (2) หน้า 3

⁵ ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...

งานวิจัยฉบับนี้ เล็งเห็นช่องว่างในทางกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินงานของรัฐที่มีความต้องการขับเคลื่อน แก้ไขปัญหาโลกร้อนที่มุ่งเน้นเพียงเป้าหมายบรรลุความเป็นกลางทางคาร์บอน และปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ การวางนโยบายและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยังคงขาดแง่มุมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน รวมถึงกลุ่มเปราะบางที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจากสภาวะโลกร้อนมากกว่าคนกลุ่มอื่น เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งและผลกระทบซ้ำเติมต่อชุมชนที่เป็นผู้ปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติมาแต่เดิม ที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาโลกร้อนและไม่เปิดพื้นที่ในทางกฎหมายสำหรับคนทุกกลุ่มในสังคม ทั้งยังขาดแง่มุมการรับมือต่อสภาวะโลกร้อนในด้านการนำพลังงานหมุนเวียน หรือมาตรการอื่น ๆ ที่รัฐสามารถจัดวางนโยบายที่จะไม่ซ้ำเติมกลุ่มคนเปราะบาง

ขณะเดียวกันก็ในทางกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควรจะต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มบุคคลที่หลากหลายในสังคม ไม่ว่าจะเป็นความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) สิทธิความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to healthy environment) รวมถึงความเป็นธรรมระหว่างคนรุ่นเดียวกันและคนรุ่นต่อไป (Intrageneration and Intergeneration) ที่รับรองความเท่าเทียมในการได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและความเป็นธรรมในการต้องรับภาระจากความอันตรายทางสิ่งแวดล้อม รวมถึงผลกระทบจากสภาวะโลกร้อนของคนทุกกลุ่ม โดยที่ไม่หลงลืมและตกหล่นใครไปข้างหลัง ทำให้ในกฎหมายจึงควรเปิดพื้นที่แก่ประชาชนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางกฎหมาย งานศึกษาชิ้นนี้จึงต้องการสำรวจความคิดเห็นและทำข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จากมุมมองความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศเพื่อจะช่วยให้กฎหมายโลกร้อนของไทยเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นธรรมและเท่าทันต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. วัตถุประสงค์:

2.1. เพื่อศึกษาทบทวนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

2.2. เพื่อสำรวจข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... ของประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศกับประเทศไทย

มาตรา 7 เพื่อรับมือจากสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม อันเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บุคคลและชุมชนมีสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลจากรัฐเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือจากผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (2) สิทธิในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (3) สิทธิในการได้รับการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามหมวด 7
ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้

2.4. เพื่อเสนอแนะความเห็นด้านความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) ต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับ:

- 3.1. ข้อเสนอของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...
- 3.2. บทสำรวจข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... ของประเทศไทย
- 3.3. ข้อเสนอการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศกับประเทศไทย
- 3.4. ข้อเสนอแนะความเห็นด้านความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) ต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...

4. วิธีศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบทบทวนวรรณกรรม (Literature Review) ทั้งที่เป็นเอกสารขั้นต้น (Primary data) และเอกสารชั้นรอง (Secondary data) อาทิ การศึกษาจากรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การศึกษาเปรียบเทียบกับเอกสารต่างประเทศที่เกี่ยวกับกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Law) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มคนที่ทำงานขับเคลื่อนเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในภาคส่วนของภาคประชาสังคม นักวิชาการ และชุมชนผู้ดูแลทรัพยากรที่อยู่ในโครงการคาร์บอนเครดิต

5. ขอบเขตงานวิจัย

งานศึกษาชิ้นนี้วางเป้าศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ของประเทศไทยฉบับที่สำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ที่ได้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 และสำรวจข้อมูล ความเห็นที่จากการสัมภาษณ์ รวมถึงนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2561 – พฤศจิกายน พ.ศ. 2567

สัมภาษณ์นักขับเคลื่อนทางสังคมในประเด็นโลกร้อน นักวิชาการที่สนใจในประเด็นโลกร้อน จำนวน 6 ท่าน เพื่อเปิดมุมมองและรับฟังข้อความคิดต่อร่างพระราชบัญญัติฯ และลงพื้นที่สัมภาษณ์ป่าชุมชนที่อยู่ภายใต้โครงการจัดการคาร์บอนเครดิตในป่าเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จำนวน 2 พื้นที่ ได้แก่ 1. อำเภอมะเอนก จังหวัดเชียงใหม่ และ 2. ชุมชนในโครงการป่าชายเลนสำหรับชุมชน ตำบลทรายขาว อำเภอลองท่อม จังหวัดกระบี่ เพื่อสำรวจความคิดเห็นของการเข้าร่วมโครงการจัดการคาร์บอนเครดิต ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติฯ

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

บทนี้เป็นการทบทวนแนวคิดด้านความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (environmental justice) ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญและจำเป็นเมื่อต้องศึกษาเกี่ยวกับงานด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นแนวคิดที่กล่าวถึงความยุติธรรมและการมีส่วนร่วมของทุกคนที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนวิถีทาง วัฒนธรรม ประเพณีวิถีชีวิต โดยไม่มีเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ แต่ผลกระทบจากการพัฒนาของมนุษย์ที่มีการช่วงชิงการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ กลับส่งผลกระทบต่อกลุ่มที่คนต่างกัน ดังนั้น แนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดสำคัญที่ต้องการเรียกร้องให้ทุกคนมองเห็นว่า การใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ควรที่จะถูกผูกขาดและสร้างผลกระทบให้คนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงอย่างเดียว

2.1. ความหมายความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) หมายถึงการปฏิบัติที่ยุติธรรมและการมีส่วนร่วมของทุกคนโดยไม่คำนึงถึงรายได้ เชื้อชาติ สีผิว ชาติกำเนิด เผ่าพันธุ์หรือความพิการ ในการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม⁶ เพราะฉะนั้นความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม จึงมักหมายถึงความเชื่อที่ประชาชนทุกคนควรมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมที่สะอาดและปลอดภัย รวมถึงต้องรับภาระจากอันตรายด้านสิ่งแวดล้อม โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติหรือระดับทางสังคม เศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมนั้น ในแต่ละชุมชน สถาบันการศึกษายังคงมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานที่ เวลาและมุมมอง สำหรับความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมนั้นอาจจำแนกลักษณะย่อยออกได้ดังนี้

- *ความยุติธรรมที่กระจาย (Distributive Justice)* หมายถึง ความยุติธรรมเชิงพื้นที่ทางกายภาพ ในการกระจายอันตรายความเสี่ยงและผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียม เช่น การกำหนดพื้นที่หลุมฝังกลบ การกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมที่ปล่อยพิษ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ อาทิ การเก็บขยะ การขนส่งสาธารณะ เป็นต้น
- *ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Justice)* หมายถึง การให้โอกาสพลเมืองอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลในการมีส่วนร่วม และในการเข้าถึงข้อมูลในการมีส่วนร่วม และในการเข้าถึงกระบวนการเรียกร้องความยุติธรรมในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการสัมผัสพิษ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- *ความยุติธรรมที่เป็นการยอมรับ (Justice as Recognition)* หมายถึงการให้การยอมรับที่เท่าเทียมกันทางด้านสิ่งแวดล้อมในหมู่ประชาชน กลุ่มชนต่าง ๆ หรือทำเลสถานที่ต่าง ๆ โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ชาติพันธุ์และอื่น ๆ เพื่อเสริมความยุติธรรมที่กระจายและความยุติธรรมเชิงกระบวนการ โดยมุ่งเน้นกระบวนการทางวัฒนธรรมและสถาบันที่จัดการดูแลหมิ่น หมิ่นประมาท ดูถูกและรังเกียจที่เป็นการลดคุณค่าของประชาชนบางกลุ่มหรือสถานที่บางแห่ง⁷

2.2. ประเภทของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเภทของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

⁶Environmental Protection Agency -EPA, **Environmental Justice**, Online Accessed: 2 August 2024, Available from: <https://www.epa.gov/environmentaljustice>

⁷ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, (2560), **ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม Environmental Justice**, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, น.4-6

1.ความยุติธรรมระหว่างรุ่น (Inter-generational Justice) หมายถึงความยุติธรรมระหว่างคนต่างรุ่น (Different Generations) ในการใช้ทรัพยากรทางสิ่งแวดล้อมที่ไม่มากเกินไปโดยคนรุ่นใดรุ่นหนึ่ง จนถึงจุดที่ไม่เหลือสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพไว้ให้คนรุ่นอนาคต (Future Generations) ซึ่งแนวคิดความยุติธรรมระหว่างรุ่นนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างนโยบายสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy) และกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Law)

2.ความยุติธรรมภายในรุ่น (Intragenerational Justice) หมายถึง ความยุติธรรมในการใช้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องมีการแบ่งปันปันส่วนที่เป็นธรรม และมีการประเมินความเป็นธรรมระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ภายในคนรุ่นเดียวกันตลอดจนการพัฒนาที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติด้วย ซึ่งแนวคิดความยุติธรรมภายในรุ่นนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน⁸

ทั้งนี้สำหรับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ยังถูกกำหนดขึ้นภายใต้หลักการปฏิญญาแห่งกรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration of Environment and Development) ซึ่งได้มีการกำหนดบทบาทและการปฏิบัติต่อกลุ่มคนบางกลุ่มในฐานะของผู้ด้อยโอกาสว่าคนส่วนใหญ่ในสังคม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและได้รับการปกป้องเป็นพิเศษต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ บทบาทของสตรีในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อม⁹ บทบาทของเยาวชนด้านความคิดสร้างสรรค์ อดทนคติและความกล้าหาญของเยาวชนควรถูกนำมาขับเคลื่อนให้เกิดความเป็นหุ้นส่วนของโลก¹⁰ บทบาทของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีความรู้และแนวปฏิบัติสืบต่อกันมา¹¹ เป็นต้น นอกจากนี้ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมยังเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) อันเป็นแนวทางในการพัฒนาที่สนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันไม่ทำให้คนรุ่นหลังต้องยอมลดความต้องการของเขาเอง หรือเป็นนโยบายที่สนองความต้องการของประชาชนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำลายทรัพยากรของคนในรุ่นอนาคต โดยเป็นการพัฒนาที่มีความสมดุลระหว่างด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาถึงผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย¹²

⁸ อ่างแก้ว, คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, น.8-9

⁹ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ข้อที่ 20

¹⁰ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ข้อที่ 21

¹¹ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ข้อที่ 22

¹²สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การพัฒนาที่ยั่งยืน Sustainable Development, สืบค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2567, จาก <https://nida.ac.th/wisdom-for-sustainable-developmen/#:~:text=ตามความหมายขององค์กร,%20ยุคโต%2C%202561>)

และด้วยสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้คนกลุ่มเปราะบาง (vulnerable group)¹³ และประเทศที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างร้ายแรง ซึ่งล้วนมีความสามารถในการรับมือผลกระทบน้อยที่สุด นำไปสู่ถกเถียงประเด็น “ความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) ที่อธิบายความไม่เท่าเทียม ความไม่เป็นธรรม และการเอาเปรียบระหว่างประเทศมหาอำนาจกับประเทศยากจน จนเกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพที่ต่างกัน¹⁴ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศยากจน และกลุ่มคนเปราะบางจะต้องได้รับจากการกระทำดังกล่าว แนวคิดนี้จึงได้พยายามตั้งคำถามกับความเป็นธรรมของคนกลุ่มเหล่านี้จะไม่ถูกหลงลืมและตกหล่นไปข้างหลัง

2.3. แนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม

ในการศึกษาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนั้น ยังคงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้มีการให้การรับรองสิทธิดังกล่าวแล้วกล่าวคือ ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี (Clean and Healthy Environment) และมีการประกันความคุ้มครองการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างเป็นระบบ เพราะเมื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกมองและถูกแปลงเป็นทรัพย์สินที่นำออกมาหาประโยชน์ได้ การเข้าใช้โดยไม่เป็นธรรมก็ย่อมเกิดขึ้นได้ อย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเกิดปัญหาการกีดกันทางเชื้อชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม (Environmental Racism) หรือ เรื่องความไม่เสมอภาคทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Inequality) อย่างรุนแรงในกรณีคนผิวดำที่ยากจนถูกรังแกโดยมีการนำมลพิษไปทิ้งในเขตพื้นที่ที่คนผิวดำอาศัยอยู่เป็นต้น¹⁵

สิทธิมนุษยชน (Human Rights)

สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่มีที่มาจากศีลธรรม (Moral Rights) อันมีรากฐานมาจากแนวคิดของสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคนมาแต่กำเนิดอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยรัฐต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ ไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นมาที่จะสามารถลบล้างสิทธิมนุษยชนได้¹⁶ โดยได้มีการรับรองสิทธิมนุษยชนผ่านกฎหมายสิทธิ

¹³ กลุ่มคนเปราะบาง หมายรวมถึง กลุ่มคนด้อยโอกาส ยากจน กลุ่มคนชาติพันธุ์ เด็ก ผู้หญิง คนชายขอบ นักปกป้องสิทธิ เป็นต้น

¹⁴ พาฝัน หน่อแก้ว, “Climate Justice: ทุน รวย จน ความเหลื่อมล้ำ และความเท่าเทียม”, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2566, [ทุน รวย จน ความเหลื่อมล้ำ และความเท่าเทียม : Climate Justice \(themomentum.co\)](https://www.themomentum.co/).

¹⁵ สนธิสัญญา เหมือนพะวงศ์, กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (1), สถาบันวิจัยทรัพยากรสิ่งแวดล้อม สำนักงานยุติธรรม ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม) 2551, น.39

¹⁶ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” (Right to Environment) และ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” (Right to Breathe Clean Air) ของประชาชน, สืบค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2567, จาก <https://thailandcan.s3.ap-southeast-1.amazonaws.com/pdf/ebooks/หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ%20สิทธิในสิ่งแวดล้อม.pdf>.

มนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Law) จารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) และสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งตราสารหรือเอกสารระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐในลักษณะไม่เข้มงวด (Soft Law) ซึ่งสิทธิดังกล่าวย่อมเป็นของมนุษย์ทุกคน และย่อมได้รับความคุ้มครองโดยไม่แบ่งแยกเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา สีผิว หรือความแตกต่างใดๆ และรัฐทุกรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองเป็นการทั่วไป¹⁷ ซึ่งในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาคมโลกนั้นสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเทศต่างๆ ได้ลงมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2491 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยังถูกจัดเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุด โดยประเทศต่างๆ จำต้องเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ตราไว้ในปฏิญญาดังกล่าวด้วย¹⁸ สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท ได้แก่

1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมานไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขัง โดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติเสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือ

2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกสิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

3) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

4) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพแม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคมมีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

¹⁷ สมภพ ประทุม,(2567), ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม:การดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, สำนักงานศาลยุติธรรม, น.13-14

¹⁸ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย,ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/udhr/>.

5) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตนมีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบังคับ¹⁹

สำหรับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมนั้น สิทธิมนุษยชนมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้อสัมพันธ์กันอันเนื่องมาจากมนุษย์แต่ละคนย่อมไม่สามารถมีและใช้สิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในสุขภาพ สิทธิในอาหาร สิทธิในน้ำ สิทธิเด็ก เป็นต้น ได้อย่างแท้จริงหากปราศจากการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ สะอาด ปลอดภัยและยั่งยืน จึงทำให้เกิดการรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Human Rights)

สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Human Rights)

ในการพิจารณาสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องคำนึงถึงสิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Right) และสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Right)

สิทธิเชิงเนื้อหา หมายถึง สิทธิที่มีเนื้อหาเป็นของตัวเองโดยสมบูรณ์ และเป็นสาระสำคัญแห่งความเป็นมนุษย์ รวมถึงเป็นสิทธิที่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในสุขภาพ สิทธิในความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

สิทธิเชิงกระบวนการ หมายถึง สิทธิที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือหรือพาหนะในการขับเคลื่อนไปสู่การเข้าถึงและคุ้มครองสิทธิเชิงเนื้อหา ได้แก่ เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ สิทธิที่จะเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

อย่างไรก็ดีสิทธิในสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่นั้น พบในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงเนื้อหาซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่แก่รัฐในการที่ต้องคุ้มครองประชาชนให้ได้มีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและต้องมีการเยียวยาให้แก่ประชาชน เพื่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจากการที่รัฐละเลย ซึ่งลักษณะของสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นจะเป็นการคุ้มครองในลักษณะที่เป็นปัจเจกชนเช่นเดียวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและในลักษณะที่เป็นกลุ่ม และในยุคปัจจุบันมีการเชื่อมโยงการทำลายสิ่งแวดล้อมกับประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆเช่น สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในสุขภาพ เป็นต้น รวมถึงมีนักวิชาการและองค์กรคณะซึ่งพิจารณาข้อพิพาทระหว่างประเทศส่วนหนึ่งเห็นว่า สิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีชีวิตที่ดีและสุขภาพที่ดีของมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกิดประสิทธิภาพ ฉะนั้นสิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเชื่อมโยงกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในลักษณะเป็น Soft Law เช่น ปฏิญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ,ปฏิญญาโรโอเรื่องของแนวคิด

¹⁹ วิสุรินทร์ มูลละ, **หลักสิทธิมนุษยชน**, สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2567, จาก

http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/Individual_Study_246.pdf.

การพัฒนาอย่างยั่งยืนด้านของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม (Rio Declaration) เป็นต้น²⁰ สำหรับประเทศไทยสิทธิในสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นก็ได้มีการบัญญัติไว้และรับรองไว้เฉพาะสิทธิสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการ เช่น สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เท่านั้น²¹

2.4. ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 โลกต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ได้จึงทำให้นานาประเทศหันมาสนใจและตระหนักถึงผลกระทบและความเสียหายในด้านต่าง ๆ ที่จะตามมา โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ร่วมกับองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization: WMO) ได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเพื่อเตรียมมาตรการและกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยในปี ค.ศ. 1990 คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้จัดทำรายงานที่มีข้อสรุปยืนยันว่ากิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศจริง ประกอบกับในปีเดียวกันได้มีการจัดการประชุม Second World Climate Conference ขึ้น จึงทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนานาประเทศ และเพื่อยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับมนุษย์ จึงได้มีการลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) หรืออนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ต่อมาประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำนวนมากกว่า 150 ประเทศ ได้ลงนามให้สัตยาบัน ในระหว่างการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือการประชุมสุดยอดโลก (Earth Summit) เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 ซึ่งมีจุดประสงค์หลักเพื่อหาแนวทางยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและป้องกันผลกระทบที่จะเกิด

²⁰ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา. (2559). โครงการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน”. ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. น.27-33

²¹ เขตไท ลังการ์พินธุ์, (2560), สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 10 (1), น. 47-61

ขึ้นกับมนุษย์ ครอบคลุมถึงการดำเนินงานและความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศทั้งหมด²² ประเทศไทยเข้าร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2535 และให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ เมื่อเดือนธันวาคม 2537 อันทำให้อนุสัญญาฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้สำหรับประเทศไทยเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและแนวทางการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งประเทศไทยยังได้ลงนามในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีส (Paris Agreement) เพื่อควบคุมและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอีกด้วย

- **หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**

1.1 หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibility)

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ได้มีการกำหนดหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibility) ตามปฏิญญาแห่งกรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาข้อที่ 7 กำหนดให้รัฐทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์และความมั่นคงของระบบนิเวศโลกในระดับที่แตกต่างกัน ตามความสามารถและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ²³ อันเนื่องมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหภาพยุโรป มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปอย่างมากในการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา การพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมาถึงยุคปัจจุบัน และการจะผลักภาระให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องมีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน รวมทั้งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับที่เท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมไม่เป็นที่ธรรมอีกทั้งยังขัดต่อหลักการพัฒนา (Right to Development) ของประเทศกำลังพัฒนา จึงทำให้มีการนำหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันมาใช้ในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศด้วย²⁴

1.2 หลักการป้องกัน (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันเป็นหลักการของกฎหมาย สิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นหลักการทางเนื้อหาที่มุ่งประสงค์ในการคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมในทางเนื้อหาแบ่งออกเป็นภาคทั่วไปและภาคเฉพาะเรื่อง ซึ่งในมุมมองของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

²² สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงาน, กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC), สืบค้นวันที่ 2 สิงหาคม 2567, เว็บไซต์ <https://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/unfccc>.

²³ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ข้อที่ 7

²⁴ สมภพ ประทุม, (2567), ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม: การดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, สำนักงานศาลยุติธรรม, น.28

หลักการป้องกันมีความมุ่งหมายว่าประเทศต่าง ๆ ไม่ควรออกนโยบายหรือมาตรการใดที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือเป็นเหตุให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ว่าจะยังไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนในทางวิทยาศาสตร์ว่านโยบายหรือมาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศหรือไม่ เพื่อป้องกันหรือลดสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อไปได้²⁵

1.3 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หรือหลัก PPP เป็นหลักการที่สำคัญในนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป โดยมีแนวคิดพื้นฐานมาจากหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ผู้ผลิตหรือประกอบการซึ่งเป็นผู้ใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมักจะผลักภาระในการจัดการหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบางอย่างไปให้ผู้บริโภคหรือสังคม ดังนั้น ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติจะนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) มาบังคับใช้ เช่น มาตรการทางภาษีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยปัญหาหลักในการบังคับใช้หลัก PPP นั้นคือบางกรณีไม่อาจหาตัวผู้ก่อให้เกิดผลกระทบนั้นได้ เช่น การก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ หรืออาจนำไปสู่ผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อประชาชนได้²⁶

1.4 หลักความร่วมมือ (Kooperationsprinzip /Cooperation)

หลักความร่วมมือเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมปัจจุบันมีลักษณะไร้ขอบเขตหรือพรมแดน จึงต้องอาศัยความร่วมมือของทุกประเทศในโลก เช่น มาตรา 24 ของปฏิญญาสตอกโฮล์ม หรือมาตรา 27 ของปฏิญญาริโอ ซึ่งกำหนดให้รัฐและประชาชนต้องร่วมมือกันโดยสุจริตและด้วยความมุ่งมั่นของการมีส่วนร่วมตามหลักการในปฏิญญาและในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยหลักความร่วมมือนั้นเป็นหลักการที่สำคัญและจำเป็นในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการยืนยันอำนาจอธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตน และในขณะเดียวกันก็เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการดังกล่าวไม่มีมาตรการบังคับแต่เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมของประเทศของตน รวมทั้งความร่วมมือภายในประเทศระหว่างรัฐกับเอกชนในประเทศของตนด้วย²⁷

จากหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะลงนามในอนุสัญญา UNFCCC พิธีสารเกียวโตและความตกลงปารีสแล้ว แต่เนื่องจากพันธกรณีดังกล่าวเริ่มมีการบังคับใช้อย่างจริงจังในปี พ.ศ.2564 เป็นต้นมา และทำให้ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่ม

²⁵ อ่างแล้ว, สมภพ ประทุม, น.23

²⁶ อ่างแล้ว, สมภพ ประทุม, น.26

²⁷ อ่างแล้ว, สมภพ ประทุม, น.27

ประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกและจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายภายใน²⁸ (ปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...) เพื่อบังคับใช้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ ทำให้สิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ผ่านมาต้องอาศัยหลักการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะแทน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2510 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 เป็นต้น

2.5 ถ้อยคำสำคัญ (Key Messages) สิทธิมนุษยชนกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ OHCHR คณะกรรมการสหประชาชาติ ได้จัดทำถ้อยคำสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐและผู้มีหน้าที่อื่น รวมถึงภาคธุรกิจ ซึ่งต้องถูกรวมอยู่ในความตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นโยบาย และแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ในทิศทางที่แผนนโยบายของรัฐนั้นจะต้องสอดคล้องและมุ่งสู่การบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความพยายามในการรับมือ ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในระดับที่เพียงพอ มุ่งมั่น ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และสอดคล้องกับหน้าที่ทางสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ โดยมีข้อที่รัฐควรจะต้องคำนึงถึง ดังนี้

1. รัฐมีหน้าที่ในการเคารพ ปกป้อง เยียวยาและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนสำหรับคนทุกกลุ่ม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และรัฐต้องมีมาตรการในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงมาตรการป้องกันผลกระทบด้านลบต่อสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนเปราะบาง เช่น ผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้อพยพ ประชากรที่อยู่อาศัยในชนบท ผู้พิการ และยากจน มากเสียยิ่งกว่าคนกลุ่มอื่น ดังนั้น รัฐต้องทำหน้าที่ในการลดการปล่อยคาร์บอนฯ ผ่านกฎระเบียบ มาตรการ รวมถึงต้องทำหน้าที่ปกป้อง เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตต่อสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. การประกันให้บุคคลมีความสามารถที่จำเป็นต่อการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รัฐมีหน้าที่ที่ต้องจัดให้มีมาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทำให้แน่ใจได้ว่าจะปกป้องและรับรองสิทธิของบุคคลทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับภัยอันตรายที่จะเกิดจากการสภาวะโลกร้อน เช่น บุคคลที่อยู่อาศัยในพื้นที่เกาะ ริมแม่น้ำ แนวชายฝั่งทะเล ภูมิภาคที่แห้งแล้ง²⁹

²⁸ ศุภวิชญ์ พวงสุวรรณ, (2564), *วิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.*, วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วไลยลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, 16(2),1-12

²⁹ United Nations Human Rights office of the High Commission, Human Rights and Climate Change, ระบบออนไลน์ :

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMClimateChange.pdf> หน้า 1.

3. ต้องทำให้เกิดความรับผิดชอบและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพต่อความเสียหายด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) กติกาว่าด้วยสิทธิทางสังคมและการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights) และตราสารสิทธิมนุษยชนฉบับอื่น ๆ ต่างเรียกร้องให้รัฐต้องทำหน้าที่ในการประกันและเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบอื่น เช่น การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล สภาพอากาศที่เลวร้ายมากขึ้น และความแห้งแล้งที่คุกคามสิทธิมนุษยชนของคนเป็นนับล้าน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการรับผิดชอบและเยียวยาอันตรายที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการส่งเสริมให้ต้องปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และต้องเยียวยาจากการที่ภาคธุรกิจล้มเหลวในการลดการปล่อยคาร์บอน ๆ และความอันตรายใด ๆ ที่จะเกิดขึ้น³⁰

4. การระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนบนฐานสิทธิมนุษยชน ภายใต้อนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน รัฐมีหน้าที่ดำเนินการทั้งในระดับบุคคลและระดับกลุ่มที่จะต้องระดมและจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดการบรรลุสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนเพื่อส่งเสริมสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง สิทธิในการพัฒนา เพื่อป้องกันอันตรายต่อสิทธิมนุษยชนที่สามารถคาดการณ์ได้จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การออกแบบมาตรการที่เชิงสร้างสรรค์ เช่น ภาษีคาร์บอน ที่จะต้องลดผลกระทบต่อคนจนให้น้อยที่สุด หรือการระดมทรัพยากรเพิ่มเติมเพื่อจัดหาเงินทุนสำหรับกลุ่มคนจน หรือผู้ด้อยโอกาสที่จะบรรเทาและให้ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

5. ความร่วมมือระหว่างประเทศ ภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติ กติกาว่าด้วยเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และตราสารสิทธิมนุษยชนฉบับอื่น ๆ กำหนดให้รัฐต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้แน่ใจได้ว่าสิทธิมนุษยชนทั้งหมดซึ่งรัฐเป็นภาคีนั้น เกิดความตระหนักรู้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นภัยคุกคามต่อสิทธิมนุษยชน และไม่มีพรมแดนกั้นขวางผลกระทบจากสภาวะโลกร้อน ทำให้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ ฉะนั้น รัฐจึงควรแบ่งปันทรัพยากร ความรู้ และเทคโนโลยีเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

6. สร้างหลักประกันความเท่าเทียมในการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ ปริญญาโรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ และในเอกสาร “อนาคตที่พวกเราต้องการ” (The Future We Want) ล้วนเรียกร้อง สิทธิในการพัฒนา ซึ่งระบุไว้ในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ซึ่งต้องทำให้การพัฒนาและสิ่งแวดล้อมตอบสนองต่อคนรุ่นปัจจุบัน และคนรุ่นอนาคต อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเรียกร้องให้รัฐทุกรัฐต้องปกป้องคนรุ่นต่อไป บนพื้นฐานความเท่าเทียมและสอดคล้องกับความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันและเคารพต่อความสามารถที่นั้น (on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities) กล่าวคือ แม้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะกระทบต่อบุคคลทุกกลุ่ม แต่กลุ่ม

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

คนเปราะบาง รวมถึงคนในรุ่นอนาคตจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ดังนั้น ความเท่าเทียมในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศจะต้องอาศัยคำนึงถึงคนกลุ่มนี้

7. รับรองว่าทุกคนได้รับประโยชน์จากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ใช้งานได้ กติกาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ระบุว่าทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ใช้งานได้ รัฐทุกแห่งควรสนับสนุนการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อบรรเทาและปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ รวมถึงเทคโนโลยีสำหรับการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน เทคโนโลยีที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในราคาที่เข้าถึงได้

8. ปกป้องสิทธิมนุษยชนจากอันตรายทางธุรกิจ หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนยืนยันว่ารัฐมีภาระผูกพันในการปกป้องสิทธิมนุษยชนจากอันตรายที่เกิดจากธุรกิจ ขณะที่ภาคธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนและไม่ก่ออันตราย โดยรัฐต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อปกป้องทุกคนจากอันตรายที่เกิดขึ้นจากธุรกิจ และทำให้แน่ใจว่ากิจกรรมของตน รวมถึงกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนให้ความเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชน และหากเกิดอันตรายจะต้องมีการเยียวยาและภาคธุรกิจจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น³¹

9. การรับประกันความเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ รัฐจะต้องรับประกันความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ การแก้ไขปัญหาคาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ควรทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทั้งภายในหรือระหว่างประเทศ เช่น สิทธิของชนพื้นเมืองควรเป็นไปตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง และไม่ควรดำเนินการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของพวกเขา กระทำการใด ๆ โดยไม่ได้รับความยินยอมล่วงหน้าอย่างอิสระและแจ้งให้ทราบ หรือการคำนึงถึงมุมมองความเท่าเทียมทางเพศ รวมถึงสิทธิเด็ก ผู้สูงอายุ ชนกลุ่มน้อย ผู้ย้ายถิ่นฐาน และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ควรรวมอยู่ในแผนการบรรเทาและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

10. การรับประกันต่อหลักการมีส่วนร่วมที่มีความหมายและมีข้อมูลที่เพียงพอ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองระหว่างประเทศและตราสารสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ รับรองสิทธิของบุคคลทุกคนในการมีส่วนร่วมอย่างเป็นอิสระ มีความหมาย และมีข้อมูลที่เพียงพอในกิจการสาธารณะ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ และต้องมีสถาบันและกระบวนการที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ³²

2.6. การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเข้ามาปรับใช้กับการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 มาตรา 46³³ และ

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67³⁴ ซึ่งกำหนดให้กลไกสิทธิชุมชนเป็นเครื่องมือสำหรับสร้างคุณภาพของอำนาจ ที่จะนำไปสู่การเกิดความเสมอภาคของการได้ประโยชน์และการรับภาระทางสิ่งแวดล้อมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ (รวมถึงสาธารณชนด้วย) รวมถึงยังเป็นช่องทางที่นำไปสู่คุณภาพของธรรมชาติและความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่ไม่ใช่มนุษย์ได้ด้วย เช่น การรับรองการมีเสรีภาพที่จะเลือกดำรงวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของชุมชน ความหลากหลายทางวัฒนธรรม สิทธิในการกำหนดตนเองของชุมชน สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น³⁵ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2560 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันแม้ไม่ได้รับรองเกี่ยวกับสิทธิชุมชน หรือสิทธิมีส่วนร่วมของบุคคลในการฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนไว้โดยตรงก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฯ ยังคงให้สิทธิบุคคลและชุมชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ดังนี้

มาตรา 43 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550

มาตรา 66 บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้ อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

³⁵ ศักดิ์ณรงค์ มงคล,(2558), ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม, วารสารพัฒนาสังคม,17(2), 87-112

(3) เข้าซื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

กล่าวโดยสรุป บทนี้ได้ศึกษาถึงแนวคิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นร่มหลักคิดใหญ่ ที่มักถูกอธิบายถึง มุมมองการพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้คน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรในพื้นที่นั้นต้องคำนึงถึงการปฏิบัติที่เป็นธรรม และต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนมีส่วนร่วมในการคิด และตัดสินใจต่อการพัฒนานั้น แนวคิดนี้ยังได้แตกออกเป็นแนวคิดของความยุติธรรมระหว่างรุ่น (Inter-generational Justice) ความยุติธรรมภายในรุ่น (Intragenerational Justice) รวมถึง ความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) ที่เป็นแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันมีอยู่อย่างจำกัด ให้รัฐจะต้องคำนึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ต้องเหมาะสม และยั่งยืนกับคนในรุ่นปัจจุบัน สามารถส่งต่อให้คนรุ่นต่อไป ขณะเดียวกันในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ จึงทำให้เกิดการพูดถึงความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) เพราะสภาวะโลกร้อนนั้นได้สร้างผลกระทบที่ไม่มีเส้นพรมแดนรัฐชาติอีกต่อไป หากแต่เป็นผลกระทบที่ทั่วโลกจะต้องเผชิญและมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกัน หากแต่ผลกระทบกลับไม่มีความเท่าเทียมเพราะมีกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable group) และประเทศที่จะได้รับความเสียหายจากผลกระทบอย่างรุนแรงยิ่งกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งมีความสามารถในการรับมือต่อผลกระทบน้อยกว่า ความต่างเหล่านี้จึงทำให้แนวคิดนี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อทำให้ผู้คนตระหนักถึงกลุ่มคนเหล่านี้ และต้องสร้างความเป็นธรรมของคนกลุ่มเหล่านี้ที่จะต้องไม่ถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

หลักการแนวคิดเหล่านี้ ยังสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างไม่อาจแยกขาดออกจากกันได้ ประกอบกับสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด สุขภาพที่ดี และยั่งยืน (Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable) ได้ถูกรับรองจากมติของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติว่าเป็นสิทธิมนุษยชนแล้ว ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ต้องมีหลักกฎหมายที่จะประกันให้สิทธิดังกล่าวสามารถเป็นจริงได้ ด้วยการมีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่รับรองหลักความรับผิดชอบร่วมในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibility) เพื่อให้ทุกประเทศที่มีกำลังพัฒนาต่างกันต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาสภาวะโลกร้อน บนฐานที่ต่างกัน ทั้งยังต้องมีการรับรองหลักการทางสิ่งแวดล้อมที่มีในปัจจุบัน เช่น ป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และหลักความร่วมมือ (Cooperation) ที่รัฐแต่ละประเทศจะต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาและ

รับผิดชอบร่วมกันเพราะปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือสภาวะโลกร้อนมีลักษณะไร้พรมแดน จึงต้องอาศัยความร่วมมือของทุกประเทศ

นอกจากนี้ ในกฎหมายของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาได้มีการรับรองแนวคิดหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเสมอมา แม้จะถูกลดถ้อยคำ หรือถดถอยไปบ้างในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ไม่ปรากฏสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ยังคงมีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่สร้างหลักประกันให้กับหลักการทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในยุคสมัยที่สภาวะโลกร้อนได้สร้างภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น และไม่สามารถคาดเดาได้อีกต่อไป การมีพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงจำเป็นอย่างยิ่งในการรับรองหลักการความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่ทำให้รัฐต้องคำนึงถึงและมีหน้าที่ในการป้องกันเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีหลักประกันที่เป็นธรรมกับบุคคลทุกคน

บทที่ 3

การศึกษากฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยและ กรณีศึกษาต่างประเทศ

นอกจากการทบทวนวรรณกรรมในแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในสภาวะโลกร้อนข้างต้นแล้ว งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ของประเทศไทย ที่ปัจจุบันกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้เผยแพร่เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ จำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอูกันดา ประเทศแอฟริกา ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศโบลิเวีย และประเทศสหราชอาณาจักร โดยมุ่งฐานการศึกษาว่ากฎหมายต่างประเทศได้บัญญัติรับรองหลักการและสิทธิของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่นใด ดังนี้

3.1 สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.³⁶

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้วางเป้าหมายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับประเทศ ส่งเสริมการปรับตัวเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และจัดตั้งกลไกสำคัญในการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศซึ่งมีแหล่งเงินทุนมาจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน โดยเงินนี้จะถูกนำไปใช้ในการส่งเสริมโครงการ พัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งระบบกลไกราคาคาร์บอน (Carbon Pricing Mechanism) ที่เป็นเครื่องมือจูงใจให้ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกรับผิดชอบต้นทุนที่แท้จริงของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle) ผ่านการดำเนินการควบคู่กันของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme: ETS) และการเก็บภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) ซึ่งจะเป็นระบบ ETS จะกำหนดเพดานจำกัดสูงสุดของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในแต่ละภาคส่วน ทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก และ Carbon Tax จะเป็นเครื่องมือกำหนดต้นทุนราคาที่ชัดเจนสำหรับการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลและสินค้าที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรการดังกล่าวช่วยเสริมสร้างแรงจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์ และครอบคลุมในภาคส่วนที่แตกต่างกันเพื่อลดการนำเข้า ซึ่งมีการบังคับใช้กลไกราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM) เพื่อป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอนและรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในตลาดโลก ควบคู่กับยึดมั่นในหลักความ

³⁶ เรียบเรียงจากเอกสารสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฉบับรับฟังความคิดเห็นของกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เป็นธรรมด้านสภาพภูมิอากาศ ที่จะเป็พื้นฐานที่แข็งแกร่งในการสร้างสังคมและเศรษฐกิจ ยั่งยืน และเป็นธรรม ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและสร้างอนาคตที่ดีสำหรับรุ่นต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย 14 หมวด จำนวน 202 มาตรา ดังนี้

ความทั่วไป มาตรา 1-5

ระบุดัง วัตถุประสงค์ ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเป้าหมายในการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำ ที่ต้องเสริมสร้างศักยภาพการปรับตัวเพื่อให้ประเทศมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการสภาวะโลกร้อน นอกจากนี้ยังมีการระบุนิยามศัพท์ที่สำคัญ รวมถึงการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรัฐมนตรีรักษาการตามกฎหมายฉบับนี้

หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 6 – 7

การรับรองสิทธิของประชาชนและการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนในการจัดทำแผนและนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิที่จะได้รับการแจ้งข้อมูลและการสนับสนุนจากรัฐ การเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน บุคคลที่มีส่วนได้เสีย หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนแม่บท แผนลดก๊าซเรือนกระจก และแผนการปรับตัว

หมวด 2 เป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย มาตรา 8 – 9

เป้าหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะสั้น กลาง ยาวที่สอดคล้องกันพันธกรณีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และข้อตกลงความร่วมมือปารีส โดยถือว่าเป็นเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนที่ต้องเกิดการบูรณาการเป้าหมายนี้ให้สอดคล้องกันแผนงานและงบประมาณของตน

หมวด 3 คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ มาตรา 10 -18

กำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ จำนวน 35 คน ที่ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีและกระทรวงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มาจากข้าราชการประจำจำนวน จำนวน 21 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ จำนวนไม่เกิน 9 คน กรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน จำนวน 1 คน และภาคประชาสังคม จำนวน 1 คน โดยทำหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายเป้าหมายและมาตรการด้านการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ นำเสนอแผนแม่บทหรือแผนต่าง ๆ เสนอแนวทางและทำที่ในเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงติดตามกำกับดูแลให้การดำเนินการของหน่วยงานรัฐเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกแต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดกันไม่ได้

หมวด 4 กองทุนภูมิอากาศ มาตรา 19 – 37

ส่วนที่ 1 การจัดตั้ง รายได้ และการใช้จ่ายเงินของกองทุน การจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายในการพัฒนาขีดความสามารถของประเทศ รายได้กองทุนมาจาก เงินรายได้ที่เกิดขึ้นจากระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินบริจาค เงินค่าปรับเป็นพินัย และดอกผลจากการลงทุน เป็นต้น ทั้งนี้ กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กองทุนนี้จะสามารถใช้ได้เพื่อภารกิจ คือการจัดสรรให้กู้ยืมหรือให้เปล่า แก่หน่วยงานรัฐ นิติบุคคล องค์กรเอกชนที่ขึ้นทะเบียนในด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สถาบันการศึกษา หรือชุมชน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับก๊าซเรือนกระจก การลดหรือใช้ประโยชน์จากก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว และการวิจัยหรือสนับสนุนการวิจัยต่าง ๆ รวมถึงการบริหารกองทุน หรือการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุดใหญ่เห็นสมควร

ส่วนที่ 2 คณะกรรมการกองทุนภูมิอากาศ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานและกรรมการโดยตำแหน่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน จำนวน 11 คน การรกรการผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการเงินและการลงทุน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จำนวน ไม่เกิน 3 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน จำนวน 3 คน ทำหน้าที่ในการออกนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การใช้จ่ายเงินกองทุน แลพิจารณาจัดสรรกองทุน เป็นต้น

ส่วนที่ 3 สำนักงานกองทุนภูมิอากาศ ทำหน้าที่บริหารงานทั่วไป รวมถึงประสานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ดำเนินงานตามนโยบายของคณะกรรมการ จัดทำรายงานการดำเนินงาน และงบการเงินของกองทุน เป็นต้น

หมวด 5 แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ มาตรา 38 – 42

การมีคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำแผนแม่บทรับรองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติและทบทวนแผนทุก 5 ปี ซึ่งต้องมีการกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ รายงานสถานการณ์ของประเทศไทย เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก เป้าหมายการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แนวทางและแผนการดำเนินงานขับเคลื่อนแผนแม่บท แนวทางการติดตาม ประเมินผล และการรายงานผล

ทั้งนี้ กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นผู้ทำหน้าที่ในการติดตามและสนับสนุนการดำเนินการจัดทำแผน รวมถึงทำรายงานสรุปผลการดำเนินการตามแผนแม่บทเสนอต่อคณะกรรมการอย่างน้อยทุก 2 ปี

หมวด 6 ข้อมูลก๊าซเรือนกระจก มาตรา 43 – 65

ส่วนที่ 1 บัญชีก๊าซเรือนกระจก การจัดทำให้มีบัญชีก๊าซเรือนกระจก ที่กำหนดให้กรมมีอำนาจเรียกเก็บข้อมูลกิจกรรมการปล่อย การกักเก็บ และการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดรายสาขา คือ พลังงานและคมนาคมขนส่ง กระบวนการอุตสาหกรรม การเกษตร ป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดการของเสียจากหน่วยงานรัฐที่เป็นหน่วยประสานหลักของสาขาในการทำบัญชีข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ทั้งนี้

อำนาจในการเรียกให้เอกชนรายงานข้อมูลกิจกรรมแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำฐานข้อมูล ก๊าซเรือนกระจก โดยการออกกฎกระทรวงที่ระบุถึงบุคคลที่ต้องรายงานข้อมูล ข้อมูลกิจกรรมที่ต้องรายงาน วิธีการรายงานข้อมูล และกำหนดระยะเวลาการรายงานข้อมูล

ส่วนที่ 2 รายงานข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคล เพื่อให้มีการนำข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคลที่มีหน้าที่จะต้องถูกนำไปศึกษา วิเคราะห์ และใช้เป็นข้อมูลในการขับเคลื่อนมาตรการการลดก๊าซเรือนกระจกและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีรูปแบบ ดังนี้

1. ผู้มีหน้าที่รายงาน นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะหรือดำเนินกิจการตามประเภทที่ระบุในกฎกระทรวง เป็นผู้มีรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการทวนสอบแล้วตามหลักเกณฑ์ที่กรมกำหนด

2. เนื้อหารายงาน ประกอบด้วยข้อมูลสำคัญ เช่น ข้อมูลทั่วไปของนิติบุคคล ปริมาณการปล่อยหรือการลดก๊าซเรือนกระจก แผนการตรวจวัด และแผนการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมา เป็นต้น

3. การทวนสอบ รายงานต้องผ่านการทวนสอบโดยหน่วยงานที่ได้รับการรับรองงานตามกฎหมายว่าด้วยการมาตรฐานแห่งชาติ และขึ้นทะเบียนกับองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)

4. การรับรองรายงาน ให้องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) รับรองรายงานที่ได้รับการทวนสอบแล้วและนำเสนอให้กรมภายในเวลาที่กำหนด

5. ระบบจัดการข้อมูล กรมต้องจัดให้มีระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือแพลตฟอร์มสำหรับการรับ เก็บรักษา นำส่ง และเปิดเผยข้อมูลรายงาน พร้อมทั้งรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่อาจเป็นความลับทางการค้า รวมถึงจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยหรือดูดกลับก๊าซเรือนกระจกให้มีความปลอดภัย และโปร่งใส

6. การเปิดเผยข้อมูล นิติบุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องต่อกรม เพื่อขอไม่ให้เปิดเผยข้อมูล หากข้อมูลดังกล่าวอาจกระทบสิทธิในความลับทางการค้า อย่างไรก็ตาม กำหนดให้ปริมาณการปล่อยและดูดกลับก๊าซเรือนกระจก รวมสุทธิของกิจการถือไม่มีความลับและเปิดเผยต่อสาธารณะได้

หมวด 7 การลดก๊าซเรือนกระจก มาตรา 66 – 71

การจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจก คณะกรรมการต้องจัดทำ “แผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ” ให้สอดคล้องกับแผนแม่บท โดยต้องคำนึงถึงนโยบายพัฒนาประเทศ ชีตความสามารถของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศ แผนนี้จะประกาศและเผยแพร่สู่สาธารณะ และหน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดในแผน

เนื้อหาของแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจก ต้องประกอบด้วยระยะเวลาบังคับใช้ รายงานสถานการณ์ ปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจก เป้าหมายรายสาขา นโยบายและมาตรการ รวมถึงงบประมาณ และแนวทางการติดตามผล

การผลักดันและติดตามผล กรรมมีหน้าที่ริเริ่ม ผลักดัน และประสานงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามแผนลดก๊าซเรือนกระจก รวมถึงการติดตามและสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย และสรุปรายงานความคืบหน้าต่อคณะกรรมการทุกสองปี ตลอดจนเปิดเผยต่อสาธารณะ

หมวด 8 ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรา 72 – 99

ส่วนที่ 1 ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme: ETS หรือ Cap and Trade) เป็นกลไกภาคบังคับในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการกำหนดเพดานในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดให้สอดคล้องกับเป้าหมายประเทศ และดำเนินการจัดสรรจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายใต้แผนการจัดสรรสิทธิผ่านวิธีการให้เปล่า หรือ/และการประมูล ซึ่งมีมาตรการตรวจสอบและบทลงโทษกรณีปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินสิทธิ ซึ่งกรมเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำข้อมูลและรายงานต่อคณะกรรมการ ด้านคณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบแผนการจัดสรรสิทธิ การผลักดัน กำกับ ดูแล ติดตามดำเนินการระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรการส่งเสริม รวมถึงการออกประกาศ ระเบียบ หรือปฏิบัติการอื่นใดเพื่อกำกับดูแลระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ส่วนที่ 2 แผนการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทและแผนลดก๊าซเรือนกระจกซึ่งมีระยะเวลาไม่มากกว่าครั้งละ 5 ปี โดยแผนต้องมีข้อมูลจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด จำนวนสิทธิ ระยะเวลา หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดในการจัดสรรสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ระยะเวลาจัดสรรและตามแต่ละปีดำเนินการ แยกตามแต่ละประเภทและชนิดของกิจการ เป็นต้น โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

ส่วนที่ 3 การกำหนดนิติบุคคลควบคุม คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่มีลักษณะประเภทตามกิจการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ต้องดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และคณะกรรมการมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ด้านนิติบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคลควบคุม ที่อาจยื่นคำขอต่อกรมเพื่อขออนุญาตเป็นนิติบุคคลควบคุมได้เช่นกัน

ส่วนที่ 4 การจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นิติบุคคลสามารถยื่นคำขอเพื่อรับจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อกรม และกรมมีอำนาจจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่นิติบุคคลควบคุมตามจำนวน หลักเกณฑ์ ระยะเวลาและวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนจัดสรรสิทธิ ทั้งกรมยังมีอำนาจเพิกถอนสิทธิในการปล่อยก๊าซหรือกระจกกับนิติบุคคลไม่ว่าทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง รวมถึงจัดสรรสิทธิสำรองจากจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดในแผนการจัดสรรสำรองไว้ใช้ในการจัดสรรให้แก่นิติบุคคลควบคุมใหม่ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ส่วนที่ 5 การตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กำหนดให้นิติบุคคลควบคุมต้องจัดทำและส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ให้เป็นไปตามบังคับหมวด 6 ส่วน 2 โดยอนุโลม

ส่วนที่ 6 การคืน เก็บ และหักกลบสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นิติบุคคลควบคุมต้องคืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในจำนวนที่เท่ากับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรอง โดยอาจร้องขอให้เก็บสิทธิหรือหักกลบสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะต้องคืน นอกจากนี้ นิติบุคคลควบคุมอาจนำหลักฐานการชำระราคาคาร์บอนภายใต้ระบบภาษีคาร์บอนตามหมวด 10 มายื่นต่อกรม เพื่อลดหย่อนราคาที่ต้องชำระในการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ส่วนที่ 7 การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ถือเป็นทรัพย์สิน และการโอน รับโอน ซื้อขาย หรือจำหน่าย โดยประการอื่นให้มีผลต่อเมื่อจดทะเบียนกับกรม และสามารถทำได้ 3 ช่องทาง ดังนี้

1. การซื้อขายระหว่างนิติบุคคลควบคุมหรือแบบผู้ซื้อขายตกลงกันเองโดยตรง
2. การซื้อขายในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า
3. การซื้อขายโดยช่องทางอื่นใดตามที่กำหนดในกระทรวง

ทั้งนี้ กรมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจใช้มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้ตามเงื่อนไขในการรักษาความเสถียรภาพของตลาดการซื้อขายในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อป้องกันความผันผวนของราคาและปริมาณสิทธิที่ซื้อขาย หากเกิดความเปลี่ยนแปลงของราคาหรือธุรกรรมในตลาดอย่างมีนัยสำคัญ มาตรการเหล่านี้จะถูกใช้เพื่อปรับสมดุล โดยการจัดสรรหรือเพิกถอนสิทธิ รวมถึงกำหนดขอบเขตการถือสิทธิ เพื่อให้ตลาดดำเนินไปอย่างมีเสถียรภาพและเป็นธรรม

อุทธรณ์ นิติบุคคลควบคุม หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องการกำหนดนิติบุคคลควบคุม การจัดสรรสิทธิ การเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิ และการเพิกถอนสิทธิ

หมวด 9 กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน มาตรา 100 – 117

ส่วนที่ 1 การกำกับดูแลกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน เป็นกลไกจัดการกับการรั่วไหลของคาร์บอนและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตสินค้านำเข้าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจะเกี่ยวกับกับการพิจารณาจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา 80 ทั้งนี้ กรมมีหน้าที่และอำนาจ คือ จัดให้มีระบบทะเบียนและบัญชีเพื่อจัดการข้อมูลเกี่ยวกับกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน รวมถึงบัญชีของผู้นำเข้าแต่ละรายเพื่อจัดเก็บข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า และการชำระราคาไปรับรองการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ดำเนินการให้ผู้นำเข้าสินค้าตามที่กำหนดส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้าและชำระราคาไปรับรองการปรับราคาคาร์บอน ดำเนินให้ความรู้ คำปรึกษา พัฒนาศักยภาพแก่เอกชน หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกลไกปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน จัดให้มีการประเมินและ

วิเคราะห์ความเสี่ยง รวมถึงรายงานผลการประเมินความเสี่ยง ปัญหาอุปสรรครวมถึงที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่และอำนาจในการ ผลักดัน กำกับ ดูแล และติดตามการดำเนินการ กลไกปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน กำหนดมาตรการในการประสานดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมการดำเนินงาน และออกประกาศ ระเบียบ หรือปฏิบัติอื่นใดเพื่อกำกับดูแลการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน

ส่วนที่ 2 การขึ้นทะเบียนและรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า คือผู้นำเข้าสินค้าตามที่กฎกระทรวงกำหนด มีหน้าที่ขึ้นทะเบียนกับกรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมประกาศกำหนด ทั้งนี้ กรมยังมีอำนาจเพิกถอนทะเบียนผู้นำเข้า และผู้นำเข้าสินค้ามีหน้าที่นำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้าให้แก่กรม ตามประกาศที่กำหนด

ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่นำส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน กรมหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ ทั้งอาจพิจารณาเปิดเผยข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตสินค้านำเข้าตามมาตรา 104 หรือข้อมูลอื่นใดผ่านระบบ ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศของกรมเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าดูได้ ทั้งนี้ผู้นำเข้าฯ มีสิทธิยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่ออธิบดีไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูลหากจะกระทบสิทธิในความลับทางการค้าตามกฎหมาย แต่มิให้ถือว่าข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตนำเข้าเป็นข้อมูลที่เป็นความลับ

ส่วนที่ 3 การชำระราคาและการลดหย่อนราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน ผู้นำเข้ามีหน้าที่ชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนของสินค้านำเข้าเป็นจำนวนเท่ากับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่ระบุไว้ในมาตรา 104(3) แก่กรม ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศราคาเฉลี่ย ของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและให้ราคาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตามระยะเวลาที่กำหนด

ส่วนที่ 4 การนำเข้าสินค้า การขึ้นทะเบียนผู้นำเข้าตามมาตรา 102 ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก่อนนำสินค้าออกจากความรับผิดชอบกรมศุลกากรกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และกรมศุลกากรมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบข้อมูลและดำเนินการการปรับราคาคาร์บอน

ส่วนที่ 5 อุทธรณ์ ผู้นำเข้ามีสิทธิในการโต้แย้งป้องกันสิทธิของตน โดยให้อุทธรณ์ตรงต่ออธิบดีภายในเวลาที่กำหนด และคำวินิจฉัยของอธิบดีถือเป็นที่สุด

หมวด 10 ภาษีคาร์บอน มาตรา 118 – 147

ภาษีคาร์บอน ถือเป็นกลไกภาคบังคับในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยการกำหนดต้นทุนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นเงินภาษีและจะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้นำเข้าสินค้าที่ก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยการชำระจะขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าที่ผลิตหรือนำเข้า ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ไม่เกินอัตราที่ระบุไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดภาษีคาร์บอนเป็นไปเพื่อ 1. ควบคุมต้นทุนต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 2. สร้างแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 3. ขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ซับซ้อน 4. แหล่งรายได้ที่แน่นอนสำหรับรัฐบาล 5. การคาดการณ์ต้นทุนได้ง่าย

ส่วนที่ 1 ภาษีคาร์บอนจากสินค้า ให้มีการเรียกเก็บภาษีคาร์บอนจากสินค้าตามกฎหมายนี้ โดยผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้นำเข้าต้องชำระภาษีตามปริมาณสินค้าที่ผลิตหรือนำเข้าตามอัตราภาษีที่กระทรวงกำหนด แต่ไม่เกินอัตราที่ระบุไว้ในบัญชีที่กั้อตราภาษีท้ายพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ 2 การยื่นแบบและชำระภาษี กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการเรียกเก็บภาษี ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้นำเข้าต้องยื่นแบบและชำระภาษีตามกำหนด

ส่วนที่ 3 การประเมินและการวางประกันภาษี เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการประเมินภาษีและจัดทำรายการภาษีให้ถูกต้องหากผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ยื่นแบบหรือยื่นไม่ถูกต้อง

ส่วนที่ 4 การอุทธรณ์การประเมินภาษี ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสามารถอุทธรณ์การประเมินต่อรัฐมนตรีได้ และหากไม่พอใจคำวินิจฉัยสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้

ส่วนที่ 5 การยกเว้นและการลดหย่อนภาษี ผู้ประกอบอุตสาหกรรมสามารถขอลดหย่อนภาษีสำหรับสินค้าที่ใช้เป็นวัตถุดิบ และในกรณีที่ย้ายภาษีเกิน สามารถขอคืนได้ตามกฎหมาย

ส่วนที่ 6 บัญชีและหลักฐานการเสียภาษี ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้นำเข้าต้องจัดทำบัญชีและเก็บหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการเสียภาษีเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

ส่วนที่ 7 เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม กำหนดเบี้ยปรับและเงินเพิ่มในกรณีที่มิชำระภาษีหรือยื่นแบบไม่ถูกต้อง โดยสามารถงดหรือลดเบี้ยปรับได้ตามหลักเกณฑ์

ส่วนที่ 8 การบังคับชำระภาษีค้าง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งยึดและขายทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี เพื่อชำระภาษีที่ค้างโดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากศาล

ส่วนที่ 9 การจัดเก็บภาษีเพิ่มเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องเสียภาษีเพิ่มเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกรมสรรพสามิตและศุลกากรจะส่งเงินที่จัดเก็บได้ให้กับกระทรวงมหาดไทย

หมวด 11 คาร์บอนเครดิต มาตรา 148 – 155

ส่วนที่ 1 การจัดการและการใช้คาร์บอนเครดิต ต้องจัดการอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศ สร้างความโปร่งใสในการติดตามและตรวจสอบ พร้อมทั้งสนับสนุนโครงการการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน

1. กำหนดคุณสมบัติและการใช้คาร์บอนเครดิต ให้ถือเป็นทรัพย์สิน การใช้คาร์บอนเครดิตตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมาจากโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย หากเป็นการใช้ระหว่างประเทศต้องสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

2. กำหนดการจัดการคาร์บอนเครดิต ให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้คาร์บอนเครดิตระหว่างประเทศ ปรับปรุงข้อมูลบัญชีก๊าซเรือนกระจกเพื่อป้องกันการนับซ้ำ รวมถึงมีระบบตรวจวัด รายงานและทวนสอบการลดก๊าซเรือนกระจกตลอดจนติดตามการโอนและการใช้คาร์บอนเครดิตผ่านระบบทะเบียน

ส่วนที่ 2 ธุรกิจและบริการคาร์บอนเครดิต เพื่อกำกับดูแลการซื้อขายและการโอนคาร์บอนเครดิต ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการทุจริตและการใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง สร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในตลาดคาร์บอนเครดิต

- กำหนดวิธีการการซื้อขายและการจดทะเบียนการโอน ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หรือกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ตามแต่กรณีซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือการโอนโดยตรงระหว่างบุคคล โดยต้องไปตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำหนด ซึ่งการโอนคาร์บอนเครดิตจะสมบูรณ์เมื่อมีการจดทะเบียนกับองค์กร

- กำหนดมาตรฐานของผู้ประกอบธุรกิจและผู้ให้บริการรับรอง ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตต้องขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการองค์การตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และผู้ให้บริการรับรองต้องมีมาตรฐาน การรับรองคาร์บอนเครดิตต้องมีมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าที่กำหนด และต้องรายงานการดำเนินการต่อองค์กร

หมวด 12 การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรา 156 – 172

เพื่อให้มีมาตรการที่จำเป็นต่อการปรับตัวเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้พร้อมรับมือกับความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต กำหนดให้ดำเนินการ ดังนี้

ส่วนที่ 1 การจัดทำข้อมูลและองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการวางแผนและขับเคลื่อนการดำเนินการ

1. การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลภูมิอากาศ กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำข้อมูลภูมิอากาศที่เข้าถึงได้และทันสมัย เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานใช้ในการวางแผนและปรับตัว
2. การประเมินความเสี่ยงและผลกระทบ กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านต่าง ๆ เช่น น้ำ เกษตร สุขภาพ และความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น โดยต้องคำนึงถึงข้อมูลทางวิชาการและผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม และประชาชน
3. การเข้าถึงและเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ กรมสามารถเข้าถึงหรือเรียกร้องข้อมูลจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
4. การแจ้งผลการประเมินและการแก้ไขปัญหา กรมมีหน้าที่แจ้งผลการประเมินความเสี่ยงไปยังหน่วยงานรัฐและประชาชน เพื่อเตรียมมาตรการป้องกันและบรรเทาความเสี่ยง รวมทั้งรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการในกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งหรืออุปสรรคในการดำเนินงาน

ส่วนที่ 2 การจัดทำและขับเคลื่อนแผนการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ

1. การจัดทำแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ คณะกรรมการต้องจัดทำแผนปรับตัวระดับชาติ ที่กำหนดแนวทางสนับสนุนและมาตรการในการลดความสูญเสียและความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
2. การดำเนินงานและงบประมาณ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบในการดำเนินการตามแผน โดยกำหนดระยะเวลาเป้าหมาย และงบประมาณสำหรับการดำเนินการตามแผน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องรายงานความคืบหน้าให้กรมทราบ
3. การสนับสนุนแผนระดับจังหวัดและท้องถิ่น จังหวัดหรือท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบหรือมีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด โดยดำเนินการร่วมกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การวางแผนปรับตัวสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่นั้น

4. การรายงานและการแก้ไขปัญหา กรมต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ และเผยแพร่ต่อสาธารณะทุกสองปี รวมทั้งหากพบความขัดแย้งในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต้องหาหรือเพื่อแก้ไขปัญหา หรือรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี

หมวด 13 มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

1. มาตรฐานกลาง คณะกรรมการต้องจัดทำมาตรฐานกลางที่เรียกว่า “มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม” สอดคล้องกับบริบทของประเทศ และเป็นที่ยอมรับในระดับสากลเพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้าใจตรงกันและมีจุดยึดโยงให้นำไปใช้อ้างอิงในการประเมินสถานะการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ วางแผนเชิงกลยุทธ์ กำหนดนโยบาย และแผนปฏิบัติการ รวมถึงจัดสรรและใช้จ่ายเงินทุนได้อย่างมีมาตรฐานสอดคล้องกัน

2. กระบวนการจัดทำ แบ่งการจัดทำออกเป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสมและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้มาตรฐานที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

3. องค์ประกอบ มาตรฐานนี้ต้องมีองค์ประกอบ เช่น ขอบเขตวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม ขอบเขตกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หลักเกณฑ์การประเมิน และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลกระทบของกิจกรรมเหล่านั้น เป็นต้น

4. การบังคับใช้ คณะกรรมการจะประกาศหลักเกณฑ์การบังคับใช้มาตรฐานนี้ในกรณีต่าง ๆ เช่น การจัดทำนโยบายแผนปฏิบัติการ มาตรการลดก๊าซเรือนกระจก การใช้จ่ายเงินกองทุน การรายงานข้อมูลจากนิติบุคคลในระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และกรณีอื่น ๆ ตามที่ประกาศ เป็นต้น

หมวด 14 บทกำหนดโทษ มาตรา 176 – 197

เพื่อป้องกันยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำฝ่าฝืนมาตรการบังคับ รวมถึงป้องกันมิให้เกิดผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนนั้น และจงใจให้บุคคลภายใต้บังคับปฏิบัติตามกฎหมาย พระราชบัญญัตินี้กำหนดโทษอาญาและโทษทางวินัยตามระดับความรุนแรงของผลกระทบจากการกระทำความผิด ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการรายงานข้อมูล เช่น จงใจรายงานข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลอันพึงรายงาน มีความผิดทางวินัยชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดแล้วแต่อย่างไรจะสูงกว่า

2. ฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น ผู้ใดไม่คืนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือคืนไม่ครบ (การปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินสิทธิที่ตนมี) มีความผิดทางวินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยจำนวนไม่เกินสามเท่าของราคาเฉลี่ยของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จัดสรรโดย

การประมูลในระยะปีที่ดำเนินการที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นของจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ไม่คืนหรือคืนไม่ครบ

3. ฝ่ายยื่นบทบัญญัติว่าด้วยกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน เช่น ไม่ชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนมีความผิดพลาดพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย จำนวนไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

4. ฝ่ายยื่นบทบัญญัติว่าด้วยภาษีคาร์บอน เช่น ผู้ใดทำลาย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่บุคคลอื่นซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ถูกต้องยึดหรืออายัดเพื่อบังคับชำระภาษีค้างต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกินสี่แสนบาท

5. ฝ่ายยื่นบทบัญญัติว่าด้วยคาร์บอนเครดิต เช่น ผู้ใดประกอบธุรกิจคาร์บอนเครดิตโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ต้องชำระค่าปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

บทเฉพาะกาล มาตรา 198 - 202

เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนสำหรับการออกกฎหมายลำดับรองที่เร่งด่วน พร้อมทั้งยกเว้นหน้าที่ตามกฎหมายบางประการเพื่อบรรเทาภาระในช่วงเริ่มต้นของผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

1. การจัดตั้งคณะกรรมการในช่วงเริ่มต้น คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการตามตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวไม่เกิน 90 วันนับจากพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้

2. ความต่อเนื่องของแผนที่มีอยู่ เพื่อให้การดำเนินนโยบายและแผนเกี่ยวกับกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความต่อเนื่อง แผนแม่บทและยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ก่อนหน้านี้จะใช้เป็นแผนภายใต้พระราชบัญญัตินี้ โดยต้องทบทวนให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติภายใน 5 ปี

3. การใช้ระเบียบเก่าต่อเนื่อง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศที่ออกก่อนพระราชบัญญัตินี้จะยังคงมีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการออกระเบียบใหม่ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้

4. การออกกฎกระทรวง เรื่องของการรายงานข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคล ให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ

5. การยกเว้นการชำระใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน ในสองปีแรกของการดำเนินกลไกการปรับราคาคาร์บอน จะยกเว้นการชำระราคาใบรับรองสำหรับผู้นำเข้าเพื่อบรรเทาภาระ

3.2 ประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 (the Climate Change Act 2008)

ประเทศอังกฤษได้มีเข้าเป็นภาคีสมาชิกในข้อตกลงปารีสเมื่อปี 2015 และหลังจากการประกาศของประเทศไทยเป็นประเทศแรกที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมื่อปี 2019³⁷ ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องของกลุ่มนักกิจกรรมสิ่งแวดล้อม โดยมีจุดหมายคือเพื่อให้ประเทศอังกฤษมีความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในปี 2030 ทั้งมีนโยบายเกี่ยวกับการใช้รถไฟฟ้าและสร้างบ้านที่มีความยั่งยืนและจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ 80% ในปี 2050³⁸

พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศปี 2008 ได้มีการบัญญัติขึ้นมาเพื่อแนวปฏิบัติของประเทศอังกฤษในการจัดการและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจก รวมถึงการรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและต่อมาในปี 2019 ประเทศอังกฤษได้มีการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศเพื่อให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่ากับศูนย์ภายในปี 2050 และต่อมาพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศปี 2008 ได้มีการปรับปรุงโดยได้มีมาตรการบังคับในการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี 2050

1. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศปี 2008

พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ประกาศคำมั่นว่าประเทศอังกฤษ รวมถึงสกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กลายเป็นศูนย์ภายในปี 2050 และเพื่อที่จะให้เป็นไปตามมาตรการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศอังกฤษ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Committee on Climate Change : CCC) โดยมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย และพระราชบัญญัติได้มีการกำหนดให้รัฐบาลต้องมีการประเมินความเสี่ยงและติดตามการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศเพื่อปรับตัวให้เหมาะสมต่อความเสี่ยงนั้น โดยคณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีหน้าที่ให้คำแนะนำและประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งได้มีการกำหนดเนื้อหา ดังนี้

2. งบประมาณคาร์บอน

พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบัญญัติว่าให้รัฐบาลกำหนด 'งบประมาณคาร์บอน' ที่เพื่อเปรียบเทียบความก้าวหน้าของรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะมีการกำหนดขีดจำกัดของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมาในประเทศอังกฤษในช่วง 5 ปี โดยต้องกำหนดงบประมาณล่วงหน้าอย่างน้อย 12 ปีเพื่อให้รัฐผู้กำหนดนโยบาย ภาคธุรกิจ และบุคคลมีเวลาในการเตรียม

³⁷ UK Parliament declares climate change emergency, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48126677>

³⁸ Climate Change Strategy 2021- 2024, UK Export Finance, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6148b3ffe90e070438c9463d/UKEF_Climate_Change_Strategy_2021.pdf

ความพร้อม โดยคณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับระดับที่เหมาะสมของงบประมาณคาร์บอนในแต่ละแห่ง และเมื่อคณะกรรมการฯ ได้กำหนดงบประมาณคาร์บอนแล้ว รัฐบาลจะต้องจัดทำนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนด

3. การประเมินความเสี่ยงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมาตรการการปรับตัวระดับชาติ

พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มีการกำหนดว่า ให้รัฐบาลต้องจัดให้มีการประเมินความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอังกฤษ (UK Climate Change Risk Assessment : CCRA) ทุก 5 ปี เพื่อประเมินความเสี่ยงในปัจจุบันและอนาคต และให้จัดทำมาตรการการปรับตัวระดับชาติ (National Adaptation Programme : NAP) (ซึ่งครอบคลุมเฉพาะอังกฤษ) โดยให้ฝ่ายบริหารได้รับการถ่ายโอนอำนาจจัดทำนโยบายและมาตรการของตนเองได้ โดยพระราชบัญญัตินี้ยังให้อำนาจแก่รัฐบาลในการกำหนดให้องค์กรมีหน้าที่ต้องรายงานว่าได้มีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ

4. ผู้รับผิดชอบตามนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สำหรับการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ประเทศอังกฤษได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และดำเนินงานโดยมีคณะกรรมการและอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่ภาคส่วนในการตัดสินใจเชิงนโยบายร่วมกัน โดยมีหน่วยงานหลักเป็นผู้รับผิดชอบคือ

1. กรมความมั่นคงด้านพลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Department for Energy Security and Net Zero : DESNZ) ซึ่งจะเป็นหน่วยงานหลักด้านนโยบายการลดการปล่อยมลพิษและมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้การรับรองพลังงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศอังกฤษและต่างประเทศ
2. กรมสิ่งแวดล้อมและกิจการชนบท (Department for Environment and Rural Affairs : Defra) – เป็นหน่วยงานหลักด้านนโยบายการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศภายในประเทศ โดย Defra มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนามาตรการการปรับตัวระดับชาติเพื่อจัดการกับความเสี่ยงที่ได้มีการประเมินไว้ในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศอังกฤษ

5. การบริหารแบบถ่ายโอนอำนาจ (Devolved administrations)³⁹

³⁹ CCC Insights Briefing 1 The UK Climate Change Act, online : <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/CCC-Insights-Briefing-1-The-UK-Climate-Change-Act.pdf>.

ในสหราชอาณาจักรสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ สามารถสร้างนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ของตนเองได้โดยอิสระ ซึ่งนอกจากจะได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ยังมีนโยบายการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศที่แยกออกจากกันด้วย

พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (สกอตแลนด์) ปี 2009 ได้กำหนดให้สกอตแลนด์ต้องมีบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ในปี 2045 นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดในการดำเนินงานโครงการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสกอตแลนด์

พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม (เวลส์) ปี 2016 กำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลเวลส์พัฒนางบประมาณคาร์บอนของเวลส์ และต้องมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน้อย 80% ภายในปี 2050

ส่วนไอร์แลนด์เหนือกำลังมีการพัฒนากลยุทธ์ด้านพลังงานทางเลือกสำหรับไอร์แลนด์เหนือ และกำลังจัดทำนโยบายภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการ CCC โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของไอร์แลนด์เหนือเพื่อบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ของประเทศอังกฤษภายในปี 2050

6. ระบบซื้อขายและการขอใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ในปี 2012 ประเทศอังกฤษได้มีการออกระเบียบการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (The Greenhouse Gas Emission Trading Scheme Regulation 2012) ในการกำหนดให้ผู้ประกอบการในกิจกรรมที่มีการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะต้องขอใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยจะต้องมีการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมแนบแผนประมาณการการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะสามารถปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ซึ่งได้รับสิทธิในการปล่อยคาร์บอนอาจได้รับการอนุญาตบางส่วนซึ่งไม่จำกัดจำนวนการปล่อยคาร์บอนที่ได้ขอไป ดังนั้นแล้วในส่วนต่างที่ไม่ได้รับสิทธิผู้ขออนุญาตสามารถทำการซื้อสิทธิจากตลาดคาร์บอนได้ โดยได้มีการนำระบบการประเมินผล รายงาน และ ตรวจสอบมาปรับใช้ในกระบวนการอนุญาตการขออนุญาตและซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

กรณีหากมีการฝ่าฝืนหรือมีแนวโน้มที่จะทำการฝ่าฝืน หน่วยงานอาจมีการแจ้งเตือนเป็นหนังสือก่อน และให้ผู้ที่ได้รับแจ้งเตือนต้องดำเนินการตามหนังสือแจ้งเตือนภายใน 15 วัน และหากเพิกเฉยจะได้รับโทษตามกฎหมาย รวมถึงหากผู้ขออนุญาตได้แจ้งรายงานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะมีโทษปรับเป็นเงิน 1,000 ปอนด์ หรือหากหน่วยงานได้มีการขอข้อมูลแล้วไม่ได้จัดส่งข้อมูลแก่หน่วยงานจะมีโทษปรับเป็นเงิน 1,500 ปอนด์และมีค่าปรับรายวันจนกว่าจะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย

7. ภาษีคาร์บอน

ประเทศอังกฤษได้มีการใช้มาตรการทางภาษีมาช่วยในการเป็นมาตรการสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Levy: CCL) โดยจะได้มีการจัดเก็บจากผู้ประกอบการด้านพลังงาน ได้แก่ ไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม ก๊าซไฮโดรคาร์บอนในสถานะของเหลวและก๊าซปิโตรเลียมเหลวและถ่านหิน โดยจะมีอัตราภาษีอยู่ 2 อัตรา

1. อัตราทั่วไป ซึ่งจะคำนวณตามปริมาณของการใช้เชื้อเพลิงในการดำเนินกิจการ

2. อัตราการสนับสนุนราคาคาร์บอน (Carbon price support rates: CPS) เป็นอัตราภาษีที่ให้ประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ โดยจะมีมาตรการทางภาษีในการบรรเทาค่าภาษีสำหรับผู้ประกอบการดังกล่าว⁴⁰

3.3 ประเทศฟิลิปปินส์: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2009 (The Climate Change Act of 2009)

เนื้อหาสำคัญในพระราชบัญญัติฉบับนี้ในคำปรารภ ระบุถึงหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจนด้วยการกำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการปกป้องสิทธิของประชาชน และดำเนินการให้มีสุขภาพที่ดีสอดคล้องกับความเป็นไปและกลมกลืนกับธรรมชาติ การดำเนินการดังกล่าวรัฐต้องปรับปรับใช้กรอบความตกลงฟิลิปปินส์ 21 กรอบ (the Phillippine Agenda 21 framework) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เต็มเต็มความต้องการของมนุษย์ ขณะเดียวกันต้องประกันว่าจะบำรุงรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งต่อให้กับคนปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต และยังได้รับรอง หลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (the basis of climate justice) หรือหลักความรับผิดชอบร่วมบนพื้นฐานที่แตกต่าง (common but differentiated responsibilities) และหลักการป้องกันไว้ก่อน (The Precautionary Principle) บนพื้นฐานการตัดสินใจในเรื่องการจัดการความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศ (Climate risk management) ทั้งนี้ ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศภาคีสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the United Nations Framework Convention on Climate Change) ทำให้รัฐมีหน้าที่ที่ต้องนำเอาเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาดังกล่าวมาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรักษาเสถียรภาพความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศในระดับที่ป้องกันไม่ได้โลกต้องถูกแทรกแซงจากภัยอันตรายที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Anthropogenic) อันจะเป็นการรบกวนต่อระบบภูมิอากาศ

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิของคนกลุ่มเปราะบางตามหมู่เกาะฟิลิปปินส์ และชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจน ผู้หญิง เด็ก และกลุ่มที่ต้องเผชิญกับความเสียหายและผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เช่น การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ ความถี่และหรือสภาวะแล้งจัด ไฟ น้ำท่วม หรือพายุ โรคที่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศและหายนะ ความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ซึ่งรัฐต้องให้ความร่วมมือกับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ โดยที่รัฐต้องเปิดให้มีส่วนร่วมทั้งในระดับประเทศและรัฐบาลท้องถิ่น ภาคธุรกิจ หน่วยงานภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นและสาธารณะชนเพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่

⁴⁰ สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (Climate change),ระบบออนไลน์:

https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/575974/t216_2564_1_1.pdf?sequence=1.

อาจรุนแรงเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ที่สูงที่สุด โดยนโยบายของรัฐจะต้องคำนึงถึงมุมมองความอ่อนไหวในเรื่องเกี่ยวกับเพศ (gender-sensitive) สิทธิเด็ก และความยากจนเชื่อมโยงกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความพยายามในการนำพลังงานหมุนเวียนขึ้นมากู้ใช้ในการวางแผนและโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้จะต้องมีการทำงานอย่างเป็นบูรณาการ เพื่อให้การทำงานร่วมกันและบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการและโครงการที่ทำงานเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้หน้าที่ในการเจรจาระหว่างประเทศ รวมถึงอำนาจในการกำกับดูแลเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยคณะกรรมการต้องทำงานภายใต้สำนักงานประธานาธิบดี ซึ่งทำหน้าที่กำกับควบคุม การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอยู่ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษา⁴¹

1. คณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴²

คณะกรรมการประกอบด้วยประธานาธิบดีฟิลิปปินส์เป็นประธานและคณะกรรมการ จำนวน 3 คน ที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ซึ่ง 1 คนทำหน้าที่เป็นรองประธาน โดยคณะกรรมการจะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาที่ประกอบด้วย เลขานุการของแต่ละกระทรวง เช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงพลังงาน กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการศึกษา กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงปกครองภายในและท้องถิ่น กระทรวงการป้องกันตนเอง กระทรวง Public works and Highways กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคมและการสื่อสาร ผู้อำนวยการเศรษฐกิจและการพัฒนาในฐานะประธานสภาการพัฒนาที่ยั่งยืน ผอ.สภาความมั่นคงของรัฐ ประธานคณะกรรมการผู้หญิงฟิลิปปินส์ ประธานหัวหน้าส่วนจังหวัดฟิลิปปินส์ ประธานหัวหน้าส่วนเมืองฟิลิปปินส์ ประธานหัวหน้าส่วนเทศบาลฟิลิปปินส์ ประธาน Liga ng mga Barangay ตัวแทนจากภาควิชาการ ตัวแทนจากภาคธุรกิจ และตัวแทนจากภาคประชาสังคม

ตัวแทนจากภาคส่วนวิชาการ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ต้องมาจากชุมชนที่มีประสบการณ์หรือความรู้เกี่ยวกับการลดภัยพิบัติ ตัวแทนดังกล่าวมีที่มาจากภาคคัดเลือกภายในกลุ่มของคณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี และจะดำรงตำแหน่ง 6 ปี และจะไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอีกครั้งที่ 2⁴³

การประชุมของคณะกรรมการนี้ต้องประชุมทุก 3 เดือน หรือมากกว่านั้นหากประธานคณะกรรมการเห็นควร ทั้งนี้ในการดำเนินการของคณะกรรมการ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มีหน้าที่ในการช่วยเหลือคณะกรรมการ ทั้งด้านทรัพยากร การดำเนินการ ยุทธศาสตร์สำหรับแนวปฏิบัติและมาตรการสำหรับการป้องกัน หรือลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในฟิลิปปินส์ รวมถึงความเพียงพอของด้านเชื้อเพลิง การอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานหมุนเวียน การจัดการของเสีย และอื่น ๆ ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องช่วยคณะกรรมการ ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสำหรับการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ

⁴¹The Implementing Rules and Regulations of Republic Act 1972, Rule VI Powers and Functions of the Commission, Sec 4, Policy oversight.

⁴² The Implementing Rules and Regulations of Republic Act 1972, SEC 4 Agency Assistance.

⁴³ The Implementing Rules and Regulations of Republic Act 1972, Sec 2 Composition of the Commission

ภูมิอากาศ รวมถึง กลุ่มหรือภาคที่มีความเสี่ยงในพื้นที่เช่น แหล่งน้ำ การเกษตร พื้นที่ปะการัง พื้นที่ระบบนิเวศน์ทางบกและทางทะเล รวมถึงอื่น ๆ เช่น การเสริมสร้างความสามารถ ความต่อเนื่องของการวิจัยนวัตกรรมและการพัฒนา เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวของสภาพภูมิอากาศ ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น และคณะกรรมการหน้าที่วางแผนนโยบายและประเมิน การทำงานร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชน ให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่ดำรงอยู่ ป่าไม้ เหมืองแร่ พลังงาน อากาศสะอาด การปล่อยน้ำเสีย และกฎหมายการใช้ที่ดิน กฎ และข้อระเบียบ

2. กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴⁴

กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือคณะกรรมการซึ่งนำโดยรองประธานและคณะกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการหน่วยงาน มีอำนาจและหน้าที่ เช่น การวางแผน ออกแบบบริหารและติดตามนโยบาย ให้เป็นไปตามความรู้ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกระแสหลัก และเชื่อมโยงกับการลดภัยพิบัติ การจัดการความเสี่ยงในแผนระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น ทำงานประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานระดับชาติ ปรับปรุงพัฒนาการรองการทำงานยุทธศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ทำหน้าที่ในการแนะนำสถานะนิติบัญญัติในการออก นโยบาย กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ ด้านการบรรเทาและปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ แนะนำจุดสำคัญในการพัฒนาและการลงทุนที่มีความเปราะบางกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การออกแบบเครื่องการแบ่งปันความเสี่ยง (risk-sharing) และ การเปลี่ยนผ่านความเสี่ยง (risk-transfer) รวมถึงการเปิดพื้นที่แหล่งข้อมูลสาธารณะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และทำงานร่วมกับกระทรวงต่างประเทศและเป็นตัวแทนของฟิลิปปินส์ในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นต้น⁴⁵

3. กรอบยุทธศาสตร์และโครงการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

คณะกรรมการต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม กรอบการทำงานดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานสำหรับการวางแผนด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การวิจัย และการพัฒนา การขยาย และการติดตามกิจกรรม แผนงานและโครงการเพื่อปกป้องชุมชนเปราะบางที่จะได้ผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกรอบยุทธศาสตร์ต้องกำหนดพื้นฐานความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สุขภาพ และ การจำแนกลักษณะ ด้านการประเมินผลกระทบต่อด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับความ ต้องการในการปรับตัวและการบรรเทาความเสี่ยง และสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฟิลิปปินส์เข้าร่วมเป็นภาคี กรอบยุทธศาสตร์ต้องมีการทบทวนทุก 3 ปี หรืออาจจะเร็วกว่านั้น หากจำเป็น โดยต้องปรึกษากับกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม

4. แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

⁴⁴ The Implementing Rules and Regulations of Republic Act 1972, Rule V Climate Change Office, sec 1 Climate Change Office.

⁴⁵ the Implementing Rules and Regulations of Republic Act 1972, Rule VI Powers and Functions of the Commission, Sec 1. Powers and Functions of the Commission.

คณะกรรมการต้องกำหนดแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้การปรึกษาหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาและภาคประชาสังคมซึ่งต้องเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ฯ ซึ่งต้องมีการกำหนดภายใน 1 ปี หลังจากการใช้กรอบยุทธศาสตร์ซึ่งต้องประกอบด้วย ข้อมูลการประเมินผลกระทบว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับชาติ ข้อมูลอัตลักษณ์ของชุมชนหรือพื้นที่ที่จะเกิดความเสี่ยง ความเปราะบาง รวมถึงระบบนิเวศฯ ที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่หลากหลายและรุนแรง ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงของกลุ่มเปราะบาง และการจัดการความเสี่ยง ความเป็นไปได้ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และมาตรการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เชื่อมแผนงานของรัฐบาลระดับชาติและท้องถิ่น⁴⁶

5. แผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด วางแผนและการปฏิบัติงานของแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายในพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่น กรอบการทำงาน และกรอบการปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หมู่เกาะต่าง ๆ ต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับเทศบาล และรัฐบาลเมืองซึ่งต้องให้ความสำคัญกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และด้านการกำหนด และปฏิบัติงานให้ดีที่สุด และการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ โดยระดับเทศบาล และรัฐเมืองต้องพิจารณาการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้เป็นหนึ่งในการทำงาน สำหรับรัฐบาลระดับจังหวัดต้องจัดหาความช่วยเหลือด้านเทคนิค การบังคับใช้ และการจัดการข้อมูลเพื่อสนับสนุนการทำงานของแผนการปรับตัวของระดับเทศบาล และเมือง ด้านรัฐบาลของแต่ละท้องถิ่น ต้องทำงานร่วมกับในการกำกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศ ด้านภาคประชาสังคมและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐต้องเป็นตัวแทนของกลุ่มเปราะบางที่จะต้องให้คำปรึกษาร่วมด้วย⁴⁷

6. การประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

การประสานงานต้องทำงานร่วมกับภาคส่วนที่หลากหลาย ในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์และการพัฒนาและแผนปฏิบัติการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และแผนปฏิบัติการท้องถิ่น คณะกรรมการต้องประสานงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ภาควิชาการ องค์กรของประชาชน ภาคเอกชนและทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น ๆ⁴⁸

7. กองทุนจัดสรรเพื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดสรรเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการกำหนดการพัฒนา และการปฏิบัติการ ที่รวมถึงการฝึกอบรม การพัฒนาความสามารถ การยื่นมือโดยตรงเพื่อให้เกิด

⁴⁶ the Implementing Rules and Regulations of Republic Act 1972, Rule VIII Climate Change Framework and Program, Sec 3. National Climate Change Action Plan.

⁴⁷ the Implementing Rules and Regulations of Republic Act 1972, Rule VIII Climate Change Framework and Program, Sec 4. Local Climate Change Action Plan.

⁴⁸ the Implementing Rules and Regulations of Republic Act 1972, Rule IX Coordination with other government agencies, Sec 1. Coordination with various Sectors.

การดำเนินการตามแผนงานและแผนว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ต้องหมายรวมถึงการรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักสำหรับสาธารณะเกี่ยวกับผลกระทบว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการแก้ไขการประหยัดพลังงาน และบรรเทาผลกระทบ การริเริ่ม ผ่านการศึกษา และหลักสูตรการอบรม การให้กองทุนช่วยเหลือขนาดเล็ก โดยเฉพาะผู้หญิงในพื้นที่ห่างไกล และการสนับสนุนทุนให้กับโครงการหน่วยงานทำงานที่เกี่ยวข้องสำหรับการให้ทุนที่ช่วยเหลือสำหรับการทำแผนงานและโครงการด้านการพัฒนา และปฏิบัติที่รวมถึงการอบรมที่ต่อเนื่องและการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3.4 ประเทศอุกันดา: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (National Climate Change Act) 2021

ภายใต้กรอบพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศของพิธีสารเกียวโต (The Kyoto Protocol) และ ข้อตกลงปารีส (The Paris Agreement) ประเทศอุกันดาได้มีการอนุมัติเป็นกฎหมายภายในประเทศคือ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2021 (National Climate Change Act 2021) ซึ่งจะมีกลไกเกี่ยวกับการจัดการดูแลเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ คือ กลไก “MRV” มาตรการ (M = Measurement) การรายงาน (R = Reporting) การยืนยัน (V = Verification) ซึ่งมีบทบาทสำคัญใน 5 ประการคือ

1. ออกมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ เช่น มาตรการการปล่อยคาร์บอน
2. จัดหาผู้ที่เกี่ยวข้อง/หน่วยงาน สำหรับกลไกการลดปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
3. เตรียมความพร้อมในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้ง อุบัติภัย วิกฤติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงทำการวิจัยและพัฒนาเพื่อเตรียมการรับมือ
4. จัดตั้งหน่วยงานเพื่อประสานงานและบังคับใช้กฎหมายตาม National Climate Change Act 2001ติดตามจัดทำรายงานและเสาะหาพยานหลักฐานเพื่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริง
5. จัดหาเงินทุนสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวกับนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. สาระสำคัญของ National Climate Change Act 2021

กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจะมีคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยภายใน 1 ปีหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพัฒนารอบกลยุทธ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ⁴⁹ ซึ่งกรอบกลยุทธ์นั้นจะเป็นข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลอุกันดาในการวางแผน สนับสนุนงบประมาณและติดตามโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีข้อที่น่าสนใจคือ ในการกำหนดแผนงานซึ่งเป็นกลยุทธ์นั้นมีการเปิดกว้างใน

⁴⁹ National Climate Change Act 2001 Part 2 ข้อ 5

การออกแบบวางแผนงานการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการทั้งความรู้ทางวิทยาศาสตร์และความรู้ทางภูมิปัญญาของกลุ่มชาติพันธุ์ อีกทั้งยังมีการปรับให้เป็นที่ไปตามความต้องการของคนทุกกลุ่มทั้งกลุ่มผู้เปราะบางและกลุ่มชายขอบ และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ คำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศเป็นไปในรูปแบบของความร่วมมือจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Multi-sectoral Arrangement) โดยมีกระทรวงทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงเกษตร อุตสาหกรรมสัตว์และประมงเป็นหน่วยงานหลัก จะได้มีการกำหนดแผนกลยุทธ์ที่จะมีการพัฒนาเป็นแผนปฏิบัติการระดับชาติซึ่งประกอบไปด้วยชีวิตที่ต้องมีการประเมินและจัดการกับผลกระทบ ความเสี่ยง และจุดมุ่งหมายสูงสุดคือการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยจะมีการทบทวนแผนปฏิบัติการทุก ๆ 5 ปี และเมื่อมีการกำหนดแผนการปฏิบัติการระดับชาติแล้ว ต้องให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับพื้นที่ภายใน 1 ปีเมื่อแผนการปฏิบัติระดับชาติได้มีการบังคับใช้ ซึ่งแผนจะได้เป็นแนวทางในการตอบสนองต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลโดยผสมผสานกลยุทธ์การบรรเทาและมีการปรับให้เหมาะสมบริบทพื้นที่ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น⁵⁰ รวมถึงมีการกำหนดให้มีการบูรณาการการศึกษาและการวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ากับหลักสูตรระดับชาติ เพื่อให้มั่นใจว่าคนรุ่นต่อไปจะได้รับข้อมูลและเตรียมพร้อมที่จะจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. มาตรการการลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอุทกานตามพระราชบัญญัติ

ประเทศอุทกานามีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศซึ่งจะได้รับการคำนวณจากปริมาณในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก⁵¹ รัฐมนตรีจะต้องมีการหารือกับคณะกรรมการกำกับนโยบายทางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกเทียบกับปีฐาน ซึ่งมีจะมี คณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วย กระทรวง หน่วยงาน รัฐบาลท้องถิ่นหรือผู้แทนรัฐบาลที่มีส่วนรับผิดชอบในการออกนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศตามพระราชบัญญัติและนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับชาติ (lead agency) เป็นผู้ดำเนินการซึ่งรัฐบาลก็ต้องรับเอาหลักการแล้วออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อเป้าหมายการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติเพื่อให้คำแนะนำทางเทคนิคที่เป็นอิสระและชี้แจงหน้าที่ของรัฐบาลระดับอำเภอและท้องถิ่น กำหนดให้มีการสร้างส่วนร่วมในกลไกการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การซื้อขายคาร์บอน โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถพัฒนาภาวะเปียบเพิ่มเติมสำหรับกลไกเหล่านี้ได้⁵²

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติได้มีการเปิดช่องให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นซึ่งแบ่งตามเขตปกครอง (District) สามารถออกแบบแผนปฏิบัติการสำหรับพื้นที่ของตนเอง หมายความว่าแต่ละเขตการปกครองสามารถที่จะออกแบบ

⁵⁰ National Climate Change Act 2001 Part 2 ข้อ 6-8

⁵¹ National Climate Change Act 2001 Part 4 ข้อ 10

⁵² National Climate Change Act 2001 Part 3 ข้อ 9

ประเมินสถานการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสำหรับพื้นที่ของตนเองได้โดยเฉพาะ ซึ่งสามารถปรับใช้ทั้งหน่วยการปกครองหรือในบางพื้นที่ก็ได้ ซึ่งเปิดช่องให้ในหน่วยการปกครองหนึ่งสามารถมีการแผนปฏิบัติได้มากกว่าหนึ่งแผน และต้องทำการทบทวนทุก ๆ 5 ปีเช่นเดียวกับกับแผนปฏิบัติการในระดับอื่น ๆ นอกจากนี้ที่เราได้เห็นถึงการกระจายอำนาจของแต่ละพื้นที่ที่เป็นหน่วยการปกครองระดับเล็กแล้ว ในพระราชบัญญัติยังได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดเจนถึงกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อการถูกจำกัดการมีส่วนร่วมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มคนเปราะบางที่ได้รับผลกระทบมากหรือกลุ่มคนชายขอบ ที่ในพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติว่าแผนกลยุทธ์ระดับชาติจะต้องมีการคำนึงถึงกลุ่มคนเหล่านี้ รวมถึงการไม่ละทิ้งภูมิปัญญาความรู้ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาจมีวิถีในการจัดการ ป้องกันหรือลดผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศได้⁵³

4. การประเมินผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในแนวทางมาตรการเกี่ยวกับการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะมีการประเมินผลกระทบและความเสี่ยงโดยพิจารณาอย่างรอบด้าน ในแผนการดำเนินงานระดับชาติ ระดับท้องถิ่นต้องมีการประเมินผลกระทบในทุกระดับรวมถึงต้องมีการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มคนเปราะบาง⁵⁴ และจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนรับรู้โดยทั่วกันโดยการวัดการรายงานผลและการตรวจสอบจะต้องโปร่งใส

3.5 ประเทศเคนยา: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2023 (the Climate Change Act)

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเคนยาซึ่งประกาศใช้ในปี 2016 มีหมุดหมายสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพต่อการตอบสนองต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ทั้งการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ การตัดสินใจทางนโยบาย และประกาศนโยบายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่ทุกภาคส่วน มีการจัดตั้ง คณะกรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (Climate change Council)⁵⁵ มีหน้าที่สำคัญในพระราชบัญญัตินี้ในการดูแลและประสานงานกิจกรรมและดำเนินนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้คำแนะนำด้านการออกกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ มีการบัญญัติถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ตลาดคาร์บอน การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมสาธารณะ การระดมทุน การรายงานผลการระงับข้อพิพาท ความรับผิดชอบและโทษ

1. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนและรับมือต่อผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศโดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของพลเมืองเคนยา พระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์⁵⁶ ในการพัฒนา การจัดการ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อเพิ่มการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ

⁵³ National Climate Change Act 2001 Part 2 ข้อ 6 (d), ข้อ 8 (2)(a),(b)

⁵⁴ National Climate Change Act 2001 Part 2 ข้อ 7 (2)(a)

⁵⁵ The Climate Change Act ข้อ 5-6

⁵⁶ The Climate Change Act ข้อ 3

ภูมิอากาศและสนับสนุนนโยบายคาร์บอนต่ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศเคนยา พระราชบัญญัตินี้จะมีผลบังคับใช้ในทุกภาคส่วนโดยรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งการพัฒนานโยบาย การเตรียมรับมือเพื่อปรับตัวต่อผลกระทบจากสภาพอากาศ การวางแผนนโยบายเพื่อพัฒนาระบบนิเวศต่ออาจส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศรวมถึงมาตรการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งรัฐบาลมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกแก่การวิจัยและพัฒนา การฝึกอบรม และการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ และมีอำนาจในการกำกับดูแลในทุกระดับเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยอาศัยแบบร่วมมือระหว่างรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน โดยจะได้ระดมทรัพยากรทางการเงินด้วยความโปร่งใสเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งยังมีมาตรการกำกับดูแลและให้ข้อแนะนำเพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมคาร์บอนต่ำ โดยต้องมีการจัดทำรายงานอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันนำไปสู่การวางเป้าหมายร่วมกันในระดับชาติ

ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้มีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ความเที่ยงธรรม โดยมีการรับรองความเท่าเทียมระหว่างคนทุกเพศ ทุกวัย ในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เน้นการมีส่วนร่วมทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยรัฐมีบทบาทในการส่งเสริมแก่ภาคเอกชนในการพัฒนาการประกอบกิจการที่คาร์บอนต่ำ คำนึงถึงหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อปรับการวางแผนและการร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในด้านนโยบาย carbon credit รัฐจะต้องมีการส่งเสริมเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ และอำนวยความสะดวกในการนำเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมาใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและลดการปล่อยมลพิษและมีการให้คำแนะนำเกี่ยวกับตลาดคาร์บอนตลาดตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

2. หน่วยงานจัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติ

2.1 คณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (Climate change Council) ⁵⁷

ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ เคนยาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติโดยมีประธานาธิบดีเป็นประธานคณะกรรมการและรองประธานาธิบดีเป็นรองประธาน และมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งมีความรับผิดชอบในประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นเลขาธิการในคณะกรรมการ⁵⁸ โดยทำหน้าที่ควบคุมและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการกำกับดูแลและดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามพระราชบัญญัตินี้

⁵⁷ The Climate Change Act ข้อ 5-6

⁵⁸ The Climate Change Act ข้อ 8

โครงสร้างของคณะกรรมการประกอบไปด้วย⁵⁹ รัฐมนตรีโดยตำแหน่ง ส่วนตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนภาคประชาสังคม ตัวแทนเยาวชน ตัวแทนกลุ่มคนชายขอบ และตัวแทนภาคการศึกษาต้องมีคุณสมบัติเป็นพลเมืองเคนยา มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ เศรษฐศาสตร์ การเงิน กฎหมาย สิ่งแวดล้อมและรัฐประศาสนศาสตร์มากกว่า 10 ปี คำนึงถึงความหลากหลายทางเพศ และต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภาโดยต้องมีการประชุมกันอย่างน้อย 4 ครั้งใน 1 ปี และมีวาระ 3 ปี ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ

คณะกรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติจะมีบทบาทในการประสานงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับชาติที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนและจัดกลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ การกำหนดหลักการเพื่อให้กลไกระดับชาติและระดับท้องถิ่นทำงานอย่างสัมพันธ์กัน มีการอนุมัติและกำกับดูแลการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ จัดทำแผนปฏิบัติการ ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายนโยบายและมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บริหารกองทุนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดเป้าหมายในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของคนทุกเพศ ทุกวัย ให้ความรู้ กำหนดทิศทางนโยบายด้านการวิจัยและฝึกอบรมด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเมื่อหากกฎหมายมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข คณะกรรมการมีอำนาจในการทบทวน แก้ไข บูรณาการกฎหมายและนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ และในทางเศรษฐกิจคาร์บอนคณะกรรมการ มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำกำกับทิศทางนโยบายเกี่ยวกับตลาดคาร์บอนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยต้องมีการประชุมกันอย่างน้อย 4 ครั้งใน 1 ปี

2.2 กองอำนวยการด้านการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Directorate)

นอกจากคณะกรรมการคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ยังได้กองอำนวยการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะมามีบทบาทในการเป็นผู้แทนของรัฐบาล (Lead Agency) ในการปรับเปลี่ยนแผนและส่งมอบแผนปฏิบัติการ ซึ่งผู้อำนวยการจะมาจากคัดเลือกและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริการสาธารณะ (Public Service Commission) ซึ่งมีคุณสมบัติคือเป็นพลเมืองเคนยา จบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และมีความรู้ ประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 10 ปีในระดับผู้บริหารระดับสูง ด้านสิ่งแวดล้อม วิศวกรรม อนุชนิยมวิทยา ภูมิอากาศวิทยา กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ โดยกองอำนวยการด้านการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศมีบทบาท

1. ให้การสนับสนุนด้านการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแก่ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งกระทรวง หน่วยงาน และรัฐบาลท้องถิ่น

⁵⁹ The Climate Change Act ข้อ 7

2. จัดตั้งและขึ้นทะเบียนการได้รับการบรรเทาผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน
3. ดำเนินการด้านการจัดการความรู้และสารสนเทศแห่งชาติ รวบรวม ตรวจสอบ กลั่นกรอง และเผยแพร่ความรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
4. ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับชาติและระดับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนากลยุทธ์การพัฒนากิจกรรมคาร์บอนต่ำ การประเมิน วัตถุประสงค์ การรายงานและการตรวจสอบที่เกี่ยวข้องเพื่อการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ การระดมเงินทุน ประสานงานเพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

2.3 ฝ่ายจดทะเบียนคาร์บอน (Carbon Registry)⁶⁰

ตามพระราชบัญญัตินี้จะมีการจัดตั้งสำนักงานทะเบียนคาร์บอนแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจในการจดทะเบียนเกี่ยวกับกิจการดังนี้

- (ก) โครงการคาร์บอนเครดิตที่ดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในเคนยา
- (ข) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการตัดไม้ทำลายป่าและคาร์บอนจากการทำลายป่า
- (ค) การขออนุญาตให้เข้าร่วมโครงการตามพระราชบัญญัตินี้
- (ง) อนุมัติงบประมาณเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (จ) จำนวนคาร์บอนเครดิตที่ปล่อยหรือถ่ายโอนโดยประเทศเคนยา
- (ฉ) จำนวนคาร์บอนเครดิตในโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรองจากบัญชีทะเบียนก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ
- (ช) การโอนคาร์บอนเครดิตและคาร์บอนเครดิตใด ๆ ได้รับการรับรองจากบัญชีทะเบียนก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ
- (ซ) บันทึกการปรับปรุงที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต
- (ณ) การยกเลิกคาร์บอนเครดิตและคาร์บอนเครดิตอื่น ๆ

3. มาตรการและการปฏิบัติการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ

3.1 แผนการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศระดับชาติ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศระดับชาติ จัดวางกลยุทธ์และนโยบายและแผนนั้นจะต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภาก่อนนำไปปฏิบัติการ ซึ่งแผนการนั้นจะเป็นแนวทางแก่ประเทศในการพัฒนาเพื่อเป้าหมายการลดคาร์บอนและรับมือกับแผนการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศอย่างยั่งยืน รวมถึงลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ มีปฏิบัติการการเฝ้าระวังภัยพิบัติ ปรับปรุงนโยบายเรื่องของการอนุรักษ์พลังงาน การใช้ซ้ำพลังงานในภาคอุตสาหกรรม โฆษณา การคมนาคม และการ

⁶⁰ The Climate Change Act ข้อ 23G

บริโศกภายในประเทศ ซึ่งแผนการนั้นจะต้องใช้ได้จริง สามารถอ้างอิงได้และมีความถูกต้องตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรมที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ และจะต้องมีการทบทวนแผนทุก ๆ 5 ปีและให้กองอำนวยการด้านการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศรับผิดชอบในการทบทวนการปฏิบัติงานทุก 2 ปีและจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ซึ่งแผนการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศระดับชาติจะก่อให้เกิดหน้าที่ในการต้องปฏิบัติตามแผนซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่สำหรับส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน⁶¹ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

- ภาครัฐ หน่วยงานซึ่งอยู่ภายในบังคับตามแผนการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศระดับชาติ จะต้องมีการบังคับใช้บรรดากฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้แผนการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศระดับชาติชาติได้รับการปฏิบัติโดยสำเร็จทั้งการบูรณาการแผนการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศระดับชาติกับกฎหรือระเบียบของหน่วยงาน ทั้งยังต้องมีการรณรงค์เรื่องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในหน่วยงานโดยจะต้องมีการรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของหน่วยงานด้วย และต้องมีกระบวนการติดตามและทบทวนการปฏิบัติด้านแผนการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศในหน่วยงานโดยต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ
- ภาคเอกชน เมื่อได้มีการออกกฎหมายและประกาศใช้โดยทั่วกันแล้ว จะได้มีการกำหนดให้เอกชนในบางกิจการมีภาระผูกพันด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานะของกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3.2 ตลาดคาร์บอน (carbon market)⁶²

นโยบายเกี่ยวกับตลาดคาร์บอน ซึ่งหมายถึง กลไกที่เอื้ออำนวยให้ภาครัฐและเอกชนสามารถซื้อขายคาร์บอนเพื่อชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ ซึ่งการค้าขายคาร์บอนจะต้องปรากฏว่า การซื้อขายคาร์บอนต้องนำมาซึ่งการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรฐานคาร์บอนที่กำหนด มีการชดเชยคาร์บอนได้อีกไซต์ที่ปล่อยสู่ชั้นบรรยากาศโดยการเก็บเครดิตผ่านการปลูกป่า ฟื้นฟูสภาพป่า การแก้ปัญหาโดยธรรมชาติหรือวิธีการกำจัดด้วยเทคโนโลยี โดยคาร์บอนที่ไม่สามารถนำมาเครดิตได้คือ เครดิตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในเวลาก่อนหน้านี้ รวมถึงกรณีที่เป็นการลดการปล่อยก๊าซที่มีการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนหรือสร้างผลกระทบทางลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และโครงการชดเชยคาร์บอนจะต้องมีการจัดทำเอกสารรายงานและมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม⁶³

⁶¹ The Climate Change Act ข้อ 15-16

⁶² The Climate Change Act ข้อ 23A-23B

⁶³ The Climate Change Act ข้อ 23D

สำหรับการเข้าร่วมในการตลาดคาร์บอน⁶⁴ จะต้องเป็นผลมาจากข้อตกลงการค้าทวิภาคีหรือพหุภาคี และเป็นการซื้อขายกับเอกชนหรือในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ (voluntary carbon market) และในการนี้ ให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีกับรัฐภาคีอื่น เพื่อการแลกเปลี่ยนคาร์บอนเพื่อลดและกำจัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กรณีเข้าทำสัญญากับเอกชนเพื่อ ขดเซยการปล่อยคาร์บอนหรือเข้าทำสัญญาซื้อขายในตลาดคาร์บอนจะต้องได้รับความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน

4. การระงับข้อพิพาท⁶⁵

สำหรับกรณีเมื่อมีข้อพิพาทใด ๆ ที่เกิดภายในชุมชนจะอยู่ภายใต้กลไกการระงับข้อพิพาทตามข้อตกลง ของชุมชนเป็นหลักและต้องได้รับการระงับข้อพิพาทภายใน 30 วันนับแต่วันที่ข้อพิพาทเกิดขึ้น หากข้อพิพาท ใดไม่ได้้อยู่ภายใต้ข้อตกลงของชุมชนจะใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก และหากทั้งสองกรณีไม่ได้รับการ ระงับข้อพิพาทภายใน 30 วันนับแต่วันที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นจะต้องถูกส่งไปยังศาลสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

5. บทลงโทษ⁶⁶

5.1 ผู้ใดที่ทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบรรดาบทหรือระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลง สภาพทางภูมิอากาศแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติการตามแผนการการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศ จะมีโทษปรับไม่เกิน 10,000,000 ชิลลิง (ประมาณ 2,841,051 บาท) และจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

5.2 ผู้ใดทำการค้าขายคาร์บอนโดยไม่ได้รับอนุญาต หุจริตเกี่ยวกับการลงทุนในตลาดคาร์บอน ทำการ พอกเงินในตลาดคาร์บอน ทำการค้าขายกับบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือมิได้จัดทำรายงานทางคาร์บอน จะมี โทษปรับไม่เกิน 500,000,000 ชิลลิง (ประมาณ 142,054,473 บาท) และจำคุกไม่เกิน 10 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

3.6 ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อสภาพภูมิอากาศ ประเทศฟิลิปปินส์

ในปี 2013 ประเทศฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับพายุไต้ฝุ่นไห่เยียน (Haiyan) ลูกรุนแรงมากที่สุดใน ประวัติศาสตร์ส่งผลให้เกิดผู้เสียชีวิต 6,000 กว่าคน และปัจจุบันผู้คนยังคงต้องรับมือความเสียหายที่ไม่ สามารถเยียวยาฟื้นคืนให้เป็นอย่างเดิมจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ภาคประชาสังคมร่วมกันตั้งขึ้นต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฟิลิปปินส์ เพื่อให้สอบสวนกลุ่มบริษัทปล่อยผู้ปล่อยคาร์บอนเมเจอร์ (Carbon Mayors) หรือกลุ่มบริษัทน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์จากถ่านหิน และผู้ผลิตซีเมนต์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มี รายงานว่าปล่อยก๊าซคาร์บอนได้ออกไซด์มากที่สุดและส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในปี 2015 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศฟิลิปปินส์ ได้ทำการตรวจสอบผลกระทบ จากสภาวะโลกร้อนต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวฟิลิปปินส์ จากกลุ่มบริษัทที่ปล่อยคาร์บอนได้ออกไซด์

⁶⁴ The Climate Change Act ข้อ 23C

⁶⁵ The Climate Change Act ข้อ 23H

⁶⁶ The Climate Change Act ข้อ 33

ขนาดใหญ่ (Carbon Major)⁶⁷ ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นกลุ่มที่สร้างผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁶⁸ เนื่องมาจากในปี 2013 เคราะห์ร้ายที่ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับไต้ฝุ่นลูกที่รุนแรงที่สุดนับแต่ที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์ ไต้ฝุ่นไห่เยียน (Haiyan) ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดดินถล่มในเวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมงและทำให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 6,000 คน แม้จนถึงปัจจุบัน ความเสียหายจากกรณีนี้ยังไม่สามารถเยียวยาฟื้นฟูผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว และพวกเขายังคงต้องทุกข์ทนจากการเผชิญกับสถานการณ์สภาพภูมิอากาศที่เลวร้าย⁶⁹

ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อความรับผิดชอบของภาคธุรกิจว่าควรต้องมีส่วนในการรับผิดชอบต่อผลกระทบที่ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อนและส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่? การเรียกร้องให้มีการตรวจสอบครั้งนี้ยังได้เรียกร้องให้ภาคธุรกิจต้องมีหน้าที่และปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนตามแนวปฏิบัติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGP) (มาตรฐานที่ธุรกิจต้องประกอบธุรกิจโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน - ผู้เขียน) ในคำร้องเรียนได้เรียกร้องให้กลุ่มคาร์บอนเมเจอร์ ควรต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบของพวกเขาที่มีส่วนทำให้เกิดภาวะโลกร้อน (ตามข้อกล่าวหา) ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวฟิลิปปินส์⁷⁰ แม้ว่าในเดือนพฤษภาคม 2022 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะได้เผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการสอบสวนและผลการวิจัยต่าง ๆ แต่รายงานดังกล่าวกลับไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย

1. สาระสำคัญในร่างกฎหมาย

⁶⁷ เมื่อเดือนกันยายน 2015 กลุ่ม Greenpeace Southeast Asia ร่วมกับภาคประชาสังคมฟิลิปปินส์จำนวน 13 องค์กรและบุคคลธรรมดา 18 คน ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฟิลิปปินส์ขอให้ไต่สวนบริษัทจำนวน 47 รายซึ่งประกอบด้วยบริษัทของนักลงทุนที่เป็นเจ้าของน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์จากถ่านหิน และผู้ผลิตซีเมนต์ ซึ่งมีรายงานการศึกษาในปี 2013 ว่าเป็นกลุ่มปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มากที่สุดตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม อ่านเพิ่มเติม อริศรา เหล็กคำ, ความรับผิดชอบต่อรัฐและธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของสิทธิมนุษยชน, วารสารนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2561), <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/109657/97421>, หน้า 48. และอ่านเพิ่มเติมเกี่ยวกับบริษัท Carbon Majors ได้ที่ ธารา บัวคำศรี, ต่อกรกับ Carbon Majors ตัวการวิกฤตโลกเดือด, https://www.greenpeace.org/thailand/story/53214/climate-crisis-carbon-majors/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR2z9f6A6KZl0TAc6ljauvxJKpazXPa0lpJkyvzq37uSK22dHS45v9dAffE_aem_kN6rmnqtF6EdElPvtLfXw

⁶⁸ Commission on Human Rights of the Philippines, National Inquiry on Climate Change report, 2022, <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2023/02/CHRP-NICC-Report-2022.pdf>. P.1

⁶⁹ Commission on Human Rights of the Philippines, National Inquiry on Climate Change report, 2022, <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2023/02/CHRP-NICC-Report-2022.pdf>. P.2.

⁷⁰ Commission on Human Rights of the Philippines, National Inquiry on Climate Change report, 2022, <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2023/02/CHRP-NICC-Report-2022.pdf>. P.3.

เนื้อหาในร่างกฎหมายฉบับนี้ เริ่มต้นด้วยการเน้นย้ำความสำคัญจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และรายงานของคณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) เรื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2022: ผลกระทบ การปรับตัว และความเปราะบาง ที่เกิดจากปัญหาสภาวะโลกร้อนที่สภาพภูมิอากาศมีความถี่และความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลให้เกิดสภาพภูมิอากาศแบบสุดขั้ว และผลกระทบต่อระบบนิเวศ ประชาชน การตั้งถิ่นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ซึ่งทุกประเทศจะต้องมุ่งควบคุมอุณหภูมิไม่ให้สูงเกินกว่า 1.5 องศา เพื่อที่จะช่วยลดความสูญเสียและความเสียหายที่คาดการณ์ต่อมนุษย์และระบบนิเวศที่เป็นผลจากสภาวะโลกร้อน ตามความตกลงปารีส (Paris Agreement 2015)

ทั้งต่อกำหนดความสำคัญต่อความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) ที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็เป็นภัยคุกคามต่อสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต เช่น การมีน้ำสะอาด ปลอดภัย สุขภาพอนามัย อาหารที่อยู่อาศัย วัฒนธรรม สิทธิในการตัดสินใจและสิทธิในการพัฒนา อันถือเป็นสิทธิมนุษยชน ตามมติสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในสภาพแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน (Right to clean, healthy and sustainable environment) โดยรัฐมีหน้าที่ในการป้องกันและรับมือต่อผลกระทบด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งจะต้องประกันได้ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกรณีเหล่านี้จะสามารถเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

ร่างกฎหมายนี้จึงวางเป้าหมายสำคัญที่ต้องการให้รัฐประกาศนโยบายปกป้องและพัฒนาสิทธิของประชาชนให้มีระบบนิเวศสมดุลต่อสุขภาพ กลมกลืนไปกับธรรมชาติ และจะต้องปกป้องส่งเสริมสิทธิด้านสุขภาพที่ดีในชีวิตของประชาชน และปกป้องสภาพภูมิอากาศให้แก่คนรุ่นหลัง บนพื้นฐานหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) หลักความรับผิดชอบร่วมที่แตกต่าง (Common but differentiated responsibility) และหลักความเป็นธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Just transition) โดยที่รัฐและภาคธุรกิจต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights) ในฐานะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของภาคธุรกิจที่ดำเนินกิจการในฟิลิปปินส์ และทุกดินแดนที่ฟิลิปปินส์มีอำนาจอธิปไตยหรือเขตอำนาจศาล⁷¹

2. กรอบความรับผิดชอบทางธุรกิจ (Framework for Business Accountability)

หมวดที่ว่าด้วยมาตรฐานการดำเนินการของธุรกิจอย่างรอบด้าน (Due Diligence Standard of Care in the Conduct of Business) ที่ควรต้องดำเนินธุรกิจบนฐานความระมัดระวังและรับผิดชอบต่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอย่างรอบด้าน โดยภาคธุรกิจจะต้องดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้เกิดผลกระทบด้านสภาพภูมิอากาศ การปรับเปลี่ยนวิธี หรือกิจกรรมเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และในกรณีที่การกระทำของธุรกิจนั้น เกิดจากการประมาทและส่งผลให้เกิดสภาพอากาศแบบสุดขั้ว หรือเป็นสาเหตุ

⁷¹ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 2.

ให้เกิดเหตุการณ์นั้นอย่างช้า ๆ อันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกว่าเกินเกณฑ์ที่กำหนด ธุรกิจนั้นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นด้วย⁷²

ในหมวดนี้ ยังได้ระบุเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต้องปรับนโยบายการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ทั้งกำหนดมาตรการสำคัญ ๆ เช่น การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตลอดคุณค่าของห่วงโซ่อุปทาน (Value of Supply Chains) การวิเคราะห์ข้อมูลโอกาสและความเสี่ยงจากผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศ นโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ เทคโนโลยีใหม่ การวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบนฐานความรู้ทางวิทยาศาสตร์ การป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนตลอดห่วงโซ่อุปทาน ในทุกกิจกรรมของธุรกิจ การประกันการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน การติดตามผู้ที่ประสบภัยจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เกิดจากกิจกรรมของธุรกิจ หรืออาจเชื่อมโยงโดยตรงจากการดำเนินการธุรกิจ สำหรับธุรกิจที่มีการทำงานร่วมกับชุมชนจะต้องได้รับความยินยอมจากชุมชน และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 1997 การรายงานข้อมูลของภาคธุรกิจเหล่านี้จะต้องยื่นต่อคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์⁷³

ในหมวดนี้รับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีและหลักการสำคัญ ๆ ในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีต้องมีสถานะ เป็นสนใจประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เหยื่อ/ผู้รอดชีวิตจากผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ซึ่งอาจร้องขอให้มีการชดเชยความเสียหายใด ๆ จากการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือกระทำการใดที่ละเมิดต่อกฎหมาย สิ่งที่น่าสนใจคือ ร่างกฎหมายนี้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องแทนผู้เยาว์ คนรุ่นต่อไป รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ ในสถานะของผู้คุ้มครองตามกฎหมายตัวแทน⁷⁴

ด้านหลักการสำคัญในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ก็ถูกนำมาบัญญัติไว้ เช่น หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ซึ่งเป็นหลักที่ระบุให้ศาลต้องใช้หลักการนี้พิจารณาเพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศที่สมดุล และดีต่อสุขภาพของประชาชน⁷⁵ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle)⁷⁶ หลักโอกาสสุดท้ายในการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อ

⁷² รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 4.

⁷³ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 5.

⁷⁴ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 8

⁷⁵ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 6.

⁷⁶ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 10

ผู้อื่น (The Last Clear Chance Rule) ที่ต้องการให้บุคคลมีหน้าที่พึงระวัง ไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และการระบุถึงเหตุการณ์ความรุนแรงของสภาพภูมิอากาศนั้นต้องใช้เกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์⁷⁷ ซึ่งหลักการเหล่านี้ก็เพื่อให้ศาลสามารถหยิบยกนำมาเป็นหลักในการพิจารณาความผิดของภาคธุรกิจ

3. กองทุน Loss and Damage

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มคนเปราะบาง ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดให้มี “กองทุนชดเชยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (the Climate Change Reparation Fund) เพื่อให้กระทรวงการคลังจัดหาทุนเพื่อชดเชยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งการเรียกให้มีการจ่ายค่าชดเชย อาจอยู่ในรูปแบบ การชดเชยความเสียหายจากการกระทำทางเศรษฐกิจหรือไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเพิ่มขีดความสามารถ การสนับสนุนทางการเงิน การย้ายถิ่นฐาน และมาตรการการชดเชยและฟื้นฟูหลังวิกฤต⁷⁸ ซึ่งการบริหารจัดการกองทุนนี้ได้มีการตั้งให้มีคณะกรรมการฟื้นฟูด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Reparations Board) มีสถานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งมีอำนาจในการรับข้อร้องเรียน ประเมิน ตรวจสอบ วินิจฉัยข้อพิพาทเบื้องต้นที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ⁷⁹

ในร่างกฎหมายนี้ ยังได้มีการตั้งคณะกรรมการฟื้นฟูด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Reparations Board) มีสถานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ทำงานร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และมีหน้าที่บริหารจัดการกองทุน loss and damage คณะกรรมการนี้ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 คน และต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กฎหมายสิ่งแวดล้อม และหรือวิทยาศาสตร์ระบบนิเวศ หรือต้องเป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภาฟิลิปปินส์ที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิมนุษยชนเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี หรือเป็นนักวิทยาศาสตร์ภูมิอากาศ ตัวแทนจากภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านสิทธิและความยุติธรรมด้านสภาพภูมิอากาศ⁸⁰ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยมีเงื่อนไขว่า ประธาน และสมาชิก 2 คน จะต้องดำรงตำแหน่ง 3 ปี กรรมการอีก 2 คน จะดำรงตำแหน่งได้ 2 ปี⁸¹ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการต้องมาจากเสนอชื่อ

⁷⁷ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 6, 10, 11, 12.

⁷⁸ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 13.

⁷⁹ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 17

⁸⁰ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 14

⁸¹ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 16

องค์กรสิทธิมนุษยชน องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง สิทธิสตรี และเยาวชน องค์กรด้านสิทธิของคนพิการ ที่จะเสนอชื่อให้ประธานผู้แทนภาคประชาสังคม⁸²

คณะกรรมการนี้ ทำหน้าที่ในการรับ ประเมิน ผล ตรวจสอบข้อเรียกร้องภายใต้พระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานและหมายศาล อำนาจสั่งการระงับ หรือยุติความเสียหายในกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ระงับการดูหมิ่นบุคคลใด ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม บริหารจัดการกองทุนชดเชยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุมัติการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย มอบอำนาจให้หน่วยงานรัฐให้ดำเนินการช่วยเหลือคณะกรรมการเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจในการประกาศกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินคดีโดยประยุกต์จากเกณฑ์การพิจารณาคดีของศาล อำนาจในการปฏิบัติ หน้าที่ และความรับผิดชอบอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และการตัดสินใจหรือคำสั่งให้ถือเป็นที่สุดและมีผลต่อการบังคับคดี⁸³

4. บทกำหนดสุดท้าย

เนื่องจากเป้าหมายของร่างกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้ภาคธุรกิจต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ที่ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงกำหนดให้ภาคธุรกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมายแพ่ง มาตรา 32 ของฟิลิปปินส์ ที่บัญญัติถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในความเสียหายใดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้าง หรือบุคคลใดๆ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ชัดขวาง เอาชนะ ฝ่าฝืน หรือในลักษณะใดๆ ที่เป็นอุปสรรคหรือทำให้สิทธิและเสรีภาพเสื่อมเสียของบุคคลอื่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสิ่งแวดล้อมมีสิทธิได้รับผู้เสียหายเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดนั้น⁸⁴

ทั้งนี้ ความน่าสนใจของร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังได้บัญญัติถึงการฟอกเขียว (Green washing) ที่เป็นวาทกรรมต่อการกระทำของบริษัทกลุ่มคาร์บอนเมเจอร์ที่เข้าร่วมโครงการเพื่อลดโลกร้อน (ผ่านการปลูกป่า เงินสนับสนุนชุมชนให้รักษาป่า เป็นต้น - ผู้เขียน) แท้จริงอาจไม่ได้เป็นการลดโลกร้อนแต่อย่างใด ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการเขียนกำกับและให้นิยามความหมายของการฟอกเขียวอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การให้ข้อมูลเท็จที่แอบอ้างว่าการสินค้า การผลิตสินค้า หรือบริการนั้นเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การกระทำนี้ไม่จำกัดอยู่เพียง การให้ข้อมูลที่ผิดพลาด การระบุผลกระทบที่น้อยเกินไป การหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงผลด้านลบ การกล่าวอ้างโดยไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน การกล่าวอ้างเกินจริง การรับรองที่เป็นเท็จจากบุคคลที่สาม หรืออื่น ๆ การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเขียวต้องถูกยับยั้ง และการดำเนินการของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเขียวจะต้องถูกปรับเป็นจำนวน 15% ของรายได้ซึ่งต้องเปิดเผย

⁸² รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 15

⁸³ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 17

⁸⁴ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 21

และรายงานต่อคณะกรรมการฟื้นฟู⁸⁵ รวมไปถึงการกำหนดโทษต่อการปฏิเสธสภาพภูมิอากาศ ที่หมายถึงการกระทำที่จงใจหรือทำให้เข้าใจผิด ใช้ข้อมูลที่เป็นเท็จ ซึ่งขัดต่อหลักการทางวิทยาศาสตร์ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ บทลงโทษต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกินเกณฑ์มาตรฐาน

นอกจากนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิของประชาชนเป็นไปอย่างตรงไปตรงมา ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดบทลงโทษต่อการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Strategic Litigation Against Public Participation : SLAPP) ทั้งคดีทางแพ่ง อาญา หรือปกครอง ต่อบุคคล สถาบันใด ๆ หรือส่วนราชการ หน่วยงานราชการ ที่กระทำการด้วยเจตนาที่ไม่สุจริต หรือก่อกวน เพื่อให้เกิดแรงกดดันเกินสมควร หรือขัดขวางความช่วยเหลือทางกฎหมายใด ๆ ที่จะเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือยืนยันสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติฉบับนี้ห้ามการฟ้องคดี SLAPP และหากพบว่าผู้ใดจงใจกลั่นแกล้งฟ้องคดี จะต้องเสียค่าปรับ 15% ของรายได้ของผู้ฟ้องและนิติบุคคลที่ได้ยื่นฟ้องคดี SLAPP เพื่อประโยชน์ของตนเอง⁸⁶ การระบุหลักประกันดังกล่าวจึงเป็นเกราะป้องกันให้กับภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของภาคธุรกิจได้อย่างเต็มที่

3.7 ประเทศโบลิเวีย

ประเทศโบลิเวียเป็นประเทศที่ประสบกับสภาพอากาศที่หลากหลายเนื่องจากอิทธิพลของความชื้นเขตร้อนของกระแสลมเมซอนบริเวณเส้นศูนย์สูตรและมวลอากาศเย็นของกระแสน้ำที่พัดได้ นอกจากนี้การไล่ระดับละติจูดและระดับความสูงระหว่างตะวันออกและตะวันตกทำให้มีผลอิทธิพลต่อสภาพอากาศ เห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศทำให้โบลิเวียอาจต้องเผชิญปัญหาเหล่านี้ในอนาคตได้แก่ ความมั่นคงทางอาหารลดน้อยลง การถอยร่นของธารน้ำแข็งในซัวโลโยที่ส่งผลปริมาณน้ำ ต้องประสบพบเจอกับภัยพิบัติทางธรรมชาติมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของพายุ และ การเพิ่มขึ้นของไฟป่า⁸⁷

ประเทศโบลิเวียเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในแถบละตินอเมริกาและเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง มีกลุ่มชาติพันธุ์เป็นจำนวนมากทั้งเพศชายและหญิงคือกลุ่มเปราะบางที่สุดที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศอุณหภูมิที่สูงขึ้นเฉลี่ย 0.1 องศาเซลเซียสทุก ๆ 10 ปี⁸⁸ ทำให้อุณหภูมิที่ผัน

⁸⁵ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 21

⁸⁶ รายละเอียดปรากฏตาม Republic of the Philippines House of Representative Quezon City, House Bill No. 9609, มาตรา 21

⁸⁷ Bolivia Climate Change, Poverty and Adaptation Executive Summary, Oxfam International, online: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bolivia-climate-change-adaptation-summary-0911_4.pdf

⁸⁸ Bolivia, The Climate Change Knowledge Portal (CCKP). Online: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/bolivia/climate-data-historical#:~:text=Since%201939%2C%20mean%20annual%20temperature,two%2Dthirds%20of%20its%20volume.>

ผวนส่งผลให้การทำเกษตรกรรมได้รับผลผลิตที่น้อยลงอันนำไปสู่ภาวะเสี่ยงต่อความมั่นคงทางอาหาร และผลผลิตที่น้อยลงนั้นทำให้อาหารมีราคาที่สูงขึ้นตามมา จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนจนในประเทศโบลิเวียคือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศมากที่สุด

โบลิเวีย แม้เป็นประเทศที่ยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ประเทศที่น่ารอบคอบคิดว่าด้วยการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาใช้ผ่านทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกรอบคิดที่ยึดมั่นในสิทธิในการพัฒนาและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงการใช้และการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งโบลิเวียได้ลงนามเพื่อรับเอาหลักการตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ในปี 2000 แต่ประเทศโบลิเวียได้มีการเผยแพร่ประเด็นข้อท้าทายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศสำหรับป่า น้ำและภาคเกษตรกรรมในระดับชาติตั้งแต่ปี 1994 และต่อมาได้มีสื่อสารเชิงกลยุทธ์ต่อรัฐบาลท้องถิ่นและสถาบันต่าง ๆ เพื่อให้มีการตระหนักถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ จัดให้มีการทำบัญชีรายการปริมาณก๊าซเรือนกระจก GHG ในระดับชาติเพื่อบูรณาการความรู้โดยการศึกษาความเปราะบางของมนุษย์ต่อการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ และสร้างร่วมมือเพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อภาคที่เสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศและสนับสนุนให้มีโครงการนำร่องเพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก

1. รัฐธรรมนูญโบลิเวีย (Bolivia Plurinational State of 2009)⁸⁹

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ ในการที่รัฐต้องส่งเสริมและรับประกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างมีความรับผิดชอบ มีแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในภาคอุตสาหกรรมการสร้างฐานการผลิตจะต้องคำนึงถึงความหลากหลายในมิติต่าง ๆ เพื่อการอันเป็นไปเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและดำรงไว้ซึ่งสวัสดิภาพของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต โดยทุกคนมีสิทธิในสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ โดยมีการจัดการและการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศอย่างเหมาะสม⁹⁰ ได้รับการปกป้องและมีสมดุล สิทธินี้จะต้องมีให้กับปัจเจกบุคคลทั้งคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตตลอดจนสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ⁹¹ ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ในการออกนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ โดยจะต้องมีแนวปฏิบัติดังนี้

1. มีการวางแผนและการจัดการแบบมีส่วนร่วม
2. มีการประยุกต์ใช้ระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยไม่มีข้อยกเว้นและเป็นการทั่วไปที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของการผลิตและการบริการที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. มีการเอาผิดต่อการดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม มีบทลงโทษทางแพ่งอาญา และทางปกครองสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ⁹²

โดยแนวนโยบายจะนำไปสู่การปฏิบัติในภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่

⁸⁹ Bolivia (Plurinational State of) 2009, online: https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.

⁹⁰ รัฐธรรมนูญโบลิเวีย ข้อ 9 (6)

⁹¹ รัฐธรรมนูญโบลิเวีย ข้อ 33

⁹² รัฐธรรมนูญโบลิเวีย ข้อ 345

2. ภาคเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรทางเศรษฐกิจทุกภาคส่วนมีภาระผูกพันในการปกป้องสิ่งแวดล้อม⁹³ และรัฐมีหน้าที่ในระบบเศรษฐกิจต่อไปนี้ เช่น ส่งเสริมอุตสาหกรรมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่หมุนเวียนได้และที่ไม่สามารถหมุนเวียนได้ให้อยู่ภายใต้กรอบของการเคารพและปกป้องสิ่งแวดล้อม⁹⁴ โดยอุตสาหกรรมที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะต้องให้ความสำคัญตามนโยบายเศรษฐกิจภายใต้กรอบของการปกป้องสิ่งแวดล้อมและเคารพสิทธิของชนพื้นเมือง⁹⁵ หรือภาคส่วนการท่องเที่ยวจะถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเชิงกลยุทธ์ ที่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยต้องมีเคารพต่อวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม⁹⁶

เมื่อมีอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมรัฐพึงส่งเสริมให้มีการบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ภัยคุกคามปนเปื้อนและระดับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ที่ดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องหลีกเลี่ยง ลด บรรเทา แก้ไข ซ่อมแซม และชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน และต้องกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยที่จำเป็นเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปนเปื้อนและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม⁹⁷ และจะต้องมีการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดจากการสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีอายุความ

3. ภาคการศึกษา

รัฐจะต้องวางรากฐานของการตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมผ่านการศึกษา ที่การศึกษานอกจากจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคลแล้ว ยังต้องเสริมสร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึกต่อสังคม โดยการศึกษาจะต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายคือเพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนาส่วนรวม, พัฒนาความสามารถและทัศนคติ ทักษะทางกายภาพ และสติปัญญา มีจิตอนุรักษ์ปกป้องสิ่งแวดล้อม, ความหลากหลายทางชีวภาพและผืนดิน⁹⁸ อีกทั้งรัฐจะต้องมีการพัฒนาและส่งเสริมการวิจัยตลอดจนการใช้รูปแบบใหม่ในการผลิตพลังงานทางเลือกที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม⁹⁹

4. สิทธิและหน้าที่ของชาวโบลีเวีย

รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดหน้าที่ของชาวโบลีเวียทุกคนคือต้องปกป้องสิ่งแวดล้อม¹⁰⁰ ประชาชนต้องร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพโดยคำนึงถึงความยั่งยืนและสมดุลของสิ่งแวดล้อม¹⁰¹ ประชากรมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยได้รับคำแนะนำและ

⁹³ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 312 III.

⁹⁴ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 316 (6)

⁹⁵ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 319

⁹⁶ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 337 (1)

⁹⁷ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 347

⁹⁸ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 80

⁹⁹ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 379

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 108 (16)

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญโบลีเวีย ข้อ 342

บอกแจ้งก่อนการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁰² เช่น หากมีการจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะต้องมีกระบวนการรับฟังจากผู้ได้รับผลกระทบ จะต้องมีการแจ้งล่วงหน้า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องได้รับการรับรองในทุกกระบวนการ โดยการจัดการสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือจารีตของชนเผ่าพื้นเมือง¹⁰³ และบุคคลมีสิทธิโดยตนเองหรือสิทธิส่วนรวมในการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม¹⁰⁴ ข้อที่น่าสนใจคือเนื่องด้วยโบลิเวียเป็นประเทศที่มีกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเป็นจำนวนมาก รัฐธรรมนูญจึงได้มีการบัญญัติถึงสิทธิเป็นการเฉพาะของชนพื้นเมืองไว้ด้วย คือชนพื้นเมืองในมีสิทธิเด็ดขาดในการดำเนินการใดเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม¹⁰⁵ รวมถึงสามารถควบคุมและการตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ในกิจกรรมปิโตรเลียมและเหมืองแร่ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน¹⁰⁶

5. ภาพรวมโครงการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับชาติ (The National Climate Change Program)

โครงการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ดำเนินการขึ้นในปี 1995 เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการของกระทรวงความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานงานและมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาด้านเทคนิคแก่รัฐบาลในประเด็นเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเพื่อดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับ UNFCCC โครงการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มีการริเริ่มการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและได้มีการตรวจสอบเป็นครั้งแรกเกี่ยวกับรายการการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (GHG) ในระดับชาติ เพื่อวิเคราะห์ถึงความเสี่ยงของกลุ่มเปราะบางและการปรับตัวของป่าไม้ การเกษตร ปศุสัตว์และทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นทางเลือกในการบรรเทาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนด้านพลังงานและที่ไม่ใช่ภาคส่วนพลังงาน ตลอดจนเผยแพร่ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแก่ชาวโบลิเวีย

ยุทธศาสตร์ของประเทศโบลิเวียต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ได้ออกแบบมาเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกรอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปใน 3 ประเด็นต่อไปนี้

1. ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสะอาดในภาคการเกษตร ป่าไม้ และอุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
2. มีส่วนร่วมในการจัดการคาร์บอนในพื้นที่ป่า พื้นที่ชุ่มน้ำและระบบนิเวศทางธรรมชาติที่

¹⁰² รัฐธรรมนูญโบลิเวีย ข้อ 343

¹⁰³ รัฐธรรมนูญโบลิเวีย ข้อ 352

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญโบลิเวีย ข้อ 34

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญโบลิเวีย ข้อ 304 III. (3)

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญโบลิเวีย ข้อ 304 III. (9)

3. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาและการใช้พลังงานเพื่อลดผลกระทบและความเสี่ยงของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

โดยยุทธศาสตร์ได้มุ่งเน้นที่การสร้างประสิทธิภาพและความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมของประเทศโบลิเวียอันจะนำไปสู่การตอบสนองได้อย่างทันที่ที่ โบลิเวียได้มีการรวบรวมนโยบายและบูรณาการสาขาเข้ากับโครงการพัฒนาแห่งชาติประจำปี 2006-2010 เพื่อเป็นการรับประกันว่าโบลิเวียได้มีการตอบสนองต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเพียงพอและเร็ว และในปี 2007 ประเทศโบลิเวียได้ออกแผนการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (National Adaptation Plan : MNACC) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและส่งเสริมการปรับตัวให้เป็นไปตามแผนภายใต้กรอบของโครงการในภาคส่วนต่างๆ ซึ่งแผนการนี้ประกอบด้วยโครงการใน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านทรัพยากรน้ำ 2) ด้านความมั่นคงทางอาหาร 3) ด้านสุขภาพ 4) ด้านการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และการลดความเสี่ยง และ 5) ด้านระบบนิเวศ และอีก 3 กิจกรรมได้แก่ 1) การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ 2) กิจกรรมการศึกษา และ 3) กิจกรรมด้านสังคม

แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับแรกเมื่อปี 2007 โดยได้มีการปรับใช้ในระดับท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 6 เขตการปกครองบริเวณทะเลสาบ Titicaca และภูมิภาค Crucenos Valleys ซึ่งประกอบไปด้วยการวางแผนเขต ความมั่นคงของทรัพยากรน้ำ ระบบการผลิตเพื่อป้องกันสภาพทางภูมิอากาศและการพัฒนาขีดความสามารถในการปรับตัว และต่อมาในปี 2009 โบลิเวียได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิของพลเมืองในการตัดสินใจต่อสิ่งใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.8 บทสรุป

จากการทบทวน สืบค้นกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ฟิลิปปินส์ อุกันดา เคนยา รวมถึง โบลิเวีย เพื่อเปรียบเทียบกับร่างกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยนั้น จะพบว่าในแต่ละประเทศล้วนเป็นประเทศที่อยู่ในข้อตกลงปารีส และต่างต้องการที่จะมีกฎหมายเพื่อปรับใช้ในประเทศของตนซึ่งมีเอกลักษณ์ และให้ความสำคัญในเรื่องที่ต่างกัน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอุกันดา รวมถึงประเทศเคนยามีความโดดเด่นในการรับรองสิทธิของคนทุกกลุ่ม คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิของคนกลุ่มเปราะบาง สิทธิชุมชน ที่กำหนดให้กฎหมายต้องยอมรับภูมิปัญญาของชนเผ่าพื้นเมืองในการมีส่วนร่วม ออกแบบมาตรการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้โดยเฉพาะประเทศฟิลิปปินส์ ความพยายามของภาคประชาสังคมในการผลักดันให้มีกฎหมายความรับผิดชอบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กลายเป็นร่างกฎหมายที่น่าจับตามอง เพราะมีกลไกในการตรวจสอบ กำกับให้ภาครัฐกิจต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบกับผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งมีมาตรการป้องกันในทางกฎหมายที่น่าสนใจไว้ เช่น มาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปาก (Anti-SLAPPs) และมาตรการป้องกันการฟอกเขียว (Anti-Green Washing) ซึ่งถือเป็นกลไกที่มีความก้าวหน้าเพื่อใช้ปกป้องสิทธิของประชาชนเป็นอย่างมาก

ขณะที่ประเทศอังกฤษมีความโดดเด่นเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความหลากหลายจากหลายภาคส่วนและมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง ทั้งมีการกำหนดให้ต้องประเมินแผนความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทุก 5 ปี เพื่อประเมินความเสี่ยงในปัจจุบันและอนาคต และให้จัดทำมาตรการการปรับตัวระดับชาติ (National Adaptation Programme : NAP) ทั้งการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ประเทศในเครือสหราชอาณาจักร เช่น สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ที่สามารถสร้างนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ตนเองได้อย่างเป็นอิสระเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีการใช้กลไกคาร์บอนเครดิต ควบคู่กับภาษีคาร์บอนที่มุ่งเป้าเฉพาะผู้ประกอบการด้านพลังงาน ได้แก่ ไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม ก๊าซไฮโดรคาร์บอนในสถานะของเหลวและก๊าซปิโตรเลียมเหลวและถ่านหิน โดยจะมีอัตราภาษีอยู่ 2 อัตรา คือ 1. อัตราทั่วไป ซึ่งจะคำนวณตามปริมาณของการใช้เชื้อเพลิงในการดำเนินกิจการ และ 2. อัตราการสนับสนุนราคาคาร์บอน (Carbon price support rates: CPS) เป็นอัตราภาษีที่ให้ประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ โดยจะมีมาตรการทางภาษีในการบรรเทาค่าภาษีสำหรับผู้ประกอบการ

ด้านประเทศโบลิเวีย แม้จะเป็นประเทศที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ก็มีกลไกที่น่าสนใจผ่านรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ และในกรณีที่โครงการนั้น ๆ อาจสร้างผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐก็กำหนดให้ต้องมีกระบวนการรับฟังจากผู้ได้รับผลกระทบ จะต้องมีการแจ้งล่วงหน้าและต้องมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ ทั้งมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบกิจกรรมโดยเฉพาะปิโตรเลียมกับเหมืองแร่ในพื้นที่ของตน

ท้ายนี้ การทบทวนวรรณกรรมเปรียบเทียบกฎหมายกับต่างประเทศ ถือว่าเป็นโอกาสที่ดีที่ประเทศไทยซึ่งอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะได้รับเอาหลักการที่ดีส่งเสริมความยั่งยืนต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ต้องเปิดโอกาสให้มีภาคส่วนทุกส่วนเข้าไปเกี่ยวข้อง และควรต้องรับรองสิทธิในทางกฎหมายที่คำนึงถึงความเป็นธรรมของคนทุกกลุ่มในประเทศ

บทที่ 4

กรณีศึกษาโครงการคาร์บอนเครดิตภาคป่าไม้ และป่าชายเลนของประเทศไทย

ตามร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย ได้มีการบัญญัติในหลายประเด็น ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้อายากมุ่งประเด็นการศึกษาในกรณีโครงการคาร์บอนเครดิตที่เกิดขึ้นในภาคป่าไม้และป่าชายเลน เพราะชุมชนถือเป็นปรากฏการณ์หน้าที่จะได้รับผลกระทบจากการเกิดขึ้นของกฎหมายโลกร้อน การทำความเข้าใจในประเด็นนี้ จะช่วยให้เกิดความเข้าใจต่อบทบาทของบุคคลเล็กตัวน้อยที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ป่า ขณะเดียวกัน ยังเกี่ยวพันถึงเรื่องสิทธิชุมชนที่มีประวัติศาสตร์ความขัดแย้งกับรัฐ และปัจจุบันกำลังเกิดความท้าทายต่อนโยบายคาร์บอนเครดิต การศึกษานี้จึงจะช่วยให้งานวิจัยชิ้นนี้สามารถพัฒนาข้อเสนอได้อย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น

4.1. โครงการคาร์บอนเครดิตประเทศไทย

ทั้งนี้ ทรัพยากรป่าไม้และป่าชายเลน ได้รับการให้ความหมายว่าเป็นแหล่งทรัพยากรที่สามารถดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยแนวคิดดังกล่าวจึงส่งผลต่อการเร่งการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ป่าบก รวมถึงป่าชายเลน ขณะที่ประเทศไทยนโยบายด้านป่าไม้ยังคงมุ่งเน้นการเพิ่มพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่อง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยังคงต้องการให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่า 40% ของพื้นที่ประเทศไว้สำหรับการอนุรักษ์และนำมาใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยตัวเลขนี้แบ่งออกเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ 25% และเพิ่มพื้นที่ป่าสำหรับใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีก 15% และจากข้อมูลของมูลนิธิสืบนาคะเสถียร ระบุว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าประมาณ 31% ไร่ หรือ 102 ล้านไร่ ขณะที่ป่าอนุรักษ์มีพื้นที่ประมาณ 22% ซึ่งหากต้องการให้ครบ 25% กรมอุทยานแห่งชาติฯ ต้องเพิ่มที่ป่าอีกราว 7 ล้านไร่¹⁰⁷ และป่าเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นทั้งป่าชุมชน ป่าปลูกเอกชน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ราวร้อยละ 9 ซึ่งเมื่อสถานะของป่าไม้ในระดับโลกถูกประเมินให้กลายเป็นทรัพย์สินในรูปแบบใหม่ที่มาจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงทำให้เกิดแนวคิดการชดเชยคาร์บอน (Carbon offset) ด้วยการเอาธรรมชาติ มาเป็นเครื่องมือแก้ปัญหา (Natural Based Solution) ดูดก๊าซคาร์บอน เป็นตัวช่วยให้กับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ที่เป็นผู้ปล่อยก๊าซคาร์บอนฯ รายใหญ่ เช่น กิจการด้านพลังงาน เกษตรเชิงเดี่ยว ซึ่งไม่สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้ทันที จึงหันมาส่งเสริมการปลูก

¹⁰⁷ Greennews, เพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 25 ประโยชน์ของใคร?, เผยแพร่เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2562, ระบบออนไลน์ : <https://greennews.agency/?p=19202#:~:text=สอดคล้องกับแผนพัฒนา,ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีก%252015%25>

ป่าซึ่งมีต้นทุนที่ต่ำกว่ามาทำหน้าที่ในการดูดคาร์บอนแทน และได้พัฒนามาเป็นการค้าขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอน หรือ “คาร์บอนเครดิต” (Carbon Credit)¹⁰⁸

ด้านรัฐบาลไทยสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ณ การประชุม COP27 ได้ประกาศถึงความมุ่งหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ เพื่อมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon neutrality) ภายในปี ค.ศ. 2050 และเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ (Net Zero GHG emission) ภายในปี ค.ศ. 2065

การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างเข้มข้นในยุคของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้ขณะที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลายเป็นกลไกสำคัญในการนำป่าไม้เข้าโครงการคาร์บอนเครดิต ปัจจุบันเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของประเทศได้ตั้งเป้าให้ต้องบรรลุเป้าหมายร้อยละ 55 ภายในปี 2580 ตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) แบ่งเป็น ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 35 ป่าในเมืองร้อยละ 5 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ป่าร้อยละ 32 หรือประมาณ 102 ไร่¹⁰⁹ และได้มอบหมายให้กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ออกระเบียบว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่า ประกอบด้วย

1. ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. 2564 กำหนดให้บุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐที่ยื่นคำขอเข้าร่วมโครงการ T-VER กับกรมป่าไม้ มีสัดส่วนการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยสัดส่วนของกรมป่าไม้ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

2. ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูกบำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2564 กำหนดให้บุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐที่ยื่นคำขอเข้าร่วมโครงการ T-VER กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีสัดส่วนการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยสัดส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

3. ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูกและบำรุงป่าชายเลนสำหรับชุมชน พ.ศ. 2565 กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนชายฝั่งที่ขึ้นทะเบียนกับกรมฯ

¹⁰⁸ World Rainforest Movement, การแปลงป่าเป็นทุนครั้งใหม่ด้วยคาร์บอนเครดิต (ตอนที่ 1), เผยแพร่เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://www.wrm.org.uy/th/bulletin-articles/thailand-valuing-forests-as-carbon-credits>.

¹⁰⁹ BCG, รายงานพิเศษ : “ความสำเร็จการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย”, เผยแพร่เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2566, ระบบออนไลน์ : <https://bcg.in.th/data-center/articles/thailands-forest-management-success/>. ตามรายงานฉบับนี้ระบุว่า ประเทศไทยจัดตั้งป่าชุมชนไปแล้วกว่า 11,327 แห่ง มีชุมชนที่มีส่วนร่วมดูแลอนุรักษ์ และได้ใช้ประโยชน์กว่า 13,028 หมู่บ้าน รวมพื้นที่กว่า 6.29 ล้านไร่ โดยตั้งเป้าหมายการจัดตั้งป่าชุมชนทั่วประเทศเพิ่มขึ้นให้ได้ 15,000 แห่ง รวมพื้นที่ถึง 10 ล้านไร่

ตามระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนชุมชนชายฝั่ง พ.ศ. 2560 ที่ยื่นคำขอร่วมโครงการปลูกป่าชายเลน เพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิตกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาโครงการ T-VER มีสัดส่วนการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่เกิดขึ้นจากโครงการโดยสัดส่วนของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 10¹¹⁰

ต่อมาจึงได้มีการปรับแก้ไขมาากฎ ระเบียบดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เช่น ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก บำรุง อนุรักษ์และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2564¹¹¹ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. 2567¹¹² ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูกและบำรุงชายทะเลสำหรับชุมชน พ.ศ. 2567¹¹³

จากข้อมูลปี พ.ศ. 2566 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) ได้แจ้งความคืบหน้าในการดำเนินโครงการคาร์บอนเครดิต ในช่วงเดือน มี.ค.-ก.ย. 66 ว่าได้มีป่าชุมชนชายเลนที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินโครงการป่าชายเลนสำหรับชุมชนจำนวน 99 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 162,590 ไร่ อยู่ใน 10 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ 36 แห่ง พังงา 23 แห่ง สตูล 17 แห่ง ตรัง 8 แห่ง ระนอง 6 แห่ง สุราษฎร์ธานี 4 แห่ง ชุมพร 2 แห่ง ภูเก็ต 1 แห่ง นครศรีธรรมราช 1 แห่ง และตราด 1 แห่ง¹¹⁴

และข้อมูลจากอธิบดีกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2568 เปิดเผยว่า ปัจจุบันกรมป่าไม้ได้ขยายผลความสำเร็จ สร้างความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีป่าชุมชนขอขึ้นทะเบียนโครงการ T-VER จำนวน 121 ป่าชุมชน และอยู่ระหว่างพัฒนาโครงการ 276 ชุมชน¹¹⁵

¹¹⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 23 กันยายน 2566 ทส. เพิ่มป่าชายเลน 3 แสนไร่ สร้างคาร์บอนเครดิต จริงหรือ?, ระบบออนไลน์ : <https://www.onep.go.th/23-กันยายน-2566-ทส-เพิ่มป่าชายเลน/>.

¹¹¹ ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ.2564, ระบบออนไลน์ :

<https://portal.dnp.go.th/DNP/FileSystem/download?uuid=5ce78dcb-8b18-43b3-a2cf-d9c707a8d0c3.pdf>.

¹¹² ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ.2567, ระบบออนไลน์ : <https://www.forest.go.th/saraburi5/wp-content/uploads/sites/19/2024/09/222.pdf>.

¹¹³ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูกและบำรุงป่าชายเลนสำหรับชุมชน พ.ศ.2567, ระบบออนไลน์ :

<https://projects.dmcr.go.th/download/?file=oJM3MRkjoF5aBUD0nGE4K3N2oGO3BRjgoGMaAKD1nGq4AaNo0oGE3ZHj3oGSaYKD0nGO4ZUNmoGE3ZxjioGwaYKEynJk4nKOzoF93MHkfoJyaMaDinKq4MUOf0J13Y0kxoJSao3EfnKO4qkNioJu3qRjhoJ9aM3DhnKW4L3OgoJE3YxkmoKEaL3EynJc4o3OloKO3Y0k3oKqag3DinGc4Dj%3O%3O&n=สำหรับชุมชน&t=GT5gq2qxqS9cMUug&type=rQR%3O&up=rON%3O>.

¹¹⁴ ประชาไท, เปิดชื่อ 99 ‘ป่าชุมชนชายเลน’ จัดสรรให้บริษัทขึ้นทะเบียน ‘ป่าชุมชนคาร์บอน’ กับคำถามถึงความเป็นธรรม, เผยแพร่เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://prachatai.com/journal/2023/10/106166>.

¹¹⁵ มติชน, กรมป่าไม้ พร้อมขยายผล ชื้อขาย คาร์บอนเครดิตเข้าสู่ตลาดไปยังป่าชุมชนทั่วประเทศ, เผยแพร่เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2568, ระบบออนไลน์ : https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_5013834.

จะเห็นได้ว่า การขยายตัวของโครงการป่าคาร์บอนเครดิตที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชนได้ขยายตัวอย่างมาก ขณะเดียวกันชุมชนที่อยู่ร่วมกับป่าจำนวนมากก็เข้าร่วมโครงการดังกล่าวฯ เช่นกัน ทั้งนี้ ในประวัติศาสตร์ด้านป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรเป็นประเด็นปัญหาที่เรื้อรังมานานในสังคมไทย และชุมชนมักตกเป็นเป้าหมายของการถูกขับไล่ออกจากป่าเสมอ ดังนั้น การศึกษาพื้นที่ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการป่าคาร์บอนจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการจะศึกษา เพื่อทำความเข้าใจต่อความเปลี่ยนแปลงของโครงการนโยบายรัฐอันใหม่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาวะโลกร้อน ขณะเดียวกัน ชุมชนที่อยู่กับป่าเองก็เป็นภาพสะท้อนของกลุ่มคนเบื้องล่างที่ถูกกระทำด้วยกฎหมายของรัฐเสมอมา การศึกษาในประเด็นเหล่านี้จึงทำให้มองเห็นภาพความเป็นจริงของสิทธิของชุมชน รวมไปถึงการปรับตัวของชุมชนในยุคสมัยโลกร้อนของไทยได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โครงการวิจัยได้เลือกนำเสนอข้อมูลชุมชนที่เข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิต จำนวน 2 ชุมชน และ อีก 1 ชุมชนที่กำลังจะเข้าร่วมโครงการ ดังนี้

4.2 กรณีศึกษาชุมชนที่เข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตภาคป่าไม้ - ภาคป่าชายเลน

1. ป่าแม่ทา ต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

พื้นที่ตั้งชุมชนทาเหนือ เดิมเคยเป็นพื้นที่สัมปทานป่าไม้ ตั้งแต่ยุค พ.ศ. 2444 ถึงช่วงต้น พ.ศ. 2500 สภาพผืนป่าไม่เหลือเค้าโครงเดิมกลายเป็นพื้นที่แห้งแล้ง ไม่มีความเป็นป่า เกิดภัยพิบัติ น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม จนกระทั่งชาวบ้านที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่เป็นคนพลิกฟื้นผืนป่าขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งจนป่ากลับมา มีความสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม พื้นที่ป่าแม่ทา เดิมเป็นพื้นที่ป่าสงวนของกรมป่าไม้ แต่ใน พ.ศ. 2536 รัฐได้มีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมที่ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ จากอุทยานแม่ตระไคร้ ที่ทำให้เกิดความทับซ้อนกับพื้นที่ป่าชุมชนและพื้นที่ทำกินของชาวแม่ทามาแต่ดั้งเดิม การทับซ้อนของเขตพื้นที่ดังกล่าวจึงทำให้ชุมชนเกิดการคัดค้าน และจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน โดยแต่ละหมู่บ้านมีการเดินสำรวจป่า และทำแผนที่สามมิติในการใช้เพื่อพูดคุยเจรจากับรัฐ จัดการป่าชุมชน และตั้งกฎระเบียบรักษาป่าชุมชนตำบลแม่ทา

คณะกรรมการป่าชุมชน มีความพยายามในการนำผลักต้นให้มีการจัดตั้งพื้นที่ป่าทาเหนือให้เป็นป่าชุมชนตามกฎหมายเรื่อยมาด้วยความต้องการที่จะให้เกิดการรับรองสิทธิของชุมชนในการบำรุง ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการ ดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

พ.ศ. 2551 ชุมชนได้เข้าร่วมโครงการกองทุนฝึกรวมชนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC) ที่เน้นการศึกษา ทบทวนรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ วิเคราะห์ข้อมูล และเสริมสร้าง การดูแลทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน และยังเป็นการทำข้อมูลเพื่อยกระดับการจัดการทรัพยากรไปสู่การณรงค์

(ร่าง) พ.ร.บ. ป่าชุมชน จากการสนับสนุนของโครงการพัฒนาลุ่มน้ำภาคเหนือโดยมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ร่วมกันริ่คอร์ฟ¹¹⁶

พ.ศ. 2553 – 2554 คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนตำบลทาเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ ร่วมกันขับเคลื่อนจัดทำข้อบัญญัติฯ และได้ทำการนำร่างข้อบัญญัติทำประชาพิจารณ์กับชุมชนทุกหมู่บ้าน รวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน และนำเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ และได้มีการพิจารณาโดยสภา¹¹⁷ ต่อมาจึงได้มีการส่งให้นายอำเภอพิจารณา

พ.ศ. 2554 วันที่ 12 มิถุนายน 2554 จึงได้มีการประกาศใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹¹⁸ ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีการเข้ามาของแนวคิด T-VER หรือ โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program: T-VER) และมีโครงการ REDD+ แต่ชุมชนยังไม่มีข้อมูลมากนัก

พ.ศ.2562 ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ชุมชนจึงได้ดำเนินการไปขอขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชน เพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิโดยกฎหมาย และจะมีสิทธิในการดูแลรักษาฟื้นฟูป่าชุมชนของตนเอง แต่ทั้งนี้ป่าชุมชนจะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ของป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ของกรมอุทยาน ทำให้มีหลายพื้นที่ของป่าชุมชนมีกรณีที่มีปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่ อันเกิดจากการการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ไปทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชน¹¹⁹

โดยเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการป่าชุมชนได้ดำเนินการเพื่อเข้าโครงการเป็นพื้นที่ตั้งป่าชุมชน มีจำนวนทั้งหมด 5 หมู่บ้าน ได้แก่ พื้นที่หมู่ 1, 2, 3, 4, และ 5 พื้นที่ประมาณ 30,462 ไร่¹²⁰

• การปรับตัวของชุมชน ช่วง พ.ศ. 2560 และการเข้าร่วมโครงการป่าคาร์บอนเครดิต

ในช่วง พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา พื้นที่ภาคเหนือต้องเจอกับปัญหาไฟไหม้ป่าที่มีความรุนแรงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - เมษายน เพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูก รวมไปถึงสภาวะโลกร้อน ที่ทำให้ปัญหาทบทวีมากยิ่งขึ้นพื้นที่ป่าทาเหนือเป็นอีกหนึ่งในพื้นที่ที่ต้องเจอกับปัญหาไฟป่า และการลักลอบเผาป่าเพื่อหาของป่าในช่วงฤดูร้อนเสมอ และจากการโอนย้ายภารกิจดับไฟป่ามาให้กับ อบต.ทาเหนือ แต่ไม่มีงบประมาณ ความรู้ เครื่องมือ จึงทำให้อบต. ต้องประสบกับปัญหางบประมาณอย่างมาก เพราะการดูแลป่า

¹¹⁶ ปิยะนุช ยะโส, พัฒนาการขอการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลทาเหนือ, รายงานการค้นคว้าอิสระ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้, พ.ศ. 2557, หน้า 101. ระบบออนไลน์ :

http://webpac.library.mju.ac.th:8080/mm/fulltext/thesis/2558/Piyanuch_Yaso/fulltext.pdf.

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, ปิยะนุช ยะโส, หน้า 77.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, ปิยะนุช ยะโส, , หน้า 86.

¹¹⁹ ธเนศร์ รัตนกุล, ป่าชุมชน การหยุดยั้งของชุมชนเพื่ออยู่ร่วมกับป่า, BABOONHUB, เผยแพร่เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://baboonhub.com/monitoring-and-evaluation-community-forest/>.

¹²⁰ นิกร เตจ๊ะแยง, การจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ตำบลทาเหนือ, องค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ คณะกรรมการป่าชุมชนตำบลทาเหนือ, https://www.nationalhealth.or.th/sites/default/files/upload_files/03_Nikom_17_1_3.pdf.

การควบคุมไฟ การทำแนวกันไฟ จำเป็นต้องใช้อุปกรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีค่าใช้จ่าย ประกอบกับวิถีของชุมชนที่เปลี่ยนแปลง ทำให้การดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้จึงเป็นสิ่งที่ต้องมึงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ภาครัฐกลับไม่มีงบประมาณที่เข้ามาดูแล

ขณะเดียวกัน ชุมชนและประชากรในพื้นที่ภาคเหนือต้องรับมือกับปัญหาฝุ่น PM2.5 ที่มีความรุนแรงอย่างมาก จึงทำให้พื้นที่ป่าที่เกิดไฟไหม้จึงพยายามหาทางออกในการจัดการปัญหา และด้วยความที่ชุมชนมีเครือข่ายกับภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ จึงทำให้สามารถมีตัวกลางในการเชื่อมชุมชนกับมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง¹²¹ ซึ่งได้มีโครงการจัดการคาร์บอนเครดิตในป่าเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ตั้งแต่ พ.ศ. 2564 ซึ่งมีเป้าหมายสนับสนุนในการให้ชุมชนรับมือกับสภาวะโลกร้อน รวมทั้งไฟป่า หมอกควัน PM2.5 ทำให้ใน พ.ศ. 2565 จึงมีการมีการติดต่อให้มูลนิธิแม่ฟ้าหลวงเข้ามาประเมินพื้นที่ และทำความรู้จักกับชุมชน จึงได้มีการขยายพื้นที่โครงการจากบ้านป่าจั่วและบ้านห้วยบง และขยายไปสู่หมู่บ้านอื่นในพื้นที่ตำบลแม่ทา¹²²

ภายหลังจากการเข้าร่วมโครงการ มูลนิธิแม่ฟ้าหลวงเข้ามาในฐานะผู้สนับสนุนชุมชน ในเรื่องค่าใช้จ่ายด้านการจัดการป่า ซึ่งชุมชนได้นำมาใช้ในการดำเนินการควบคุมไฟป่า จากสถิติสถิติในการเกิดไฟ ว่าในพื้นที่แม่ทาเหนือ ลดลงไป 70% จากพื้นที่ป่าตามกฎหมายที่ขึ้นทะเบียนป่าชุมชน แต่มีป่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ป่าสงวน ซึ่งถูกถ่ายโอนมาให้ อบต. และป่าองค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ ยังมีจุดไฟ เผาอยู่ แต่ป่าที่เข้าโครงการ T-VER การเกิดไฟ 0%¹²³

ขณะเดียวกัน ก็ยังมีงบในการพัฒนาหมู่บ้าน ประมาณ 300,000 บาท ซึ่งแต่ละหมู่บ้านจะมีแผนในการใช้เงินดังกล่าวเพื่อตอบสนองความต้องการ เช่น การพัฒนาโซลาร์เซลล์เพื่อการใช้งาน เพราะเดิมมีปัญหาการขาดน้ำ สำหรับการรูกกล้าสิทธิ คือ สิทธิการจุดไฟ เพื่อหาของป่า การมีงบประมาณ ก็แก้ไขปัญหาเรื่องน้ำชาวบ้านเห็นด้วย ก็เลยไม่จุดไฟ แต่ถ้าไม่มีเงินงบประมาณตรงนี้ หากมีการจุดไฟในพื้นที่อื่น ก็จะไม่ลามเข้ามา

¹²¹ โครงการจัดการคาร์บอนเครดิตในป่าเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นความร่วมมือระหว่างมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ฯ และภาคีภาครัฐและเอกชน ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (TG) GISDA ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) บริษัท คิวทีซี เอนเนอร์ยี จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีเอ็มที สตีล จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) บริษัท พีทีจี เอ็นเนอยี จำกัด (มหาชน) บริษัท ไฟร์ชวอเตอร์เฮาส์ คูเปอร์ส เอพีเอเอส จำกัด บริษัท อินทัช โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการรับมือกับภาวะโลกร้อนหรือโลกรวน รวมทั้งไฟป่า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก หรือฝุ่น PM 2.5 ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากการเผาไหม้เครื่องจักร โดยเฉพาะเครื่องยนต์ และฝุ่นควันจากไฟป่า ข้อมูลจาก มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์, **โครงการจัดการคาร์บอนเครดิตในป่าเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**, ระบบออนไลน์ :

<https://www.maefahluang.org/domestic-program-08/>.

¹²² ข้อมูลจากเวทีประชุมบทเรียนและประสบการณ์ของชุมชนในการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตป่าไม้ ณ อบต.ทาเหนือ ต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2567

¹²³ ข้อมูลจากเวทีประชุมบทเรียนและประสบการณ์ของชุมชนในการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตป่าไม้ ณ อบต.ทาเหนือ ต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2567.

ปัญหาการไม่ให้เกิดไฟ คนไม่พอ งบประมาณไม่พอ การได้งบจากแม่ฟ้าหลวง ก็สามารถช่วยได้ 80%¹²⁴ จึงสรุปได้ว่า เงินทุนที่ชุมชนได้จากมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง มาสองส่วน คือ งบประมาณที่เข้ามาเติมให้กับชุมชน 2 ก้อน คือ กองทุนป่า และกองทุนในการพัฒนาอาชีพ

ตัวแทนพ่อหลวงชุมชนป่าแม่ทา ระบุ “เหตุผลที่เข้าร่วมโครงการ เพราะว่า มีงบประมาณเข้ามาในการจัดการทรัพยากร ทำให้ชุมชนสามารถได้มากขึ้น เพราะงบประมาณแหล่งอื่น เงื่อนไขเยอะ ระเบียบเยอะ แต่งบประมาณนี้กฎระเบียบน้อยกว่าและสามารถได้ 2 กองทุน คือ กองทุนป่า และกองทุนในการพัฒนาอาชีพ ซึ่งเป็นผลดีสำหรับชุมชน เพราะแบ่งเบาภาระ อบต. ที่ติดขัดเงื่อนไขระเบียบด้วย และพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบต. กับป่าไม้ หรือกระทรวงทรัพยากร ทำให้ชาวบ้านได้ใช้น้ำเต็มที่ทั้งในการเกษตร และอุปโภคบริโภค - ขณะเดียวกันพัฒนาอาชีพ ได้ด้วย และการดูแลป่า¹²⁵

ตัวแทนผู้ใหญ่บ้าน “การดูแลรักษาป่าโดยชุมชนด้วยใจ ต่อมา มีการออกข้อบัญญัติ และสวัสดิการให้คนกำลังใจของคนทำงาน และต่อมาเป็นการแย่งชิงพื้นที่ ระหว่าง ชุมชนและภาครัฐ ประมาณ ปีพ.ศ. 2551 - 2552 T-VER REDD+ ชุมชนมีการพูดคุยว่า ปลูกเพื่อตัด ปลูกเพื่อขาย มีลักษณะเป็นการพอกขาวให้กับบริษัท เพราะชุมชนมีการอนุรักษ์ทรัพยากร แต่ต่อมาต้องกลายเป็นขายตรงนี้ เพื่อพอกขาวให้บริษัท อันนี้ชุมชนไม่มีข้อมูล และปี 2566 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชุมชน จากเดิมเป็นการยังชีพ และรักษาป่า แต่ภายหลังวิถีชีวิตเปลี่ยนไป ภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะในปีพ.ศ. 2540 - 2550 คนที่เป็นแรงงานในการรักษาป่า แต่ตอนนี้กลายเป็นผู้สูงอายุ กำลังหายไป ซึ่งต้องการงบประมาณเข้ามาจนเกือบครบถ้วน แต่มีข้อกังวลจากชุมชน คือ หากไม่มีตัวกลางว่าที่เข้ามาสนับสนุนชุมชนให้ความรู้ หรือการสนับสนุนงบประมาณ เราก็ยังมีความกังวลถึงความต่อเนื่อง และไม่เอารัดเอาเปรียบ ชุมชนด้วย แต่การเข้ามามูลนิธิแม่ฟ้าหลวงเข้ามา เพราะผลงานที่ผ่านมา ว่าย้ายคนออกจากป่า โดยที่ชุมชนไม่ได้รับผลกระทบด้านเศรษฐกิจ จึงเห็นว่าเป็นประโยชน์ที่มูลนิธิแม่ฟ้าหลวงเข้ามา”

นอกจากการขายคาร์บอนเครดิต ยังมีประเด็นที่งบประมาณของภาคเอกชน เข้ามาสนับสนุนการจัดการไฟฟ้าของชุมชนได้ ตัวแทนผู้ใหญ่บ้าน ยังกล่าวว่า “ประโยชน์จากการขายคาร์บอนเครดิต ไม่ได้มาจากป่าชุมชนอย่างเดียวแต่ต้องรวมเนื้อที่ของป่าสงวนด้วย ในพื้นที่หมู่ 1 มีพื้นที่ป่า 2,000 ไร่ แต่ต้องดูแลป่าในส่วนของกรมป่าไม้ด้วย รวมกันประมาณ 20,000 กว่าไร่ - เดิม อบต.สนับสนุน 20,000 - 30,000 บาท ได้แนวกันไฟ 10 กิโลเมตร แต่พอข้างของแม่ฟ้าหลวง ได้งบมา 600,000 บาท ซึ่งแบ่งเงิน 2 กอง ทำให้สามารถได้แนวกันไฟ 32 กิโลเมตร รอบทั้งหมู่บ้านและป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ไม่สามารถสนับสนุนได้ ก่อนแม่ฟ้าหลวง หมู่ 1 ไฟไหม้ ไฟป่า ตลอด แต่เนื่องจากงบประมาณนี้เข้ามา การเกิดไฟ หมู่ 1 ป่าชุมชนเป็นศูนย์ ป่า

¹²⁴ เจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ, ข้อมูลจากเวทีประชุมบทเรียนและประสบการณ์ของชุมชนในการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตป่าไม้ ณ อบต.ทาเหนือ ต.ทาเหนือ อ.แม่ฮ่อน จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2567.

¹²⁵ ตัวแทนคณะกรรมการป่าชุมชนแม่ทา, ข้อมูลจากเวทีประชุมบทเรียนและประสบการณ์ของชุมชนในการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตป่าไม้ ณ อบต.ทาเหนือ ต.ทาเหนือ อ.แม่ฮ่อน จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2567.

สงวนแห่งชาติพื้นที่หมิ่นกว่าไร่เป็นศูนย์ ดังนั้น การเข้าร่วมกับแม่ฟ้าหลวง ต้องทำอย่างจริงจัง และมีการตรวจสอบบัญชีอย่างจริงจัง

ส่วนงบอีก 300,000 บาท ในการพัฒนาหมู่บ้านก็ใช้เป็นการพัฒนาโซลาร์เซลล์เพื่อการใช้ไฟฟ้า เพราะเดิมมีปัญหาการขาดน้ำ สำหรับการรูกำลังสิทธิ คือ สิทธิการจุดไฟ เพื่อหาของป่า การมีงบประมาณ ก็แก้ไข ปัญหาเรื่องน้ำ ชาวบ้านเห็นด้วย ก็เลยไม่จุดไฟ แต่ถ้าไม่มีเงินงบประมาณตรงนี้ หากมีการจุดไฟในพื้นที่อื่น ก็จะไม่ลามเข้ามา ปัญหาการไม่ให้เกิดไฟ คนไม่พอ งบไม่พอ การได้งบจากแม่ฟ้าหลวง ก็สามารถช่วยได้ 80%”

● ด้านแผนการจัดการของชุมชน - การพัฒนาคุณภาพชีวิต

ในแต่ละชุมชนจะมีกรรมการหมู่บ้านที่ต้องทำแผนการจัดการของหมู่บ้านขึ้น และต้องทำร่วมกับคนในชุมชน และเมื่อได้ร่างแผนนั้นมาจะต้องมีการทำประชาพิจารณ์กัน ยกตัวอย่างเช่น

“หมู่ 4 ไม่มีปัญหา เพราะเศษใบไม้ย่อยสลายเอง ไม่มีไฟไหม้ 6-7 ปี และจัดการเรื่องทุน มี 2 กองทุน พัฒนาป่า และพัฒนาในชุมชน 6,746 ไร่ แต่แผนพัฒนาแต่ละปี จะมีการทำแผนร่วมกับชุมชน ประชาคม 70% หมู่บ้านจะมีการทบทวนและแก้ไข เฉพาะเรื่องป่า และเรื่องป่า มีการทำแนวกันไฟ และในส่วนของ การเก็บข้อมูลป่าชุมชน ในการฟื้นฟู ตั้งเป้าว่าใช้ร่วมกับมูลนิธิในการปลูกป่า นอกจากการดูแลไฟป่า มีการพัฒนาหอเฝ้าระวังไฟป่า และเส้นทางในการตรวจ ทำแนวกันไฟ ซึ่งมีระยะเวลาไกล ทำให้ต้องพัฒนาเส้นทางมอเตอร์ไซด์ เพื่อเข้าถึงเส้นทางเฝ้าระวังไฟป่า ด้านการพัฒนาอาชีพ การศึกษาดูแล กลุ่มทอผ้า คุณภาพชีวิต น้ำประปา ต่างกันแต่ละชุมชน ขึ้นอยู่กับว่าการทำแผน มี 67 หลังคาเรือนที่เข้าร่วมการใช้ประโยชน์”

“หมู่ 5 แยกเป็น 2 โครงการ ดูแลรักษาป่า 70% เป้าหมาย มุ่งไม่ให้เกิดไฟ ทั้งพื้นที่ที่เข้าโครงการและพื้นที่ที่รักษา 11,000 ไร่ และเข้าโครงการ 4,000 ไร่ ขอความร่วมมือไม่ให้เกิดไฟทั้งสองพื้นที่ ซึ่งไฟเกิดอยู่ 12 ครั้ง แต่อยู่แนวเขตระหว่างบ้านธิและออนใต้ เราพยายามจัดการโดยใช้คนตั้งจุดสกัด ลาดตระเวน ทีมเคลื่อนที่เร็ว และหากป่าฟื้นฟู เส้นทางลาดตระเวน ทางเดินเท้า น่าจะกลายเป็นเส้นทางท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จุดทำฝายน้ำประปา ป่าไผ่ ป่าเศรษฐกิจ ปีนี้เลยจะเตรียมการพัฒนาไปในทางนี้เพื่อยกระดับในอนาคต เพื่อให้ชาวบ้านมีรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์, พัฒนาชุมชน 30% นำงบประมาณไปซื้อใบไม้จากแต่ละครัวเรือน เข้าโครงการชิงเก็บก่อนเผา ทำเสวียน ใบไม้แลกไข่ ซึ่งเป็นแนวทางแต่ไม่เกิดการปรับเปลี่ยน แต่โครงการนี้เข้ามาคือ รับรองว่าชาวบ้านมีรายได้แน่นอน ซึ่งจะซื้อใบไม้เพื่อทำเป็นปุ๋ยหมัก ซื้อมือกระบะละ 5 บาท แต่คำนวณจุดคุ้มทุน น่าจะเป็น 0 บาท แต่ผลคือไม่มีการเผาในชุมชน แต่หากไปประเมินอาจจะไม่ผ่าน แต่เกิดความเปลี่ยนแปลงในอนาคต และนำไปซื้ออุปกรณ์เครื่องบดใบไม้ ฟาร์มวัว มีชีวะและเศษข้าวโพดที่เหลือใช้ เดิมจะเผา แต่ปัจจุบันก็มีการเก็บข้าวโพด มาขายและทำปุ๋ย”

● บทบาทองค์กรเชื่อมประสาน : มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ¹²⁶

ในวิธีการทำงานร่วมกับชุมชน บทบาทของมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง คือ การคัดกรอง (Screen) บริษัทบริษัทที่จะเข้ามาร่วม และช่วยชุมชนด้วยเงื่อนไข คือ บริษัทที่จะเข้ามาร่วมได้ ต้องมีความตั้งใจในการลดก๊าซ

¹²⁶ ข้อมูลจากเวทีประชุมบทเรียนและประสบการณ์ของชุมชนในการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตป่าไม้ ณ อปต.ทาเหนือ ต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2567.

คาร์บอนฯ อย่างน้อย 90% ขึ้นไป ส่วนที่เหลือคือต้องมาชดเชยคาร์บอน เราเป็นตัวกลางว่าชุมชนไหนเข้มแข็ง ป่าไหนที่จะไปต่อได้ และบริษัทกับชุมชนจะไม่ได้เข้ามาเจอกันโดยตรง เงินที่บริษัทโอนมาให้ก็จะอยู่ในกองทุนรวม

ในส่วนของท่านเหอ มูลนิธิแม่ฟ้าหลวงจะต้องทำหน้าที่ในการจัดการทุนที่เข้ามาด้วย เพราะมีสนใจเข้ามา 15 บริษัท ในช่วงเฟส 3 มีเงินเข้ามาในกองทุน ซึ่งทำกับหลาย ๆ ที่ ประมาณ 100,000 ไร่ หลาย ๆ ที่ทั่วประเทศ ภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ ตะวันตก เพื่อลดความเสี่ยงของการทำโครงการ และทำเป็นกองทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง เงินที่จะเข้ามาชุมชนประมาณ 50-60% เพื่อให้ชุมชนรักษาป่า และพัฒนาอาชีพ และจ้างงานของชุมชน เพื่อวางแผนตัวอย่างร่วมกับมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง เพื่อให้ชุมชนทำเป็น และในอนาคตให้ชาวบ้านทำได้เอง อันนี้คือการตั้งความหวัง

ในช่วงของการขึ้นทะเบียนเข้าร่วมโครงการป่าคาร์บอน จะมีการจ่ายเงินให้กับชุมชนเป็นรายปี และมีการตรวจสอบโครงการและเงินส่วนหนึ่งก็เข้าเรื่องพัฒนาอาชีพ และขึ้นทะเบียนเสร็จ ก็ติดตามผลทุก ๆ ปี และมีการประเมินตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (KPI) วัตถุประสงค์ไม่เกิดไฟไหม้ในพื้นที่ และครบ 3 ปีก็จะมีการติดตามผล และมีผู้ประเมินภายนอกเข้ามาติดตามผล และ มีการติดตามปริมาณคาร์บอนเครดิตเพิ่มขึ้นหรือไม่ อย่างน้อยต้องได้ตามที่เราระบุไว้

เมื่อประเมินเสร็จแล้ว คาร์บอนเครดิตจะโอนไปที่แม่ฟ้าหลวง (ชั่วคราว) และจัดสรรให้บริษัทต่าง ๆ ตามที่ได้เข้าร่วม เช่น 100,000 ไร่ มีคาร์บอนเครดิต มาที่แม่ฟ้าหลวงและกระจายไปตามบริษัท ตามเงินที่เขาสนับสนุน ประมาณ 2,700 ต่อไร่ ต่อปี เป็นการซื้อขายล่วงหน้า ตามบริษัทที่สนับสนุนมา

ทั้งนี้ การทำสัญญาซื้อขายคาร์บอนเครดิตจะเป็นการขายล่วงหน้า เพราะต้องการเอาเงินมาสนับสนุนชุมชนก่อน และบริษัทที่ต้องการคาร์บอนเครดิต กลับมาช่วยเหลือกัน ซึ่งเป็นเงินของมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง เงินที่จ่ายให้มี 4 งวด 300 – 400- 400 – 400 สุดท้ายได้ 1,500 ไม่รวมเงินค่าเสียเวลาในการวัดแปลง โดยมีเงื่อนไขว่าไม่จุดไฟป่า

ด้านเงื่อนไขที่มูลนิธิแม่ฟ้าหลวงต้องพิจารณาในการนำชุมชนเข้าโครงการป่าคาร์บอนเครดิต คือ

เจ้าหน้าที่มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง “ชุมชนที่เอาพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการ มูลนิธิฯ จะประเมินการเกิดไฟ ตั้งแต่ปีที่เข้าร่วม หากมีไฟเกินขึ้นในพื้นที่ 15% การสนับสนุนงบประมาณก็จะลดลงไป (จะหักลดหย่อนไป แต่หากไม่มีงบประมาณก็จะกลับมาเพิ่มให้) แต่หากไม่มีไฟ งบประมาณก็จะคงเดิม ที่ท่านเหอเป็นกรณีป่าเต็งรัง การตั้งเป้าว่า การไม่มีไฟป่าเกิน 15% เงื่อนไขที่เราต้องการเรียนรู้ด้วย และประเภทป่าก็มีผลต่อความสามารถในการลดการสะสมของเชื้อเพลิงด้วย หรือต้องเผาด้วย ขณะที่มูลนิธิแม่ฟ้าหลวงก็ต้องหาความรู้เข้ามาสนับสนุนด้วย

มูลนิธิฯ จะต้องประเมินลักษณะการเกิดไฟ หรือลักษณะการเกิดไฟ ว่ามาจากในพื้นที่ หรือข้างนอก เรื่องการจัดการแนวกันไฟ มีกระบวนการคืนข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับชุมชน เพื่อประเมินว่าชุมชนจะสามารถสะสมคาร์บอนเครดิตได้เท่าไร เพราะเชื่อว่าหากงบประมาณดี การจัดการที่ดี ก็สามารถเพิ่มคาร์บอนได้ และปกป้องป่าไม่ให้หายไป ทำให้ป่าสมบูรณ์ขึ้น แต่ป่าในลักษณะนี้ก็ไม่สามารถเพิ่มคาร์บอนได้ เหมือนการปลูกป่า

- ความเสี่ยงในการจัดการป่าแบบคาร์บอนเครดิต

อย่างไรก็ตาม “มูลนิธิฯ เองก็มีความเสี่ยงหากว่าคาร์บอนเครดิตไม่สามารถเพิ่มได้ตามเป้าหมาย ก็จะทำให้มีปัญหากับบริษัทเช่นกัน ดังนั้น มูลนิธิจึงมีการเตรียมพื้นที่ป่าดอยตุง เพื่อทำ Stock Carbon เอาไว้ให้บริษัทด้วย

นอกจากนี้ ความเสี่ยงของการทำโครงการคาร์บอนเครดิตคือ ราคาของคาร์บอนเครดิตที่มีการขึ้นลงตามราคาตลาด ซึ่งหากราคาขึ้นอาจจะต้องมาคุยกันอีกครั้ง แต่หากพื้นที่ชุมชนไม่สามารถดูแลป่าได้ดี บริษัทเอกชนก็ต้องขอยกเลิกโครงการ อันนี้โครงการอยู่ที่ชุมชนเป็นหลักว่าจะยั่งยืนหรือไม่ แต่มูลนิธิจะสนับสนุนให้การดำเนินการที่ยั่งยืน ทางมูลนิธิฯ มีการจัดการทั้ง 12 ชุมชนด้วยการนำเข้าโครงการ T-VER จำนวน 10 ปี และชุมชนได้รับค่าตอบแทนจากมูลนิธิเพียง 3 ปี ตั้งแต่ คือ ตั้งแต่ ปี 66-69 และหลังปี 69 ตัวชุมชนยังคงต้องเข้าโครงการ T-ver อยู่ ซึ่งผลของ 3 ปีแรก จะเป็นตัววัด และใน ปีที่ 4 ก็จะเข้าไปขายคาร์บอนเครดิต ”

การจัดการป่าคาร์บอนหลังปี 2569 คาดหวังให้ชุมชนสามารถเป็นผู้ตัดสินใจได้เอง

“ด้านการจัดการป่า สำหรับ ปี 2569 จะเปิดให้มีโครงการใหม่เข้ามา เพราะคาดว่าจะจะเป็นปีที่มีคาร์บอนเยอะ และสามารถซื้อขายคาร์บอนได้เพิ่มขึ้น แต่การจัดการป่านั้นถือว่าชุมชนเป็นเจ้าของ หากมีผู้ติดต่อรายใหม่เข้ามา ทำสัญญาเพิ่มเติมก็เป็นเรื่องของชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจ แต่ในระหว่างที่ยังอยู่กับมูลนิธิฯ ทางมูลนิธิเองได้สอนความรู้ให้กับชุมชนเกี่ยวกับความรู้ด้านการวัดคาร์บอน และความรู้ในการเก็บข้อมูล อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ประเมินภายนอก ถือเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมากหลักแสน ซึ่งมูลนิธิเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

ภายหลัง ปี พ.ศ. 2569 ชุมชนยังคงต้องจัดการป่าเหมือนเดิม เพราะเป็นเงื่อนไขการตั้งอยู่ของชุมชนระบบประปาภูเขา ป้องกันไม่ให้มีไฟ ช่วยกันดูแลสภาพอากาศ และพื้นที่ภาคเหนือมีไฟป่า และต่อมาคือ เรื่องการตรวจวัดต้นไม้ การคำนวณคาร์บอน ที่ชุมชนต้องดำเนินการเอง หากมองจากประสบการณ์ในพื้นที่ที่มีความรู้จากการทำ Carbon stock จาก RECOFTC แล้ววัดค่าคาร์บอนจากแม่ฟ้าหลวง ซึ่งคาดหวังว่าชุมชนจะทำได้เอง ซึ่งเรื่องที่คาร์บอนจะได้รับการรับรองจากหน่วยตรวจสอบ แต่ทั้งนี้ก็มีความห่วงกังวลเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้เชี่ยวชาญมีราคาแพงมาก จะทำอย่างไรให้มีการแก้ไขปัญหาตรงนี้ ซึ่งในภาคเหนือก็มีเพียงภาควิชาการเพียงไม่กี่ที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องเรียกร้องให้มีผู้ตรวจมากขึ้น”

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าโครงการป่าคาร์บอนเครดิต หลัง ปี 2569 ชุมชนยังต้องรักษาต้นไม้ ให้เติบโตและมีชีวิตได้ซึ่งเป็นสิ่งที่ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองได้ แต่กระนั้นชุมชนยังต้องการให้มีทุนเข้ามาเพื่อเสริมกำลังในการดูแลป่า ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรภาครัฐ หรือพีเลียง ที่เข้ามาช่วยสนับสนุนค่าผู้เชี่ยวชาญ การประเมินบริษัทที่จะเข้ามาหาชุมชน ส่วนประเด็นการทำโครงการกับป่าชุมชนเอง ตัวชุมชนยังมีความเข้าใจในเรื่องพระราชบัญญัติป่าชุมชนน้อย เพราะในกฎหมายมีการจัดการให้มีโครงสร้างคณะกรรมการขึ้นมา ทั้งระเบียบของป่าชุมชนเองแม้จะเอื้อต่อการทำโครงการคาร์บอนเครดิต เพื่อให้ชุมชน

สามารถพัฒนาตนเอง และมีกองทุนของตนเอง แต่ต้องอาศัยความรู้ที่เข้ามาเติมให้ชุมชน หรือการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของชุมชน

2. ป่าชุมชนบ้านโคกยุง หมู่ 3 ต.คลองยาง อ.เกาะลันตา จ.กระบี่

จากฐานข้อมูลกลางเพื่อส่งเสริมการทำงานของเครือข่ายการมีส่วนร่วม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุมชนชายฝั่งบ้านโคกยุงก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2564 โดยมีนายประพนธ์ หวังเสถ์เป็นหัวหน้าชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์ป่าชายเลนและสัตว์น้ำในพื้นที่ให้มีความอุดมสมบูรณ์และคงสภาพต่อไป บำรุงรักษา อนุรักษ์ ป่าชายเลน ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งมีกิจกรรมสำคัญของชุมชนคือการเฝ้าระวังทรัพยากรป่าชายเลน ปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ กิจกรรมเชื่อมโยงในเครือข่ายในตำบลและจังหวัด โดยมีหน่วยงานภาครัฐศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 15 (คลองท่อม กระบี่) สนับสนุนการดำเนินงาน¹²⁷

ต่อมาในปี 2566 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) ร่วมกับชุมชนจังหวัดกระบี่และภาคีเครือข่ายพันธมิตร ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ได้แก่ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รองอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ศึกษาราชการแทนอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้บริหารในสังกัดกระทรวง ทส. นายอำเภอเกาะลันตาจังหวัดกระบี่ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัทสยาม ทีซี เทคโนโลยี จำกัด และผู้แทนจากบริษัทฯ (ผู้ร่วมพัฒนาโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต) ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาชิกป่าชายเลนสำหรับชุมชนในท้องที่จังหวัดพังงา ภูเก็ต ระนอง ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ตรัง สตูล และกระบี่ สถาบันการศึกษาและประชาชนในพื้นที่จังหวัดกระบี่ ได้ร่วมกันจัดกิจกรรมวันสากลเพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศป่าชายเลน หรือ "วันป่าชายเลนโลก ประจำปี พ.ศ. 2566" เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ให้กับพี่น้องประชาชนและชุมชนชายฝั่งในด้านการอนุรักษ์ ป่าชายเลน บริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน เพื่อเกิดการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้อย่างสมดุลและยั่งยืน และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรป่าชายเลนโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต พร้อมกับมอบหนังสืออนุมัติโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต สำหรับชุมชนแก่ผู้แทนชุมชนในพื้นที่ภาคใต้จำนวน 39 ชุมชนและมอบเงินสนับสนุนการดำเนินงานโครงการฯ ดังกล่าว แก่ผู้แทนชุมชนทั้ง 39 ชุมชนจากบริษัท สยามทีซี เทคโนโลยี จำกัด¹²⁸ ด้วยเหตุนี้พื้นที่จังหวัดกระบี่ จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาและให้ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... เกี่ยวกับการเข้าร่วมโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต

¹²⁷ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ฐานข้อมูลกลางเพื่อส่งเสริมการทำงานของเครือข่ายการมีส่วนร่วม, สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2568, ระบบออนไลน์, <https://cn.dmcr.go.th/detail.php?WP=nGA4ZKN3oGu3G0LDooya4UERnHy4Ljo7o3Qo7o3Q>

¹²⁸ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ทช. จับมือกับชุมชนจังหวัดกระบี่ และภาคีพันธมิตร จัดงาน "วันป่าชายเลนโลก ประจำปี 2566" เดินหน้าขับเคลื่อนโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต มุ่งสร้างประโยชน์ให้กับชุมชน, เผยแพร่เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://www.dmcr.go.th/detailAll/66958/nws/11>

ข้อมูลป่าชุมชนบ้านโคกยูง¹²⁹

ในอดีตป่าชายเลนที่เกาะลันตารัฐสัมปทานให้ตัดไม้เพื่อเผาถ่าน ชุมชนบ้านโคกยูงจึงประกอบอาชีพด้วยการตัดไม้จากป่าชายเลนเพื่อเผาถ่าน โดยชาวบ้านทำเตาเผาถ่านเถื่อนกันทั้งชุมชนซึ่งถือเป็นยุคที่ชุมชนมีความสุข เศรษฐกิจดีมากขายของได้ทุกร้าน และทุกคนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้ไม่มีกฎกติกาข้อห้ามซึ่งใช้ประโยชน์ในลักษณะ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” จนกระทั่งปี 2532 หมดยุคที่รัฐให้สัมปทานการตัดไม้โกงกางเพื่อเผาถ่าน¹³⁰ กรมป่าไม้ได้ออกตรวจและจับกุมชาวบ้านเรื่องการตัดไม้ และมีการทำข้อตกลงข้อตกลงกันกับเจ้าหน้าที่ว่าถ้าไม่สร้างงานให้ชาวบ้าน ชาวบ้านก็จะเผาเหมือนเดิมแต่ผลสุดท้ายในมุมมองของชาวบ้านหน่วยงานรัฐไม่ได้สร้างงานให้ มีเพียงการอบรมและจัดประชุมทุกเดือน สุดท้ายเมื่อชาวบ้านเผาถ่านไม่ได้ก็ตั้งความหวังไว้ที่ผู้นำ โดยบ้านโคกยูงหมู่ 3 ถือเป็นหมู่บ้านที่มีภาคีมากที่สุดในพื้นที่อำเภอเกาะลันตา 37 หมู่บ้าน

ต่อมา 2547 บ้านโคกยูงได้มีการขึ้นทะเบียนป่าชุมชนกับสถานีวิจัยป่าชายเลนที่ 24 ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 15 (คลองท่อม-กระบี่) โดยพื้นที่ป่าชุมชนแห่งนี้ขึ้นทะเบียนป่าชุมชนกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) สำหรับการจัดการป่าชุมชนมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 7,200 ไร่ แบ่งเป็นป่าชายเลน 5,400 ไร่ ป่าบก 1,800 ไร่ ซึ่งมีการแบ่งป่าชุมชนเอาไปทำคาร์บอนเครดิต 3,100 ไร่ ผ่านโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต โดยชุมชนเป็นผู้ดูแลป่าชุมชนเองทั้งหมดมีข้อตกลงการใช้ประโยชน์ในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ จากบทเรียนและประสบการณ์การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนที่ผ่านมา รวมถึงมีการนำรายละเอียดกติกาเข้าวาระการประชุมเพื่อให้สมาชิกในชุมชนให้ความเห็นชอบและรับรองเพื่อนำไปปฏิบัติ

ยกตัวอย่างกติกากการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน เมื่อมีการตัดไม้ในป่าไม้ เช่น สร้างบ้านสามารถตัดไม้ได้ 50 ต้นต่อครัวเรือนปีละไม่เกิน 2 ครั้งต่อครัวเรือน และเมื่อตัดต้นไม้ไปแล้วก็ต้องปลูกเสริมโดยปลูกคืนเท่าที่ตัดไปนั้น และมีกฎระเบียบว่าจะต้องช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากร ดิน น้ำ ภูเขา อีกทั้งยังมีกฎระเบียบที่สำคัญและพื้นที่อื่นก็เอาแนวทางของชุมชนไปใช้ด้วยคือการห้ามตัดไม้เล็ก(ไม้แสม) ไปทำแนวแถวการปลูกยางพาราและปาล์ม

“เรามีกฎระเบียบที่ดีมากและกองทุนสวนยางสงเคราะห์ก็นำไปใช้ เรามีกฎว่าห้ามตัดไม้เล็กไปทำไม้มือสวนยางสวนปาล์ม เมื่อก่อนเยอะมากทั้งประเทศเลยที่เอาแนวของเราไปใช้ กติกานี้เป็นตัวชูโรงของชุมชนไม่ตัดไม้เล็กไปใช้เลย”

ภายหลังต่อมาชุมชนจึงได้ปรับตัว เพื่อหันกลับมาดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยตัวพวกเขาเอง

“เมื่อชุมชนเป็นผู้ทำลายป่าชายเลนมาแล้วและเราเป็นเจ้าของ เราก็ต้องดูแลและรักษา”

สำหรับกิจกรรมหลักในการดูแลป่าชุมชน ได้แก่ การปลูกป่า ปลอ่ยสัตว์น้ำ ลาดตระเวน โดยชุมชนจัดกันเอง ไม่มีมีงบประมาณและไม่มีกองทุน เพราะในเมื่อชุมชนเป็นผู้ทำลายมาแล้วและเราเป็นเจ้าของก็ต้องดูแลและรักษา ซึ่งเมื่อก่อนมีการสำรวจและปลูกป่าชายเลนเสริม คือ 1. สำรวจแบบคณะกรรมการ 2. สำรวจโดยประมงชายฝั่งที่ตกปู

¹²⁹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน บ้านโคกยูง หมู่ 3 ต.คลองยาง อ.เกาะลันตา จ.กระบี่ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2568

¹³⁰ ฐานข้อมูลย่านชุมชนชนเก่าศรีราชา เกาะลันตาใหญ่ จังหวัดกระบี่ ออนไลน์:

<https://culturalenvi.onep.go.th/storage/documents/2021/6/11/pEU5V9LeLbUtbtbMJKxxMuYw6JciZ4LK1XFYXAM3EZ.pdf>

เดินเข้าไปในป่าโกงกาง และเสนอต่อคณะกรรมการให้เข้าไปดำเนิปลูกป่าโดยใช้วิถีชีวิตในการดูแลและค้นหาพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรม รวมถึงจัดกิจกรรมปลูกป่าชายเลนสอดคล้องกับหน่วยงานภาครัฐ เช่น วันแม่ 12 สิงหาคม วันพืชมงคล 5 ธันวาคม เป็นต้น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ชุมชนทำเป็นประจำทุกปีและมีหน่วยงานเข้ามาสนับสนุน โดยในช่วงแรกที่ชุมชนดูแลป่าชายเลนกันเองนั้น พันธุ์ไม้ต่างๆ ก็นำมาจากป่าชายเลนของชุมชน และต่อมาหน่วยงานป่าชายเลนซึ่งมีแปลงเพาะพันธุ์กล้าไม้ จึงมีการนำกล้าไม้มาสมทบสนับสนุนในการทำกิจกรรมดูแลรักษาป่าชายเลน

ทั้งนี้ หลังจากมีการจดทะเบียนป่าชุมชนกับกรมทรัพยากรชายฝั่ง ชุมชนได้มีการจัดงานชื่อว่า ‘คนคลองอยู่กับป่าอยู่กับทะเล’ ช่วงปี 2548-2549 ที่หน้าโรงเรียนบ้านโคกขุ่ยซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนและการดูแลทรัพยากรเพื่อเป็นการสร้างการรับรู้ให้ชาวบ้านทั่วไปได้รับรู้ว่าเราจะช่วยกันดูแล

• การเข้าร่วมโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต

ปีพ.ศ. 2566 จุดเริ่มต้นของการเข้าร่วมโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต ครั้งแรกเกิดขึ้นมาจากการส่งเสริมหรือชักชวนของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานป่าชายเลนเป็นผู้ให้ข้อมูลทั้งในส่วนของคณะกรรมการชุมชนและประชาชน (คณะกรรมการหมู่บ้านจะประกาศให้ชาวบ้านมาเข้าร่วมรับฟังในเรื่องป่าคาร์บอนเครดิต) โดยเนื้อหามีการกล่าวถึงเรื่องคาร์บอนเครดิต ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีใครสนใจ แต่เมื่อกกล่าวถึงผลตอบแทนต่อไร่ โดยมีการชักชวนเข้าร่วมโครงการว่าถ้าเข้าร่วมทางบริษัทจะอุดหนุนให้ 200,000 และปีที่ 1 จะได้ 450 และปีที่ 2 จะได้ 200 ไปถึงปีที่ 30 เพราะชุมชนได้ประโยชน์ ชุมชนจึงตกลงเข้าร่วมโครงการ สำหรับการเข้าร่วมโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิตของชุมชนมีบริบทการตัดสินใจคือ 1.ต้องมีป่าชุมชนมาก่อน 2.งบประมาณ

“งบประมาณซึ่งมันยิ่งใหญ่กว่าสิ่งอื่นใด เพราะสิ่งที่พูดคุยกันเรื่องผลประโยชน์ที่ได้มาและพี่น้องก็ได้มีงานทำในหมู่บ้าน”

ต่อมาครั้งที่สอง มีหน่วยงานรัฐและบริษัทเอกชนเข้ามาให้ข้อมูลนั้นและพูดคุยกับชุมชนเบื้องต้นมาทำความเข้าใจกับทางบริษัท อธิบายข้อดีเป็นยังไงชุมชนได้อะไร และชาวบ้านมีการสอบถามว่าถ้าเข้าร่วมแล้วชาวบ้านใช้ประโยชน์จากป่านี้ได้ยังไงบ้าง ซึ่งทางบริษัทแจ้งต่อชุมชนว่าสามารถใช้ได้ ยกเว้นตัดไม้อย่างเดียว ซึ่งในการพูดคุยครั้งที่สองนี้ชาวบ้านเห็นว่าหน่วยงานรัฐทำหน้าที่เหมือนเป็นพี่เลี้ยงของบริษัท ชุมชนจึงนำป่าชุมชนเข้าร่วมโครงการจำนวนสองพันกว่าไร่และทางบริษัทขอเพิ่มอีกเป็นสามพันหนึ่งร้อย และตกลงทำสัญญา

ครั้งที่สาม ช่วงประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2566 เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานป่าชายเลนและพนักงานของของบริษัทนำสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงมาให้คณะกรรมการชุมชนเซ็น (ข้อสังเกตว่าในขณะที่ลงลายมือชื่อไม่มีการลงวันที่ในบันทึกข้อตกลงและกรมทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง- ผู้วิจัย) ไม่ได้เซ็นเป็นพยาน ในขณะที่รายละเอียดในสัญญาหากเกิดปัญหาให้หน่วยงานรัฐ (ทช.) เป็นผู้ชี้ขาด คือ หน่วยงานไม่มีหน้าที่ในบันทึกข้อตกลงแต่ได้รับส่วนแบ่งปันคาร์บอนเครดิตด้วย 10 เปอร์เซ็นต์ ชุมชน 20 เปอร์เซ็นต์ และบริษัท 70 เปอร์เซ็นต์) โดยในการทำสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงนี้ ครั้งแรกชุมชนตกลงให้ทำ 2,100 ไร่ แต่ต่อมาสัญญาที่สองทางบริษัทขอเปลี่ยน 3,100 ไร่

“การเข้าร่วมโครงการชาวบ้านมีความมั่นใจใน ทช. เพราะมันไม่มีส่วนผลกระทบในตัวโครงการ”

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกต ในการทำสัญญานี้ชาวบ้านสะท้อนให้เห็นว่ามีความมั่นใจในหน่วยงานภาครัฐ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) เพราะโครงการดังกล่าวไม่มีผลกระทบ อีกทั้งแต่เดิมชุมชนที่กู่แลป่าชายเลนด้วยตนเอง ไม่มีงบประมาณ แต่ถ้าชุมชนร่วมกับหน่วยงานหรือบริษัทชุมชนมีงบประมาณ เพราะที่ผ่านมาชุมชนดูแลกันเอง ชุมชนได้ประโยชน์และเข้ามาในเชิงรุกด้วย

- **ภายหลังการเข้าร่วมโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต**

ในระหว่างปี 2567 -2568 หลังจากมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างบริษัทเอกชนและชุมชน ชุมชนได้เงินอุดหนุนจำนวน 200,000 บาทที่ทางบริษัทให้มาโดยถือเป็นเงินให้เปล่า เพื่อใช้ในการจัดตั้งกลุ่ม ตั้งกฎระเบียบ รวมถึงสร้างกระบวนการรับรู้และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต ซึ่งหลังจากจัดทำบันทึกข้อตกลงทางบริษัทได้แจ้งให้ชุมชนทราบผ่านทางโทรศัพท์ให้ชุมชนดำเนินการจัดประชุมให้กับชาวบ้านในชุมชนได้รับทราบในวันที่ 18 เมษายน 2568 นอกจากนี้ชุมชนยังได้จัดทำแผนการดำเนินกิจกรรมในการดูแลรักษาป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต โดยล่อจากแผนงานของบริษัทและแผนการดำเนินกิจกรรมที่แนบส่งให้กับทางหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงมียังการประชุมกับระหว่างคณะกรรมการเพื่อดำเนินโครงการแต่ก็ไม่ได้รับการตอบรับจากทางบริษัท

ทั้งนี้ นับแต่ทำสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงชุมชนยังไม่ได้เงินตามสัญญาหรือบันทึกข้อตกลง และยังไม่ได้ดำเนินการตามแผนงานรวมถึงมีการปรึกษากันว่าจะทำไปได้อย่างไร ทางชุมชนจึงได้ขอความเห็นจากนักพัฒนาเอกชนเพื่อสรุปบทเรียนออกมาเป็นข้อสังเกตและข้อเสนอทบทวนสัญญาคาร์บอนเครดิต โดยชุมชนสะท้อนว่า ทุกครั้งที่มีการติดต่อไปทางบริษัทมักจะแจ้งว่าเร็วๆ นี้ และล่าสุดมีการแจ้งว่าเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี แต่ก็ไม่ได้มีการอธิบายให้ชุมชนเข้าใจอย่างชัดเจนว่าชุมชนต้องดำเนินการอย่างไร แต่อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต ชุมชนยังคงได้ประโยชน์อยู่และดูแลป่าชุมชนของตนเหมือนเดิม เช่น การเลี้ยงชันโรงหรือฝังชันโรงจากป่าชายเลน

ข้อสังเกตของผู้วิจัยเห็นว่า ภายในปี 2567 มีมูลนิธิทับหลัง (มูลนิธิปิดทองหลังพระ) องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรได้เข้ามาพูดคุยกับทางชุมชนและเพื่อเป็นตัวกลางระหว่างชุมชนกับบริษัทและภาครัฐในเรื่องของโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต

- **ข้อห่วงกังวลของการทำบันทึกข้อตกลง**

1.เรื่องรายละเอียดของสัญญาหรือบันทึกข้อตกลง ได้แก่

- **อายุของสัญญาจำนวน 30 ปี** ชาวบ้านสะท้อนว่าระยะเวลาดังกล่าวนานเกินไป โดยชาวบ้านเคยเจรจากับทางบริษัทที่เวทีว่าขอเป็นลระยะเวลาเหลือ 10 ปี แต่ยังไม่ได้เปลี่ยนสัญญาซึ่งทางบริษัทรับทราบแล้ว แต่ปัจจุบันยังไม่มีทบทวนสัญญา โดยทางชุมชนขอให้ทางบริษัทประสานมาเพื่อได้ทบทวนสัญญา (ข้อสังเกต หนังสืออนุมัติโครงการปลูกป่าชายเลน เพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิตสำหรับชุมชนออกโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดระยะเวลาไว้ 30 ปี เริ่ม 9 มีนาคม 2566-8 มีนาคม 2596)

- **การไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือบันทึกข้อตกลง** ชุมชนอยากให้มีการตกลงกันได้ระหว่างทางบริษัทกับชุมชนในเรื่องของการยกเลิกสัญญามากกว่าการใช้สิทธิทางศาล โดยชุมชนสะท้อนว่าหลายหมู่บ้านติดปัญหาเรื่อง

ข้อกำหนดตามสัญญา จึงทำให้แม้ไม่ได้รับผลประโยชน์ตามสัญญาก็ยังไม่ได้มีการยกเลิก อีกทั้งในการทำสัญญายังกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ ทช. เป็นผู้ดำเนินการชี้ขาดปัญหา ชาวบ้านจึงมีความกังวลว่าจะให้ฝ่ายไหนชนะ

ทั้งนี้ปัญหาเรื่องสัญญาชุมชนอยากให้บริษัทและชุมชนมีพื้นที่ในการเจรจาโดยมีหน่วยงานหลายฝ่ายเข้าร่วมทั้งภาครัฐ เอกชนและชุมชนในการร่วมเป็นพยาน โดยมีข้อสังเกตจากชุมชนที่เห็นว่าทางบริษัทไม่ชอบคูดหลายพื้นที่ พื้นที่ไหนมีปัญหาถึงจะเข้าไปแอบทำแอบเจรจาเพราะหากคูดพร้อมกันหมด ทุกพื้นที่ก็อยากได้เหมือนกันหมด

2. แนวทางการวัดคาร์บอนเครดิต โดยชุมชนสะท้อนว่าไม่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการวัดค่าคาร์บอนเครดิตทำให้ไม่รู้ว่าป่าชุมชนของตนเองมีจำนวนคาร์บอนเครดิตในปริมาณเท่าใด

3. ข้อกังวลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมตามสัญญาว่าจะสามารถดำเนินการเมื่อใด เนื่องจากโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต ชุมชนยังเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อชุมชนเป็นการสร้างโอกาสสร้างรายได้

3. ชุมชนชายฝั่งทอนลิงง ตำบลเกาะลันตาน้อย อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ (ชุมชนมุสลิม)

ชุมชนชายฝั่งทอนลิงง เป็นชุมชนมุสลิม มีพื้นที่ขนาด 5,625 ไร่ แบ่งเป็นเขตพิทักษ์ พื้นที่ 2,000 ไร่ ป่าชุมชน พื้นที่ 3,625 ไร่ กินพื้นที่หมู่ 3 4 6 และอยู่ในเขตพื้นที่สถานีพัฒนาป่าชายเลนที่ 19 มีประชากรจำนวน 400 คน ชุมชนนี้ได้จดทะเบียนเป็นชุมชนชายฝั่งซึ่งได้จดทะเบียนเป็นป่าชุมชน เมื่อเดือนกันยายน 2567 (แต่ปัจจุบันสถานะ ยังรอการอนุมัติ)

● ประวัติป่าชุมชน (สถานะพื้นที่ ป่าอุดมสมบูรณ์)

เมื่อประมาณ 50-60 ปีก่อน คนในชุมชนยึดอาชีพเผาถ่านขาย เนื่องจากได้สัมปทานเผาถ่านขาย จึงมีการตัดไม้แล้วนำไปเผาถ่านขาย ทำให้ป่าในชุมชนทอนลิงงเป็นป่าเสื่อมโทรม ต่อมาเมื่อปี 2547 จึงได้มีการฟื้นฟูป่าโดยการปลูกทดแทน โดยการจัดเป็นโครงการจากแม่ฟ้าหลวงในโครงการของป่าชายเลนในการฟื้นฟูป่าชายเลนเกาะลันตาจำนวน 10,000 ไร่ ทำให้ชาวบ้านมีรายได้เพื่อดำเนินการโครงการฟื้นฟูป่าในวันละ 310 บาทจำนวน 100 คน ในลักษณะเป็นอาสาสมัครเรียกว่า “คนพิทักษ์ป่าชุมชน” และได้เปิดรับอาสาสมัครเป็นรุ่น ๆ โดยใช้เวลาในการฟื้นฟูเป็นเวลา 10 ปี จึงยกเลิกโครงการไปในปี 2556 และมีความร่วมมือกับราชการท้องถิ่นอยู่เสมอ เช่น การจัดกิจกรรมวันสำคัญจะมีกิจกรรมการปลูกป่า โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

● กติกาของชุมชน

ภายในการจัดการป่าของชุมชนได้มีการตั้งกฎด้วยการประชุมติภายในชุมชน โดยมีกติกาว่าหากตัดไม้ 1 ต้นต้องปลูกทดแทน 5 ต้น หากจะตัดไม้ต้องมีการแจ้งต่อคณะกรรมการชุมชน คนในชุมชนต้องร่วมกันสอดส่องหากมีบุคคลภายนอกมาตัดไม้ในชุมชนบุคคลภายนอกต้องถูกปรับต้นละ 50 บาท

● กระบวนการจดทะเบียนป่าชุมชน

เมื่อเดือนกันยายน 2567 กำนัน ตำบลเกาะลันตาน้อย ได้ประสานเรียกผู้นำชุมชนทุกหมู่ในตำบลเกาะลันตาน้อยเพื่อเข้าร่วมประชุม โดยได้มีหน่วยงานคือ กรมทรัพยากรทะเลชายฝั่ง กรมการปกครอง ตัวแทนชุมชน มูลนิธิอานามัน ลงพื้นที่และได้จัดเตรียมเอกสารสำหรับการจดทะเบียนป่าชุมชนและมีการกรอก

รายละเอียดและให้ผู้นำชุมชนทุกคนลงลายมือชื่อเป็นตัวแทนชุมชน โดยดำเนินการแล้วเสร็จในวันเดียวกันนั้น ซึ่งข้อสังเกตคือ หน่วยงานได้มีการชักชวนให้เข้าร่วมจดทะเบียนป่าชุมชนและแจ้งว่าไม่เป็นการผูกมัด หากต้องการยกเลิกก็ยกเลิกได้ โดยไม่มีการอธิบายเรื่องคาร์บอนเครดิต ซึ่งชุมชนมีความรับรู้ว่าการเข้าร่วมจดทะเบียนป่าชุมชน ชุมชนจะมีสถานะเป็น candidate ว่าหากคุณสมบัติของชุมชนผ่านคือเป็นชุมชนที่อุดมสมบูรณ์ทางหน่วยงานจะมีการทำประชาคมอีกครั้ง

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เพื่อขอความเห็นจากภาคประชาสังคมในพื้นที่จากมูลนิธิอันดามัน (Save Andaman Network – SAN)¹³¹ ซึ่งทำงานในประเด็นด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ร่วมกับชุมชนและทุกภาคส่วนนั้นซึ่งเป็นพี่เลี้ยงให้กับชุมชนแห่งนี้ได้ตั้งข้อสังเกตต่อกระบวนการขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชน ว่า

“พื้นที่ป่าชายเลนของชุมชนเกาะลันตาที่ดูแลโดยชาวบ้าน มีอาสาสมัครเข้ามาดูแล สร้างระเบียบกติกากลับมีความอุดมสมบูรณ์ มีความหลากหลาย ทางนิเวศป่าชายเลน รวมถึงมีแผนเรื่องการต่อยอดไปสู่เศรษฐกิจ เช่น การเลี้ยงปู ทำการท่องเที่ยว แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติป่าชุมชน กลับพบว่ากฎหมายไปลดรอนสิทธิในการบริหารจัดการของชุมชน นำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตของชุมชนโดยตรงได้ เนื่องจากว่าชุมชนต้องขออนุญาตตามขั้นตอน นับจากหน่วยงานสถานีป่าชายเลนทำเรื่องไปจังหวัดกระบี่ และต่อไปยังกรมทรัพยากรฯ ถึงอธิบดีซึ่งหลายขั้นตอนมาก หน่วยงานรัฐจึงควรอนุญาตให้ชุมชนแบบไม่มีเงื่อนไขให้ชาวบ้านเขาดูแล เพราะชาวบ้านไม่ได้ออกแบบการจัดการป่าชุมชนมาใช้ไม้เชิงเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่เป็นการใช้ไม้ในครัวเรือน ใช้ไม้ในชุมชนและก็เป็นหูเป็นตาแทน หน่วยงานว่าการเข้ามาลักลอบตัดไม้เพิ่มไปขายเชิงเศรษฐกิจ ชาวบ้านชัดเจนว่าเขาไม่เอา”

นอกจากนี้ เขายังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในเรื่องโครงการคาร์บอนเครดิต ที่สะท้อนออกมาว่า ชาวบ้านมีไม่มีความเข้าใจและเจ้าหน้าที่ของรัฐเองไม่ถึง 10% ในระดับปฏิบัติการ ก็ยังไม่มี ความเข้าใจว่าคาร์บอนเครดิตมันคืออะไร? หรืออาจจะบอกได้ว่าเป็นกระบวนการพอกเหี้ยวให้กับบริษัท โดยในพื้นที่จังหวัดกระบี่หากดูที่กระบวนการค้าคาร์บอนเครดิตจะเห็นได้ว่า ชาวบ้านได้ประโยชน์น้อยมากที่สุดท้าย ชาวบ้านเป็นแค่คนดูแลป่าแทนบริษัทเพราะเอกสิทธิ์ทั้งหมด พื้นที่ทั้งหมดเป็นของบริษัทจากการทำงานในพื้นที่กับชุมชน เขาจึงพบข้อสังเกตว่า

“พระราชบัญญัติป่าชุมชน ในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบกับบริษัท เวลาชุมชนขอยื่นเป็นป่าชายเลนชุมชนอย่างเดียว (ไม่เอาคาร์บอนเครดิต – ผู้วิจัย) หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงจะดำเนินการล่าช้า หากชุมชนยืนยันว่าเห็นด้วยกับกระบวนการทำป่าชุมชนแต่ไม่เอาคาร์บอนเครดิตก่อน ยื่นเอกสารไปแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบก็เฉย แต่หากเป็นการขอจดทะเบียนป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิตก็จะเร็วกว่า ทั้งนี้

¹³¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ความเห็นจากเจ้าหน้าที่มูลนิธิอันดามัน เพื่อเสนอความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ....

กระบวนการขึ้นทะเบียนป่าชุมชนดังกล่าวในบางชุมชนยังส่งผลให้คนชุมชนเดียวกันเกิดการแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่ต้องการขึ้นทะเบียนป่าชุมชนอย่างเดียว และกลุ่มที่ต้องการขึ้นทะเบียนป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต ซึ่งกระบวนการแบบนี้จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันในชุมชน แม้ทั้งสองกลุ่มชาวบ้านมีเจตนาดี แต่ในการรักษาป่าแต่มีวิธีการที่ต่างกันกลุ่มเดิมเขาทำมาไม่น้อยกว่า 20 ปี เขาก็อาจจะเรียกร้องเรื่องเงินสนับสนุนต่อหน่วยงานบ้างในฐานะที่เขาเป็นคนดูแลใช้ประโยชน์ออกแบจัดการ แต่พออยู่ ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบอกว่าเข้าสู่กระบวนการคาร์บอนเครดิต ชาวบ้านจึงตั้งข้อสงสัยแล้วว่ามันคืออะไร? ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นช่องว่างที่ไม่ถูกนำมาพูดคุย หรือวิเคราะห์ว่าที่มาที่ไปของตัวคาร์บอนเครดิต กระบวนการคืออะไร ? และพระราชบัญญัติโลกร้อนเป็นยังไง? ชุมชนได้ประโยชน์อย่างไร? (เป็นสิ่งที่ยังไม่ได้ถูกพูดถึง - ผู้วิจัย)”

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่มูลนิธิอานามัน ยังได้ตั้งข้อสังเกตปัญหาความทับซ้อนของหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลป่าชายเลน ว่า

“ ในการจัดการป่าชุมชนบางชุมชนก็มีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน บางชุมชนก็มีแกนนำนักอนุรักษ์ที่เห็นว่าป่าชายเลนมีความสำคัญกับวิถีชีวิต แต่เมื่อมีกฎหมายป่าชายเลน พบว่าชาวบ้านก็ถูกรีดรอนสิทธิสู่กระบวนการภายใต้กรอบกฎหมาย ที่มาจากกรุงเทพและนำมาบังคับใช้ในพื้นที่ ทั้ง ๆ ที่ชุมชนมีระเบียบกติกาเรื่องการใช้ประโยชน์การอนุรักษ์และมีการแบ่งแปลงชัดเจนว่าแปลงไหนอนุรักษ์ แปลงไหนฟื้นฟู แปลงไหนใช้สอย ซึ่งบางครั้งการใช้ประโยชน์แบบนี้เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจเจตนาของชาวบ้านและเป็นปัญหาถูกดำเนินการตามกฎหมาย โดยตั้งข้อสังเกตในการดูแลป่าชายเลนของเจ้าหน้าที่ป่าชายเลนที่มีจำนวนไม่เพียงพอที่สามารถลงไปดูแลป่าทุกวัน ในขณะที่ชาวบ้านที่ดูแลป่าชุมชนเขาอยู่อาศัยและหาอยู่หากินในพื้นที่โดยตลอด นอกจากนี้ในปัจจุบันยังพบว่า แม้ในปัจจุบันป่าชายเลนในจังหวัดกระบี่จะต้องขึ้นตรงกับหน่วยงานป่าชายเลน(กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง - ทช.) แต่บางพื้นที่ยังเลือกขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้เหมือนกับในอดีตเนื่องจากชุมชนมองว่าการขึ้นกับกรมป่าไม้นั้นสิทธิในการจัดการป่าชุมชนเยอะกว่า เช่น กรณีชุมชนทุ่งยี่เพ็ง เกาะลันตา ป่าชุมชนเดิมที่ขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้เมื่อหมดสัญญาก็ต้องมาต่อกับ ทช.แต่ในทางปฏิบัติชาวบ้านยังไปต่อกับป่าไม้เหมือนเดิม”

และในข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการเข้ามาชักชวนให้ชุมชนเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิต ที่มีความเร่งรีบในการทำความเข้าใจ ว่า

“สำหรับโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต พบว่าช่วงปี 2566 มีการเร่งรัดจัดแจ้งให้กับชุมชนสำหรับป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต ซึ่งกระบวนการของการจดทะเบียนป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิตนี้ ชุมชนต้องมีการจดทะเบียนเป็นชุมชนชายฝั่งก่อน โดยในการขึ้นทะเบียนดังกล่าวจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาจัดเวทีให้ข้อมูลและตัวแทนบริษัทเข้าร่วมด้วย โดยให้หาตัวแทนชุมชนมา 15 คน และให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวหลักเพราะผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวแทนของชาวบ้านทั้งหมด ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานและชาวบ้านรวมกัน 15 คนรวมกันเพื่อ

มาจัดแจ้งตามกระบวนการปกติ และหากจัดแจ้งขึ้นทะเบียนป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิตพบว่าจะเร็วกว่าการขึ้นทะเบียนป่าชายเลนชุมชนตามกลไกปกติ อีกทั้งเมื่อโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิตผ่านการอนุมัติแล้ว ขึ้นทะเบียนแล้วทางบริษัทถึงจะมาจัดทำบันทึกความร่วมมือ MOU กับชาวบ้านหลังจากอนุมัติ และได้เงินดังกล่าวซึ่งเป็นเงินลงทุนของบริษัท ไม่ใช่ของกรมฯ โดยแบ่งปันผลประโยชน์ 70% ของบริษัท 20% ของชุมชน 10% หน่วยงานรัฐ และสำหรับกรณีชุมชนที่เข้าสู่กระบวนการชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิตแล้วจะได้รับเงิน 200,000 บาท”

ท้ายสุดนี้ เขาได้ตั้งข้อกังวลของชุมชนในการจัดทำบันทึกความร่วมมือ MOU ระหว่างบริษัทว่า

“สำหรับกรณีที่บริษัทจัดทำบันทึกความร่วมมือ MOU กับชุมชน พบว่าหลังจากมีการตกลงเซ็นเอกสารแล้ว ชาวบ้านมีข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชน โดยเฉพาะการตัดไม้ไปใช้ประโยชน์จะถูกห้ามแบบเด็ดขาด อีกทั้งระยะเวลาที่ผูกพันชุมชนยังมีระยะเวลาถึง 30 ปี หากในอนาคตมีการทำผิดข้อตกลงขึ้นใครจะต้องรับผิดชอบบ้าง หรือหากต้องการจะถอนตัวออกจากโครงการดังกล่าว จะต้องทำอย่างไร อีกทั้งขั้นตอนการทำบันทึกข้อตกลงดังกล่าวยังไม่ค่อยชัดเจนโปร่งใสเท่าที่ควร เช่น บางที่ใช้วิธีการขอให้ตัวแทนชุมชนไปรับมอบป้าย เมื่อตัวแทนชุมชน 3 คน ไปถึงได้ป้ายกลับมาพร้อมกับเงินสองแสนกับเอกสารบันทึกข้อตกลงอีกหนึ่ง โดยเงินดังกล่าวชาวบ้านต้องเอามาใช้เพื่อจัดทำเวทียุทธศาสตร์และให้ความรู้กับคนในชุมชน โดยเอกสารดังกล่าวจะให้ชาวบ้านมาเล่มเดียวและบริษัทถืออีกเล่มหนึ่ง กรรมการถือเล่มหนึ่ง กรรมการ 15 คน ก็ได้มา 1 เล่ม ซึ่งกรรมการก็จะมีเรื่องอยู่จริง ๆ สัก 2-3 คน เป็นต้น ทั้งนี้สำหรับกรณีเงินจำนวน 200,000 บาท ถือว่าเป็นการให้เปล่าโดยชุมชนสามารถบริหารจัดการได้เลย ฉะนั้นกระบวนการเข้าสู่ป่าชายเลนของชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิตและการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างชุมชนกับบริษัทจึงเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต วิธีการวัดคาร์บอนเครดิต การประเมินค่าคาร์บอนเครดิต และรายละเอียดของบันทึกข้อตกลงที่อาจส่งผลให้ชุมชนเกิดการเสียเปรียบ”

● ข้อกังวลของชุมชน

จากความเห็นขององค์กรที่เลี้ยงในพื้นที่ล้วนตั้งข้อสังเกตถึงความเร่งรีบในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับข้อกังวลของชุมชนที่ทางหน่วยงานไม่ได้แจ้งรายละเอียด เพียงแต่ชักชวนให้จดทะเบียนป่าชุมชนเท่านั้น และเหมือนมักมีข้อขัดแย้ง ลักษณะเหมือนเป็นการขึ้นทะเบียนแบบเหมาเข่ง เนื่องจากมีชุมชนหลายหมู่เข้าร่วมในวันและเวลาเดียวกัน เมื่อชุมชนหมู่อื่นลงลายมือชื่อในแบบรายการจดทะเบียนชุมชนอื่น ๆ ก็ทำตามกัน

ผู้ที่ให้สัมภาษณ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า

“กระบวนการจัดทำป่าชายเลนเพื่อชุมชน ผิดกระบวนการตั้งแต่ต้น ต้องทำประชาคมก่อน ไม่ใช่ทำประชาคมทีหลัง ต้องกำหนดขอบเขต กติกาทั้งหมดก่อน แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านไปเสนอ”

นอกจากนี้ชุมชนเป็นกังวลว่า หากขึ้นทะเบียนต่อจากนี้ ป่าชุมชนนั้นชุมชนจะเข้าไปใช้สอยได้เหมือนเดิมหรือไม่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ข้อมูลในส่วนนี้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะแจ้งว่าการขึ้นทะเบียนในวันประชุม นั้นไม่ได้เป็นการผูกมัด แต่ชุมชนก็ยังคงมีความกังวล ในเรื่องการใช้ทรัพยากรตามวิถีของชุมชน

“ตอนนี้ยัง เป็นข้อสงสัยของชาวบ้าน ว่าเมื่อตอนแรกเป็นป่าของชุมชนเป็นป่าของชาวบ้าน แต่ถ้ามีระบบของเอกชน สิทธิของเอกชนเข้ามาดูแลควบคุม มันจะมีผลกระทบกับชาวบ้านในการดำรงชีวิตอย่างไร มีผลเสียอย่างไร ใครที่รับผลประโยชน์สูงสุดอยู่ที่ใคร”

“วันที่มาเขาเรียกประชุมฝ่ายปกครอง ชาวบ้าน แต่ไม่อธิบายชัดเจนว่าเอกชนจะเข้ามา มีอำนาจถือครอง ยึดครอง”

“รูปแบบการนำเสนอของคาร์บอนเครดิต มีแต่ข้อดี จะได้ผลประโยชน์ แต่ผลกระทบที่จะมาหลังจากนั้นไม่ได้พูด”

จะเห็นได้ว่าในกรณีของชุมชนทอนลิบง หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในพื้นที่ที่มีการดำเนินการเร่งรัดที่จะดำเนินโครงการ ขณะเดียวกันชุมชนเองก็ยังไม่มีความรู้และความเข้าใจในโครงการคาร์บอนเครดิตดังกล่าว เช่นเดียวกันกับความกังวลในสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยชุมชนเองนั้นจะถูกเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ภายใต้พระราชบัญญัติป่าชุมชนและการเข้าโครงการคาร์บอนเครดิต

4.3 บทสรุปความเหมือนและความต่างของ 1 โครงการที่กำลังจะเริ่ม และ 2 โครงการคาร์บอนเครดิตป่าชุมชน

จากการข้อมูลการสัมภาษณ์และลงพื้นที่ ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิต 3 ชุมชน ได้แก่

1. ป่าแม่ทา ต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่
2. ป่าชุมชนบ้านโคกยูง หมู่ 3 ต.คลองยาง อ.เกาะลันตา จ. กระบี่
3. ชุมชนชายฝั่งทอนลิบง ต.เกาะลันตาน้อย อ.เกาะลันตา จังหวัดกระบี่

ชุมชนทั้ง 3 แห่งมีลักษณะที่ร่วมและแตกต่าง ดังนี้

1. ชุมชนเข้มแข็ง

ชุมชนทั้งสามพื้นที่ ถือเป็นชุมชนที่มีประวัติศาสตร์การถูกใช้พื้นที่เพื่อสัมปทาน ไม่ว่าจะเป็นการสัมปทานป่าไม้ หรือการตัดไม้เพื่อเผาถ่าน ถือเป็นประสบการณ์ร่วมในยุคนสมัยของการสัมปทานป่าที่รุ่งเรือง แต่ภายหลังการฟื้นฟูป่ากลับเป็นกำลังและหน้าทีของคนในชุมชนที่ช่วยกันปลูกป่า รื้อฟื้นความอุดมสมบูรณ์ของป่าบก และป่าชายเลนขึ้นมา มีการออกแบบกฎกติกาในการใช้ทรัพยากรป่าชุมชนที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของตน

ทั้งคุ้นเคยกับการดูแลป่าอย่างต่อเนื่อง ทำให้พวกเขามีเครือข่ายในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองในชุมชนและมีผู้นำที่เข้มแข็ง

2. ชุมชนต้องขึ้นทะเบียนป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562

ข้อมูลชุมชนชายฝั่งทอนลิบง ถือเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งในการจัดการป่าชายเลนด้วยตนเอง และทำหน้าที่ในการรักษาป่าชายเลนของชุมชน ทั้งมีการสร้างกฎกติกาในการจัดการป่าของชุมชน แต่กระนั้นในการจะเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตชุมชนยังต้องขอจดทะเบียนเป็นชุมชนชายฝั่งเพื่อเป็นป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

เช่นเดียวกัน ป่าชุมชนแม่ทา และป่าชุมชนบ้านโคกยูง สองชุมชนนี้มีบริบทการต่อสู้และรักษาป่าของตนมาอย่างยาวนาน ถือเป็นป่าชุมชนที่มีเครือข่ายและมีสมาชิกในการดูแลป่าจำนวนมาก ปัจจุบันได้ขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชนตามกฎหมาย ทำให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนในพื้นที่ มีแผนการบริหารจัดการป่าชุมชน และสามารถเข้าร่วมโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต

3. กลไกกลางเชื่อมประสานให้ชุมชนเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิต

ในพื้นที่ป่าบก ป่าชุมชนแม่ทา จะเห็นบทบาทของกรมป่าไม้และมูลนิธิแม่ฟ้าหลวงที่เข้ามาทำหน้าที่ทำงานร่วมกับชุมชน ทั้งเป็นองค์กรพี่เลี้ยงในการให้คำแนะนำ รวมไปถึงการทำกิจกรรมร่วมกับชุมชน และการสนับสนุนเงินให้กับชุมชนบนเงื่อนไขและข้อตกลง โดยชุมชนจะต้องเข้าร่วมโครงการ โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program: T-VER)

ขณะที่ชุมชนป่าชายเลน ทั้ง 2 พื้นที่ เป็นบทบาทการทำงานของกรมทรัพยากรทะเลชายฝั่ง และบริษัทเอกชนเข้ามาชักชวนให้เข้าร่วมโครงการเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นว่าหน่วยงานรัฐทำงานหน้าเป็นผู้ชักชวน และประชาสัมพันธ์ให้กับชุมชนเข้าร่วมโครงการโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละพื้นที่อาจจะมีองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่เข้ามาทำหน้าที่สังเกตการณ์และเป็นพี่เลี้ยงร่วมด้วย เช่น ชุมชนป่าแม่ทา มีมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ และชุมชนทอนลิบง มีมูลนิธิอันดามัน เป็นองค์กรพี่เลี้ยงที่ทำงานใกล้ชิดกับชุมชนเข้าร่วมด้วยเช่นกัน

4. บทบาทองค์กรเชื่อมประสานชุมชนและภาคเอกชน

มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกับชุมชนแม่ทา องค์กรบริหารส่วนตำบลแม่ทา มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ และกรมป่าไม้ ที่เข้ามาทำงานร่วมกับชุมชนตั้งแต่การออกแบบแผนของชุมชน ทั้งด้านการดูแลป่า และกองทุนเพื่อส่งเสริมพัฒนาอาชีพของชุมชน ขณะเดียวกันยังมีบทบาทเชื่อมประสานจากเครือข่ายบริษัทเอกชนที่สนใจสนับสนุนชุมชนเป็นตัวแทน และนำเงินดังกล่าวมาสนับสนุนการทำงาน of ชุมชน

ในแง่การทำงานกับภาคเอกชนมูลนิธิแม่ฟ้าหลวงยังมีเกณฑ์กำหนดเบื้องต้น คือ บริษัทที่เข้าร่วมจะต้องมีความตั้งใจต่อสาธารณะในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของตนเองลง และจะสามารถซื้อขายคาร์บอนเครดิตได้เพียง 10% เท่านั้น ซึ่งเงินดังกล่าวก็จะนำมาสนับสนุนชุมชนให้มีการจัดการทรัพยากรใน

พื้นที่ของตนเอง ขณะเดียวกัน บทบาทของมูลนิธิแม่ฟ้าหลวงยังเป็นองค์กรที่เลี้ยงและพัฒนาโครงการร่วมกับชุมชน ในการเข้าร่วมโครงการ T-VER ซึ่งภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรที่เลี้ยงเป็นผู้จ่าย

ขณะที่ป่าชุมชนชายทะเล เช่น ชุมชนโคกยูง ลักษณะขององค์กรที่เลี้ยงกลับไม่มีมากนัก เพราะว่าการมทรัพยากรทะเลชายฝั่ง และบริษัทเป็นผู้ดำเนินโครงการหลัก และทำหน้าที่ในการชักชวน ทำความเข้าใจกับชุมชน ลักษณะการส่งเสริมหรือการใช้เงินกับชุมชนกลับเป็นการให้เงินจากบริษัทแก่ชุมชนโดยตรง โดยที่ไม่มี การจัดทำแผน หรือกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ทำให้ชุมชนเข้าร่วมโครงการโดยที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจกับโครงการ T-VER และต้องทำการเซ็นสัญญา MOU บนฐานความไม่เข้าใจ ภายหลังจากการทำสัญญาดังกล่าว และได้รับเงินสนับสนุนมาแล้วชุมชนจึงไม่ทราบว่าต้องทำอะไรต่อไป แม้ภายในสัญญาดังกล่าวจะปรากฏอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทะเลชายฝั่งก็ตาม แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนในการทำหน้าที่ ทั้งจากข้อสังเกตของชุมชนเอง พบว่า ในการทำงานสัญญานั้น ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทะเลชายฝั่งลงนามไว้แต่อย่างใด จึงทำให้การดำเนินการของชุมชนในตอนนี้อยู่ไปด้วยความสงสัย และทำไปบนพื้นฐานความเข้าใจของชุมชนเป็นหลัก

4.4 ข้อสังเกตต่อโครงการคาร์บอนเครดิตชุมชน

1. ความรู้และความเข้าใจของชุมชนก่อนเข้าร่วมโครงการ

จากการสัมภาษณ์ พบว่า มีเพียงพื้นที่ป่าชุมชนทาเหนือ ที่มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องการทำโครงการคาร์บอนเครดิตที่มากกว่าชุมชนอีกสองแห่ง เพราะว่ามีมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ที่เข้าไปทำความเข้าใจ และให้ชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจในการเข้าร่วม รวมถึงการมีกิจกรรมที่เข้าร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งการจัดสรรเงินที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 กองทุน ก็มีความชัดเจนและมีแนวทางการตรวจประเมินผลลัพธ์ของโครงการอยู่เสมอ และมีความเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม ในชุมชนป่าโคกยูง กลับพบว่ามีความรู้ความเข้าใจต่อการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตที่น้อยมาก เพราะมีการให้ความรู้ประชาสัมพันธ์โครงการเพียง 2 ครั้ง ก่อนที่จะลงนามในข้อตกลงร่วม ทั้งชุมชนไม่มีความรู้ความเข้าใจว่าไปลงนามในหนังสืออนุมัติโครงการปลูกป่าชายเลน เพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต สำหรับชุมชน ที่ได้ผูกพันชุมชนให้ต้องเข้าร่วมในโครงการดังกล่าวเป็นเวลาถึง 30 ปี สิ่งเหล่านี้สะท้อนว่า หน่วยงานรัฐไม่ได้มีให้เวลาในการทำความเข้าใจกับชุมชนที่เพียงพอ และข้อมูลเพื่อให้ชุมชนสามารถทำความเข้าใจและตัดสินใจด้วยตนเอง หากแต่เป็นการเข้าร่วมเพราะเชื่อถือในการทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก

ทั้งนี้ ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไม่ว่าจะเป็นคำนิยาม คาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) การชดเชยทางคาร์บอน (Carbon offset) รอยเท้าคาร์บอน (Carbon footprint) เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ต่างเป็นศัพท์เฉพาะและมีความยากต่อการทำความเข้าใจ เพราะฉะนั้น การพัฒนาข้อมูลและการสื่อสารให้เข้าถึงต่อความเข้าใจของชุมชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ภาครัฐต้องมีหน้าที่ในการสื่อสารดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. การไม่มีแผนปรับตัวเพื่อรับมือต่อสภาวะโลกร้อน

จากทั้งสามชุมชนที่ได้ทำการศึกษาี้ ถือว่าเป็นชุมชนที่มีประสบการณ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความเข้มแข็งอย่างมาก จนสามารถจัดตั้งและขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการป่าชุมชนต้องจัดทำแผนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในป่าของตนเอง และในการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิต เป้าหมายของโครงการนี้คือการเพิ่มพื้นที่เพื่อดูดซับก๊าซคาร์บอน ซึ่งต้องการให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่า หรือไม่ทำให้ป่าเกิดความเสียหาย จากไฟป่า หรือการตัดไม้ เป็นต้น

แม้กระทั่งป่าชุมชนทาเหนือ และป่าชุมชนโคกยาง ที่เข้าร่วมโครงการป่าชุมชนคาร์บอนเครดิต ก็ต้องจัดทำแผนในการดูแลทรัพยากรในพื้นที่ป่าชุมชนของตน แต่กระนั้น กลับยังไม่มีชุมชนใดที่จะมีการวางแผนหรือพูดถึงแผนปรับตัวเพื่อรับมือต่อสภาวะโลกร้อน จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการทำงานของภาครัฐยังไม่ได้มีการสื่อสาร ทำความเข้าใจต่อแผนการปรับตัวให้กับชุมชนมากพอ เพราะแม้กระทั่งป่าชุมชนต้นแบบทั้งสองพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งกลับไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนดังกล่าวแต่อย่างใด ประเด็นนี้จึงเป็นข้อท้าทายต่อการทำงานของรัฐที่ต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้ชุมชนสามารถวางแผนที่ต้องคาดการณ์ถึงภัยพิบัติอุบัติภัยทางธรรมชาติที่นับวันจะเพิ่มและมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องตระหนักถึงศักยภาพของชุมชนแต่ละแห่งที่ไม่เท่าเทียมกัน การจัดทำแผนการดำเนินงานเพียงแผนใดแผนหนึ่งนั้น ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ในการสร้างแผนฉบับหนึ่งออกมา ซึ่งจุดนี้นับเป็นข้อท้าทายของชุมชน ที่ต้องอาศัยหน่วยงานหลายภาคส่วนเข้ามาส่งเสริมและสร้างความเข้าใจให้กับชุมชน

3. การดูแลทรัพยากรสิ่งแวดล้อมมีต้นทุน

ข้อสังเกตนี้ สามารถเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ทั้งจากป่าชุมชนทาเหนือ และโคกยาง ที่สะท้อนออกมาว่าการมีเงินประมาณที่เข้ามาสนับสนุนจากการเข้าร่วมโครงการป่าชุมชนคาร์บอนเครดิต สามารถทำให้พวกเขามีกำลังในการดูแลทรัพยากรที่เพิ่มมากขึ้น เพราะแต่เดิมการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ ชุมชนมีงบประมาณที่จำกัด และต้องใช้กำลังทรัพย์ และเวลาของตนในการดูแลป่าไม้ การมีงบประมาณเข้ามาสนับสนุนจึงทำให้พวกเขามีค่าใช้จ่ายที่ต้องรับผิดชอบในการดูแลป่าที่เบาขึ้น ทั้งยังมีเงินอีกก้อนที่เข้ามาสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านที่จะถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของชุมชน

นอกจากนี้ จากเสียงสะท้อนจากป่าชุมชนแม่ทา ที่มีการใช้กองทุนส่งเสริมสวัสดิการชุมชน เพื่อทดลองโครงการใบไม้แลกเงิน หรือการนำใบปลงทุนเลี้ยงวัว นั้น เป็นสิ่งที่ไม่รู้ว่าจะได้กำไรหรือคุ้มทุนไหนวันใด เพราะเป็นโครงการที่ชุมชนอยู่ในขั้นการทดลอง ซึ่งเป็นการลองผิดลองถูก

สิ่งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า สะท้อนถึงความสามารถของรัฐในการสนับสนุนให้ชุมชนมีงบประมาณในการดูแลป่าที่เพียงพอ เพราะด้วยบริบททางสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป การดูแลป่าด้วยใจของชาวบ้านนั้น หากมีงบประมาณที่เข้ามาสนับสนุนจะทำให้พวกเขามีแรง และงบที่สามารถนำไปใช้เพื่อดูแลป่าได้โดยตรง แต่ที่ผ่านมามีงบประมาณดังกล่าวไม่เพียงพอ และมีจำนวนน้อยมากกับพื้นที่ป่าที่ชุมชนต้องดูแล ประกอบกับกำลังของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ไม่เพียงพอ สิ่งดังกล่าวจึงเป็นข้อท้าทายที่ต้องนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ขณะที่กองทุนเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศนั้น จะต้องมีลักษณะการให้เปล่า เพราะส่วนหนึ่งเงินของกองทุนนี้ต้องกล้าที่จะให้ชุมชนนำ

เงินนั้นมาพัฒนา และสร้างฐานความรู้เพื่อปรับตัวต่อสภาวะโลกร้อน ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวต้องถือว่าเป็นการลงมือ ผลิต ลงมือ เพื่อให้ได้มาซึ่งประสบการณ์ในการเรียนรู้ที่จะสามารถนำมาต่อยอดต่อไป

4. บทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการป่าชุมชนเพื่อคาร์บอนเครดิต

กรมป่าไม้ และกรมทรัพยากรทะเลชายฝั่ง กลายเป็นหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบและดูแลพื้นที่ป่าชุมชน แต่บทบาทของหน่วยงานรัฐทั้งสองในโครงการป่าชุมชนคาร์บอนเครดิตกลับเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก การอนุมัติ อนุญาตเป็นหลัก มากกว่าการทำหน้าที่ในการถ่วงถ่วง ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าชุมชน กล่าวคือ การทำหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสองที่สะท้อนจากบทสัมภาษณ์ของชุมชนทั้ง 3 มีบทบาทที่น้อยมาก ทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ประชาสัมพันธ์โครงการเท่านั้น แต่ไม่สะท้อนบทบาทการถ่วงถ่วงตรวจสอบการดำเนินงานของภาคธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการ เห็นได้ชัดเจนในกรณีป่าชุมชนโคกยูง

ขณะเดียวกัน บทบาทการทำหน้าที่ที่สำคัญของรัฐคือ การให้ข้อมูล ที่มีทั้งด้านบวกและด้านลบ รวมถึงการทำความเข้าใจกับชุมชนอย่างถ่องแท้ และต้องควรมีระยะเวลาเพื่อให้ชุมชนสามารถศึกษาเข้าใจโครงการจนสามารถตัดสินใจด้วยตนเอง หรือสิทธิในการปฏิเสธเข้าร่วมโครงการเช่นกัน แต่บทบาทเหล่านี้กลับไม่สะท้อนออกมาในการทำหน้าที่ของกรมป่าไม้ และกรมทรัพยากรทะเลชายฝั่งสักเท่าใด จึงทำให้บางชุมชนที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว เข้าร่วมเพียงเพราะเชื่อถือในการทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก มากกว่าตัดสินใจเข้าร่วมโครงการที่ตนตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่ครบถ้วน

5. ภาวะสุญญากาศของกฎหมาย

เนื่องด้วยปัจจุบันพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังคงอยู่ระหว่างกระบวนการร่าง และรับฟังความคิดเห็นที่ยังไม่เป็นที่ยุติ และอีกทั้งการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพภูมิอากาศยังคงเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทยที่ประชาชนจำนวนมากยังขาดความรู้และตระหนักถึงความสำคัญ ทำให้ไม่มีมาตรการควบคุมต่อเรื่องนี้อาจเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ เช่น เรื่องการซื้อขายคาร์บอนที่ปัจจุบันได้มีการดำเนินการไปแล้วในบางพื้นที่และไม่มีมาตรการทางกฎหมายรองรับที่ชัดเจน ทำให้การซื้อขายคาร์บอนระหว่างเอกชนและชุมชนในปัจจุบันปรับใช้อย่างกฎหมายทั่วไปในเรื่องการเข้าทำสัญญาซื้อขายหรือการมีข้อตกลงเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตที่ไม่อาจบังคับตามข้อตกลงได้ การผิดข้อตกลงไม่มีผลบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน สัญญาหรือข้อตกลงเป็นสัญญาที่ร่างขึ้นโดยฝ่ายบริษัทเอกชนฝ่ายเดียว การซื้อขายคาร์บอนเครดิตขาดกระบวนการถ่วงถ่วง กระบวนการมีส่วนร่วม ชุมชนไม่ทราบกระบวนการนำไปขาย เหล่านี้ล้วนไปเป็นปัญหาจากภาวะสุญญากาศของกฎหมาย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทวิเคราะห์ มองร่ากฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยสายตาของชุมชนและกลุ่มเปราะบาง

การศึกษาและพัฒนาข้อเสนอด้วยฐานคิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) เป็นแนวคิดหลักที่คณะวิจัยฯ ใช้เป็นฐานในการพัฒนาข้อเสนอ การเขียนความเห็นจากคนเป็องล่าง การให้ความสำคัญกับชุมชน กลุ่มคนเปราะบาง กลุ่มคนชายขอบ ที่มักจะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอยู่เสมอ รวมถึงความสามารถในการรับผลกระทบที่มากกว่าคนกลุ่มอื่น จึงช่วยทำให้เห็นช่องว่างของกฎหมายที่ควรจะต้องสร้างความเป็นธรรมและไม่หลงลืม หน้าที่ของรัฐที่ต้องปกป้องคนกลุ่มนี้เช่นกัน เพราะพวกเขาเป็นคนกลุ่มใหญ่ของสังคมและกลับถูกละเลยมากที่สุด

คณะวิจัยฯ จึงมีข้อความเห็นต่อการพัฒนาร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ต้องคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 การรับรองสิทธิความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Environmental Justice) ความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) และความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น

การรับรองสิทธิในเชิงเนื้อหาของสิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีในร่างกฎหมายฉบับไม่ปรากฏการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่เพียงพอ มีแต่การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วม สิทธิการเข้าถึงข้อมูล และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่การรับรองสิทธิคือการให้ทุกคนเคารพและตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to healthy environment) สิทธิความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) สิทธิความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) สิทธิของคนรุ่นปัจจุบันและสิทธิของคนรุ่นอนาคต (Right of Intra-generation and Intergeneration) คนกลุ่มเปราะบาง รวมไปถึงคนชายขอบ ที่จะได้รับผลกระทบแต่กลับไม่ปรากฏการรับรองสิทธิเหล่านี้ไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญและจำเป็น รวมถึงการให้ความสำคัญต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและความเป็นอยู่ของผู้คน กฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพในหลายประเทศต่างรับรองไว้ การรับรองสิทธิเหล่านี้จะช่วยทำให้ทิศทางในการเขียนกฎหมายต้องตระหนักถึงกลุ่มคนที่จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มากยิ่งขึ้น และออกมาตรการที่สอดคล้อง เหมาะสมกับคำนึงถึงสิทธิเหล่านี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่ได้สร้างความตระหนักของการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีและเตรียมพร้อมสำหรับการสร้างความเป็นธรรมความเสมอภาค ให้กับประชาชนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เลย การเพิ่มการรับรองสิทธิ

เหล่านี้ยังเป็นการยืนยันการทำหน้าที่ของรัฐในการปกป้อง คุ้มครอง และสร้างหลักประกันให้ประชาชนสามารถอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นการรับรองสิทธิเหล่านี้เพิ่มเติม ยังส่งผลดีให้กับรัฐด้วยเช่นกัน

1.2 ความเอาใจจริงเอาใจของการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยตามร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังคงปรับตัวเป้าหมายได้ล่าช้า และไม่เท่าทันต่อสถานการณ์โลกที่สหประชาชาติเรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมกันลดก๊าซคาร์บอนฯ ให้ได้ร้อยละ 42 ภายในปี 2030 และร้อยละ 57 ในปี 2035 เพื่อจะรักษาอุณหภูมิโลกไม่ให้สูงเกิน 1.5 องศา แต่แผนกำหนดเป้าหมายลดก๊าซเรือนกระจกของไทยเคยถูกสถาบันนานาชาติประเมินแล้วว่า ยังขาดความเอาใจจริงเอาใจ และหากใช้มาตรฐานเดียวกับประเทศไทยอาจทำให้อุณหภูมิโลกสูงถึง 3-4 องศา ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ปรับเปลี่ยนเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซฯ ที่มีแนวทางจริงจัง และสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติแต่อย่างใด

1.3 การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและนโยบาย

โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ส่วนใหญ่ยังเป็นโครงสร้างจากหน่วยงานราชการเหมือนเดิม ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากเพราะทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันการอย่างมาก ทำให้การทำงานจึงรวมศูนย์ นโยบายต่าง ๆ มาจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถออกแบบนโยบายที่มีความหลากหลายและเปิดกว้างต่อความรู้ใหม่ ๆ ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายชุดนี้ควรจะต้องเป็นอิสระจากการเมือง มีที่มาที่เป็นอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ เพราะการทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องดูในทุกเรื่องอย่างรอบด้านและบูรณาการ

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาสัดส่วนของตัวแทนภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม กลับพบว่า สัดส่วนของภาคประชาสังคมมีเพียง 1 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากและไม่สามารถต่อรองอำนาจ หรือเป็นปากเป็นเสียงให้กับนโยบายที่ประชาชนต้องการได้ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงควรต้องเพิ่มสัดส่วนของภาคประชาชนสังคมที่มีประวัติทำงานร่วมกับชุมชนอย่างยาวนานให้มากขึ้น เพื่อให้สัดส่วนของคณะกรรมการมีความเป็นธรรมมากขึ้น

1.4 กองทุนภูมิอากาศ

คณะกรรมการกองทุนไม่มีภาคประชาชนและการใช้เงินกองทุนอาจมีอุปสรรคเรื่องของระเบียบการใช้เงินตามวิธีการทางบัญชีสำหรับชุมชนที่เข้าใช้เงินของกองทุน ทั้งสัดส่วนตัวแทนของภาคประชาชนจะต้องเพิ่มขึ้น เพราะว่าในร่างกฎหมายมีเพียงแค่ 1 คน ซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองกับคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของด้านอื่น

ขณะเดียวกัน มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการให้เงินสนับสนุนชุมชนด้วยการให้เปล่า เพราะถือเป็นการทดลองการปรับตัวของชุมชนต่อสภาวะโลกร้อน รวมไปถึงการเผชิญเหตุภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดจากสภาวะโลกร้อน นอกจากนี้ กองทุนยังควรมีการส่งเสริมธุรกิจวิสาหกิจขนาดเล็ก (SME) ที่มีจำนวนมากและไม่มีต้นทุนในการปรับตัวเพื่อมุ่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำ การมีเงินทุนสนับสนุนธุรกิจกลุ่มนี้ในระยะเปลี่ยนผ่าน จึงเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงเช่นกัน

1.5 ความเท่าทันต่อสถานการณ์แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

มีข้อสังเกตว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 แผนฉบับดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ซึ่งมีกรอบแนวทางระยะยาวของประเทศที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการส่งเสริมรูปแบบการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นกรอบในระยะยาว และถูกเขียนขึ้นมาในระยะเวลาที่นาน ซึ่งไม่เท่าทันต่อสภาพปัญหาในปัจจุบัน การมีแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ควรจะต้องเป็นกรอบเชิงนโยบายที่ออกแบบอย่างเป็นบูรณาการ เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม และต้องสามารถปรับให้เท่าทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งควรต้องคำนึงถึงมิติความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้องถูกคำนึงถึงในแผนแม่บทฉบับนี้

ทั้งนี้ ด้วยสภาวะการณ์โลกร้อนที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่อาจคาดเดาถึงความรุนแรงได้ล่วงหน้า และไม่แน่นอนนั้น การปรับให้มีการประเมินทบทวนแผนอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างมาก การวางแผนระยะยาว เป็นระยะเวลานานจึงไม่อาจตอบสนองต่อสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนไป ทั้งการออกแบบแผนแม่บทระดับชาติควรจะต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และรับฟังความเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนด้วยเช่นกัน

1.6 มาตรฐานและการกำกับดูแลในการจัดการและการใช้คาร์บอนเครดิต

ประเด็น มาตรการ Carbon credit เป็นสิ่งที่ยังมีข้อถกเถียงจากหลายส่วนว่าจะสามารถช่วยการลดการปล่อยคาร์บอนฯ ได้จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่สร้างขึ้นเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรม หรือเอกชนรายใหญ่ยังคงสามารถดำเนินธุรกิจ ด้วยการเอาเงินของธุรกิจไปอุดหนุนและสร้างกระบวนการลดคาร์บอนตามโครงการปลูกป่า หรืออนุรักษ์ป่าชายเลน ซึ่งเป็นการฟอกเขียว (Green washing) ให้กับภาคธุรกิจขนาดใหญ่ที่ยังคงใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล หรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ให้สามารถปล่อยคาร์บอนออกไปได้ ขณะเดียวกันอาจเกิดผลกระทบต่อชุมชน นำไปสู่ปัญหาการแย่งยึดพื้นที่จากชุมชนได้เช่นกัน เพราะพื้นที่ป่ารวมไปถึงชายทะเล ป่าชายเลน ส่วนใหญ่ล้วนเป็นพื้นที่ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และอยู่ภายใต้กฎหมายป่าอุทยาน ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเอื้อกฎหมายให้รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายโดยขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชน และผู้คนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่า

ดังนั้น มาตรการนี้ ต้องมีหลักประกันที่ต้องคุ้มครองชุมชนที่อยู่กับป่า จึงขอเสนอมาตรการที่ใช้กับการคุ้มครองชุมชนดังนี้

1. มาตรการป้องกันการฟอกเขียวซึ่งมีความคิดจาก ร่างกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสภาพภูมิอากาศ (The Climate Accountability Act: CLIMA) ได้มีการบัญญัติถึงการฟอกเขียว (Green washing) ที่เป็นวาทกรรมต่อการกระทำของบริษัทกลุ่มคาร์บอนเมเจอร์ที่เข้าร่วมโครงการเพื่อลดโลกร้อน (ผ่านการปลูกป่า เงินสนับสนุนชุมชนให้รักษาป่า เป็นต้น แต่ไม่ได้ลดการปล่อยคาร์บอนจากการดำเนินธุรกิจของตน) ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการเขียนกำกับ และให้นิยามความหมายของการฟอกเขียวอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การให้ข้อมูลเท็จที่แอบอ้างว่าการสินค้า การผลิตสินค้า หรือบริการนั้นเป็นมิตรต่อ

สิ่งแวดล้อม การกระทำนี้ไม่จำกัดอยู่เพียง การให้ข้อมูลที่ผิดพลาด การระบุผลกระทบที่น้อยเกินไป การหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงผลด้านลบ การกล่าวอ้างโดยไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน การกล่าวอ้างเกินจริง การรับรองที่เป็นเท็จจากบุคคลที่สาม หรืออื่น ๆ การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับฟอกเขียวต้องถูกยับยั้ง และการดำเนินการของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเขียวจะต้องถูกปรับเป็นจำนวน 15% ของรายได้ซึ่งต้องเปิดเผยและรายงานต่อคณะกรรมการกองทุน รวมไปถึงการกำหนดโทษต่อการปฏิเสธสภาพภูมิอากาศ ที่หมายถึงการกระทำที่จงใจหรือทำให้เข้าใจผิด ใช้ข้อมูลที่เป็นเท็จ ซึ่งขัดต่อหลักการทางวิทยาศาสตร์ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ บทลงโทษต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกินเกณฑ์มาตรการ

ทั้งนี้ ควรต้องดำเนินการธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน (UN Guideline Business and Human Rights) และหลักการการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน HRDD)

2. มาตรการการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนของภาคเอกชนต้องเพิ่มขึ้นจนเป็นศูนย์
3. ต้องเคารพสิทธิชุมชนในที่ดิน และผิวน้ำ
4. ต้องมีการรับรองหรือมาตรการ การให้ความยินยอมโดยอิสระ ล่วงหน้า และแจ้งให้ทราบ (Free, Prior, and Informed Consent: FPIC) โครงการคาร์บอนเครดิตจะต้องให้ข้อมูลแก่ชุมชน และต้องใช้ชุมชนเข้าใจถึงตัวโครงการอย่างรอบด้านดังกล่าว ทั้งชุมชนต้องมีสิทธิในการปฏิเสธไม่เข้าร่วมโครงการ

5. ต้องมีมาตรการชดเชยที่เป็นธรรม (Fair Compensation) ชุมชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินต้องได้รับรายได้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของรายได้รวม และชุมชนควรเป็นผู้กำหนดการใช้เงินนั้น

6. ชุมชนต้องมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม ด้วยการเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้นำในการบริหารจัดการ รวมถึงโอกาสในการฝึกอบรมและการจ้างงาน และชุมชนต้องสามารถเข้าถึงการสนับสนุนทางกฎหมายที่เป็นอิสระทั้งก่อนและระหว่างการดำเนินการ และที่สำคัญคือชุมชนต้องสามารถดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อของตน รวมไปถึงการทำให้ชุมชนสามารถเข้าถึงการชำระเงินคาร์บอนได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านคนกลาง

7. การบังคับใช้ หลักการเหล่านี้ที่กล่าวมาเหล่านี้ต้องมีรัฐบาลและหน่วยงานที่สามารถสร้างหลักประกันให้กับชุมชนได้ว่า จะมีการรับรองและตรวจสอบการทำงานของภาคธุรกิจ หรือตัวกลางอย่างเข้มงวด และต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่จะลดสิทธิของชุมชน

8. การไม่ผูกขาดความรู้ในการตรวจวัดคาร์บอนเครดิต ที่จะให้อำนาจเพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่งในเป็นผู้กุมอำนาจ และความรู้ในการตรวจวัดปริมาณการลด การปล่อยคาร์บอน แต่ควรต้องกระจายความรู้ให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น ทั้งต้องเปิดกว้างต่อองค์ความรู้ที่หลากหลายของท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ นอกจากกลไกคาร์บอนเครดิต หน่วยงานภาครัฐควรต้องมีการศึกษามาตรการลดการปล่อยก๊าซที่ไม่เป็นกลไกตลาดตามมาตรา 6.8 ในความตกลงปารีส (Non-market mechanisms under article 6.8 of the Paris Agreement) ด้วยการเริ่มต้นจากการถอดประสบการณ์ของประเทศโบลิเวีย ที่ได้เสนอกลไกสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืนโดยชุมชนท้องถิ่น หรือ “กลไกร่วมระหว่างการลดการ

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการตั้งรับปรับตัวเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืน (Joint Mitigation and Adaptation Mechanism for the Integral and Sustainable Management of Forests and Mother Earth หรือ JMAM) ที่สนับสนุนให้ชุมชนสามารถเข้าถึงกองทุนภูมิอากาศสีเขียว และนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ในการจัดการป่า ทรัพยากรดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีธรรมาภิบาล ใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ที่สามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางเกษตรและปศุสัตว์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงที่เกิดจากความเปราะบางของชุมชนและระบบนิเวศ ขณะเดียวกันก็เป็นกระบวนการตั้งรับปรับตัวที่ยั่งยืนสำหรับทั้งระบบนิเวศ และชุมชนที่อยู่กับป่า

1.7 มาตรการภาษีคาร์บอน

มาตรการภาษีคาร์บอนเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่การออกแบบมาตรการที่ป้องกันไม่ให้อากาศเอกชนขนาดใหญ่ที่ต้องจ่ายเงินภาษี ไม่ผลักระบายกับภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือเอาต้นทุนส่วนนี้มาใช้กับผู้บริโภค (ทั้งประชาชนทุกคนไม่ควรต้องแบกรับค่าภาษีคาร์บอนที่เท่ากันกับบริษัทเอกชนที่เป็นอุตสาหกรรมคาร์บอนเมเจอร์ เพราะว่าเป็นประชาชนเป็นก่อมลพิษ หรือปล่อยคาร์บอนไม่เท่ากับบริษัทขนาดใหญ่ (Carbon footprint)

1.8 มาตรการด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

1. มาตรการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรต้องคำนึงถึงการปรับตัวของภาคธุรกิจให้มุ่งไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ และต้องมีมาตรการในการประเมินผลกระทบจากการดำเนินกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสถานะโลกร้อนด้วย โดยมาตรการการประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment และรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment) เพราะกิจการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ล้วนเป็นกิจการที่ใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และสุขภาพของชุมชนและให้มีการประเมินทุก 5 ปี เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ และการดำเนินกิจการของภาคธุรกิจควรจะต้องมีการประเมินความเสี่ยงอย่างรอบด้าน ตามหลักการธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน (UN Guideline Business and Human Rights) และหลักการการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence) เพราะผลกระทบที่เกิดจากโลกร้อน ไม่ได้ส่งผลแต่เพียงชีวิต แต่กระทบในมิติทางสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรม รวมถึงความเป็นอยู่ที่ดี สิ่งเหล่านี้จึงจำเป็นอย่างยิ่ง

2. การปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ – กระบวนการปรับตัวของชุมชนเพื่อรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) ควรจะต้องกำหนดให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพราะในร่างนี้ไม่ได้วางแนวรับมือของชุมชน คนกลุ่มเปราะบางให้ชัดเจน และความสามารถในการฟื้นตัว กลุ่มเปราะบางไม่สามารถรับมือได้เท่าคนกับคนทั่วไปหรือชนชั้นกลาง เช่น Pm 2.5, น้ำป่าไหลหลาก

นอกจากนี้ ข้อสังเกตจากข้อมูลภาคสนามยังพบว่า ยังไม่มีชุมชนใดที่จะมีการวางแผน หรือพูดถึงแผนปรับตัวเพื่อรับมือต่อสถานะโลกร้อน จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการทำงานของภาครัฐยังไม่ได้มีการสื่อสาร ทำความเข้าใจต่อแผนการปรับตัวให้กับชุมชนมากพอ เพราะแม้กระทั่งป่าชุมชนต้นแบบทั้งสองพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งกลับไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนดังกล่าวแต่อย่างใด ประเด็นนี้จึงเป็นข้อท้าทายต่อการทำงานของ

รัฐที่ต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้ชุมชนสามารถวางแผนที่ต้องคาดการณ์ถึงภัยพิบัติ อุบัติภัยทางธรรมชาติที่นับวันจะเพิ่มและมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐยังต้องตระหนักถึงศักยภาพของชุมชนแต่ละแห่งที่ไม่เท่าเทียมกัน การจัดทำแผนการดำเนินงานเพียงแผนใดแผนหนึ่งนั้น ต้องอาศัยความรู้ประสบการณ์ในการสร้างแผนฉบับหนึ่งออกมา ซึ่งจุดนี้นับเป็นข้อท้าทายของชุมชน ที่ต้องอาศัยหน่วยงานหลายภาคส่วนเข้ามาส่งเสริมและสร้างความเข้าใจให้กับชุมชน

3. ด้านแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น จะต้องเปิดรับและกล้าที่จะทดลองชุดความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากชุมชน อันสอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณี ของชุมชน รวมไปถึงการที่ชุมชนสามารถออกแบบชุดโครงการหรือการดำเนินการที่ไม่ใช้กลไกตลาด (Carbon Credit) ได้ด้วย

4. การคำนึงถึงความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นตั้งแต่อดีต - ปัจจุบัน - และอาจเกิดขึ้นในอนาคต ประเทศไทยยังไม่มี การคิดถึงการประเมินมูลค่าเศรษฐศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะทำให้เกิดการประมาณการความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรมได้ ร่าง พรบ.ฉบับนี้ ควรจะต้องเตรียมพร้อมทั้งมาตรการนี้ด้วย ตามหลักการป้องกันไว้ก่อน และต้องคาดการณ์ถึงกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมด้วย (เพราะเมื่อไม่รู้ว่ามูลค่าทางสิ่งแวดล้อมมีเท่าไร แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ก็ไม่สามารถเตรียมพร้อม หรือมีคาดการณ์งบประมาณสำหรับการฟื้นฟูความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้)

1.9 มาตรการป้องกันการฟอกเขียว (Green Washing)

ทีมผู้วิจัย ขอเสนอให้มีมาตรการป้องกันการฟอกเขียวซึ่งมีความคิดจาก ร่างกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสภาพภูมิอากาศ (The Climate Accountability Act: CLIMA) ที่บัญญัติถึงการฟอกเขียว (Green washing) ที่เป็นวาทกรรมต่อการกระทำของบริษัทกลุ่มคาร์บอนเมเจอร์ที่เข้าร่วมโครงการเพื่อลดโลกร้อน (ผ่านการปลูกป่า เงินสนับสนุนชุมชนให้รักษาป่า เป็นต้น แต่ไม่ได้ลดการปล่อยคาร์บอนจากการดำเนินธุรกิจของตน) ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเขียนกำกับ และให้นิยามความหมายของการฟอกเขียวอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การให้ข้อมูลที่เท็จที่แอบอ้างว่าการสินค้า การผลิตสินค้า หรือบริการนั้นเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การกระทำนี้ไม่จำกัดอยู่เพียง การให้ข้อมูลที่ผิดพลาด การระบุผลกระทบที่น้อยเกินไป การหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงผลด้านลบ การกล่าวอ้างโดยไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน การกล่าวอ้างเกินจริง การรับรองที่เป็นเท็จจากบุคคลที่สาม หรืออื่น ๆ การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเขียวต้องถูกยับยั้ง และการดำเนินการของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเขียวจะต้องถูกปรับเป็นจำนวน 15% ของรายได้ซึ่งต้องเปิดเผยและรายงานต่อคณะกรรมการฟื้นฟูฯ รวมไปถึงการกำหนดโทษต่อการ ปฏิเสธสภาพภูมิอากาศ ที่หมายถึงการกระทำที่จงใจหรือทำให้เข้าใจผิด ใช้ข้อมูลที่เป็นเท็จ ซึ่งขัดต่อหลักการทางวิทยาศาสตร์ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ บทลงโทษต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกินเกณฑ์มาตรการ ดังนั้น การดำเนินการของภาคธุรกิจจึงควรต้องดำเนินการธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน (UN Guideline Business and Human Rights) และหลักการการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน

นอกจากนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิของประชาชนเป็นไปอย่างตรงไปตรงมา ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษต่อการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Strategic Litigation Against Public Participation : SLAPP) ทั้งคดีทางแพ่ง อาญา หรือปกครอง ต่อบุคคล สถาบันใด ๆ หรือส่วนราชการ หน่วยงานราชการ ที่กระทำการด้วยเจตนาที่ไม่สุจริต หรือก่อกวน เพื่อให้เกิดแรงกดดันเกินสมควร หรือขัดขวางความช่วยเหลือทางกฎหมายใด ๆ ที่จะเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือยืนยันสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติฉบับนี้ห้ามการฟ้องคดี SLAPPs และหากพบว่าผู้ใดจงใจกลั่นแกล้งฟ้องคดี จะต้องเสียค่าปรับ 15% ของรายได้ของผู้ฟ้องและนิติบุคคลที่ได้ยื่นฟ้องคดี SLAPPs เพื่อประโยชน์ของตนเอง การระบุหลักประกันดังกล่าวจึงเป็นเกราะป้องกันให้กับภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของภาคธุรกิจได้อย่างเต็มที่

คณะวิจัยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย ไม่ได้มีมาตรการป้องกันการฟอกเขียว และมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปากจากภาคธุรกิจถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการสร้างความตระหนักรู้ ความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงการดำเนินธุรกิจให้มุ่งสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ ซึ่งการมีข้อกำหนดดังกล่าวในร่างกฎหมายจะช่วยให้เกิดการสร้างมาตรการที่เป็นธรรมเพื่อให้ผู้คนตระหนักถึงเป้าหมายของการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนฯ ที่แท้จริง ขณะเดียวกัน การมีมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปาก (Anti SLAPPs) ก็เป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างสังคมที่เปิดกว้างต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของเหตุและผล และเพื่อป้องกันการฟ้องคดีเพื่อปิดปากไม่ให้ผู้คนแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของภาคธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

2. การส่งข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในระหว่างการศึกษาเพื่อพัฒนาเสนอความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ในวันที่ 8 – 22 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางเว็บไซต์รับฟังความคิดเห็นของรัฐบาล จึงทำให้คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ตัวแทนจากภาควิชาการด้านกฎหมาย ด้านวนศาสตร์ ประชาสังคม มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง มูลนิธิอินตามัน ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นผู้ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้รวบรวมความคิดเห็นและพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาข้อเสนอฉบับนี้ยังคงมีความบกพร่องเพราะเร่งจัดทำขึ้นในระยะเวลาที่กระชั้นชิด นับตั้งแต่ที่คณะผู้วิจัยได้ทราบข่าวของการเปิดรับฟังความคิดเห็น ฉะนั้น จึงยังคงมีความบกพร่องในเนื้อหา คำที่เรียบเรียง ทั้งไม่ได้เติมในส่วนกลไกมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปาก เนื่องจากในคำถามที่ถูกกำหนดให้นั้นไม่เปิดช่องให้มีการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม จึงทำให้ไม่สามารถเติมประเด็นดังกล่าวให้สอดคล้องกับคำถามได้ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอความเห็นต่อร่างกฎหมายดังนี้

● **ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (การรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 2)**

วัตถุประสงค์ของ ร่าง พรบ: วัตถุประสงค์หลักของร่างพระราชบัญญัตินี้มุ่งจัดการปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเน้นการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจและสังคมแบบคาร์บอนต่ำ เสริมสร้างศักยภาพในการปรับตัวให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยคำนึงถึงความเสมอภาค ความเป็นธรรมและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

1. ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อวัตถุประสงค์หลักของร่างพระราชบัญญัตินี้

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นประเด็นใหญ่ที่กระทบต่อทุกภาคส่วน ทั้งระดับภาคอุตสาหกรรม จนถึงชุมชน คนกลุ่มเปราะบาง ทั้งในมิติสังคม วัฒนธรรม การดำรงชีพที่ย่อมได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงควรที่จะต้องร่างออกมาเพื่อให้ครอบคลุมไปถึงมิติทางสังคม ที่ผู้คนที่ได้รับผลกระทบ เช่นกัน แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้กลับมุ่งเน้นผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาผลประโยชน์ของภาคธุรกิจเป็นสำคัญ จึงทำให้มาตรการที่ถูกออกแบบมาในร่างกฎหมายฉบับนี้ มุ่งเตรียมการไปทิศทางการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจและสังคมแบบคาร์บอนต่ำมากกว่าการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนที่เป็นต้นเหตุของโลกร้อน ขณะเดียวกันร่างกฎหมายฉบับนี้กลับขาดการเสริมสร้างศักยภาพมิติความเป็นธรรมในการปรับตัวให้กับสังคม ชุมชน ผู้เปราะบาง หรือคนที่จะตกงานจากการเปลี่ยนผ่านเทคโนโลยี รวมไปถึงสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังไม่ครอบคลุม ที่ถูกบัญญัติถึงน้อยมาก

หมวด 1 บททั่วไป

ร่างพระราชบัญญัตินี้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผนต่าง ๆ ซึ่งสิทธิดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้ที่มุ่งเน้นให้เกิดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้

การรับรองสิทธิในเชิงเนื้อหาของ Climate Justice เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีในร่างกฎหมายฉบับนี้ ไม่ปรากฏการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่เพียงพอ มีแต่การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วม สิทธิการเข้าถึงข้อมูล และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนุญรับรอง แต่การรับรองสิทธิคือการให้ทุกคนเคารพและตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to healthy environment) สิทธิความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) สิทธิความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) สิทธิของคนรุ่นปัจจุบันและสิทธิของคนรุ่นอนาคต (Right of Intra-generation and Inte-generation) คนกลุ่มเปราะบาง รวมไปถึงคนชายขอบ ที่จะได้รับผลกระทบแต่กลับไม่ปรากฏการรับรองสิทธิเหล่านี้ไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญและจำเป็น ที่กฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในหลายประเทศต่างรับรองไว้ การรับรองสิทธิเหล่านี้จะช่วยทำให้ทิศทางในการเขียนกฎหมายต้องตระหนักถึงกลุ่มคนที่จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ดีมากยิ่งขึ้น และออก

มาตรการที่สอดคล้อง เหมาะสมกับค่านึงถึงสิทธิเหล่านี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงไม่ได้สร้างความตระหนักรู้ของการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีและเตรียมพร้อมสำหรับการสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาค ให้กับประชาชนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เลย

การเพิ่มการรับรองสิทธิเหล่านี้ยังเป็นการยืนยันการทำหน้าที่ของรัฐในการปกป้อง คุ้มครอง และสร้างหลักประกันให้ประชาชนสามารถอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นการรับรองสิทธิเหล่านี้เพิ่มเติม ยังส่งผลดีให้กับรัฐด้วยเช่นกัน

หมวด 2 เป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดเป้าหมายระยะสั้น กลาง และยาวของการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบรรลุความกลางทางคาร์บอนภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. 2608 (ค.ศ. 2065) และ การมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว นอกจากนี้ยังกำหนดให้เป้าหมายดังกล่าวเป็นภารกิจที่หน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนต้องดำเนินการให้สอดคล้องกัน ทั้งยังต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ รวมถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวตามที่กำหนด

3. ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการกำหนดให้เป้าหมายตามร่างพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยตามร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังคงปรับตัวเป้าหมายได้ล่าช้า และไม่เท่าทันต่อสถานการณ์โลกที่สหประชาชาติเรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมกันลดก๊าซคาร์บอนฯ ให้ได้ร้อยละ 42 ภายในปี 2030 และร้อยละ 57 ในปี 2035 เพื่อจะรักษาอุณหภูมิโลกไม่ให้สูงเกิน 1.5 องศา แต่แผนกำหนดเป้าหมายลดก๊าซเรือนกระจกของไทยเคยถูกสถาบันนานาชาติประเมินแล้วว่า ยังขาดความเอาใจจริงเอาใจ และหากใช้มาตรฐานเดียวกันกับประเทศไทยอาจทำให้อุณหภูมิโลกสูงถึง 3-4 ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ปรับเปลี่ยนเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซฯ ที่มีแนวทางจริงจัง และสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติแต่อย่างใด

หมวด 3 คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดใช้ระบบคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนหลากหลาย จากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการออกกฎหมายลำดับรอง เสนอนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการต่าง ๆ เพื่อการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึง

การผลักดันนโยบายในระดับระหว่างประเทศ และการกำกับดูแลระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

4. ท่านมองว่าบทบาทของคณะกรรมการในด้านการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความครอบคลุมเพียงพอหรือไม่ ควรมีการปรับปรุงในประเด็นใดเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการบริหารจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือไม่

โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ส่วนใหญ่ยังเป็นโครงสร้างจากหน่วยงานราชการเหมือนเดิม ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากเพราะทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันการณ์อย่างมาก ทำให้การทำงานจึงรวมศูนย์ นโยบายต่าง ๆ มาจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถออกแบบนโยบายที่มีความหลากหลายและเปิดกว้างต่อความรู้ใหม่ ๆ ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายชุดนี้ควรจะต้องเป็นอิสระจากการเมือง มีที่มาที่เป็นอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ เพราะการทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องดูในทุกเรื่องอย่างรอบด้านและบูรณาการ

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาสัดส่วนของตัวแทนภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม กลับพบว่า สัดส่วนของภาคประชาสังคมมีเพียง 1 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากและไม่สามารถต่อรองอำนาจ หรือเป็นปากเป็นเสียงให้กับนโยบายที่ประชาชนต้องการได้ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงควรต้องเพิ่มสัดส่วนของภาคประชาสังคมที่มีประวัติทำงานร่วมกับชุมชนอย่างยาวนานให้มากขึ้น เพื่อให้สัดส่วนของคณะกรรมการมีความเป็นธรรมมากขึ้น

หมวด 4 กองทุนภูมิอากาศ

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศเพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ มุ่งสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เสมอภาคและเป็นธรรม สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและศักยภาพให้กับประเทศไทยในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยกองทุนมีรายได้จาก ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน ค่าปรับเป็นพินัย เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และการบริจาคจากภาคเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศ

5. ท่านคิดว่าแหล่งรายได้ที่กำหนดนี้เหมาะสมและยั่งยืนต่อการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยหรือไม่ และท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการนำรายได้จากกลไกภาคบังคับมาใช้ในกองทุนเฉพาะเพื่อสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว

คณะกรรมการกองทุนไม่มีภาคประชาชนและการใช้เงินกองทุนอาจมีอุปสรรคเรื่องของระเบียบการใช้เงินตามวิธีการทางบัญชีสำหรับชุมชนที่เข้าใช้เงินของกองทุน ทั้งสัดส่วนตัวแทนของภาคประชาชนจะต้องเพิ่มขึ้น เพราะว่าในร่างกฎหมายมีเพียงแค่ 1 คน ซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองกับคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของด้านอื่น ๆ

หมวด 5 แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามแผนนี้ และมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

6. ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ในการจัดทำแผนตามมาตรา 38 “แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ” เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยตามระยะเวลาที่กำหนดนั้น มีข้อสังเกตว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 ซึ่งมีกรอบแนวทางระยะยาวของประเทศที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการส่งเสริมรูปแบบการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นกรอบในระยะยาว และถูกเขียนขึ้นมาในระยะเวลาที่นาน ซึ่งไม่เท่าทันต่อสภาพปัญหาในปัจจุบัน การมีแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ควรจะต้องเป็นกรอบเชิงนโยบายที่ออกแบบอย่างเป็นบูรณาการ เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม และต้องสามารถปรับให้เท่าทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งควรต้องคำนึงถึงมิติความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมที่ต้องถูกคำนึงถึงในแผนแม่บทฉบับนี้ เพราะทุกการขับเคลื่อน ปฏิบัติการตามแผนแม่บทของรัฐย่อมกระทบกับวิถีชีวิตของผู้คนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

หมวด 6 ข้อมูลก๊าซเรือนกระจก

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้ 1) จัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศที่แสดงข้อมูลอย่างครบถ้วนตามหลักวิชาการมาตรฐานสากล และเปิดเผยต่อสาธารณะ และ 2) นิติบุคคลควบคุมรายงานข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับนำไปเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดรายละเอียดมาตรการการลดก๊าซเรือนกระจกผ่านกลไกราคาคาร์บอนอย่างเหมาะสม

7. ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการจัดทำและรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกตามร่างพระราชบัญญัตินี้

การจัดทำฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศตามมาตรา 44 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐได้แก่ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานของรัฐอื่นที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่จัดเก็บและรายงานข้อมูลกิจกรรมแก่กรมนี้ อาจสร้างภาระแก่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับข้อมูลที่น่ามาใช้คำนวณปริมาณการปล่อยหรือการลดก๊าซเรือนกระจก อีกทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อความคาดเคลื่อนของข้อมูล จึงควรมีการกำหนดหน่วยงานหลักสำคัญในการจัดเก็บข้อมูลเป็นการเฉพาะ เช่น หน่วยงานภาคพลังงาน หน่วยงานภาคการขนส่ง หน่วยงานภาคของเสีย หน่วยงานภาคกระบวนการอุตสาหกรรมและการใช้ผลิตภัณฑ์ หน่วยงานภาคการเกษตร และกำหนดให้มีหน่วยงานกลาง

สำหรับจัดเก็บข้อมูลกิจกรรมอื่นที่อาจมีเพิ่มเติมในอนาคตหรือไม่ เพื่อสร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสามารถนำไปเปรียบเทียบกันได้

การกำหนดหน้าที่ให้เอกชนรายงานข้อมูลกิจกรรมแก่หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 46 (2) ข้อมูลกิจกรรมที่ต้องรายงานนั้น มาตรา 44 กำหนดให้ “ต้องเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการคำนวณปริมาณการปล่อยหรือการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศและกรมและหน่วยงานของรัฐ ไม่อาจได้ข้อมูลนั้นมาโดยวิธีการอื่นหรือหากใช้วิธีการอื่นจะเป็นภาระแก่รัฐเกินความจำเป็น” ซึ่งในร่างกฎหมายฉบับนี้ยังเขียนไว้กว้าง ๆ ทั้งการจัดทำข้อมูลหรือรวบรวมข้อมูลที่ต้องรายงาน อาจเป็นการผลักภาระให้กับภาคเอกชนขนาดเล็กเพิ่มขึ้นในการจัดทำข้อมูลและอาจก่อให้เกิดการผลักภาระให้กับประชาชนผู้บริโภคสินค้าและบริการต่างๆ ต่อไปได้ เนื่องจากความสามารถในการรับผลกระทบของเอกชนต่อการจัดทำข้อมูลเพื่อคำนวณปริมาณการปล่อยหรือการลดก๊าซเรือนกระจกในแต่ละประเภทรวมถึงขนาดของเอกชนนั้นไม่เท่ากัน เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร เป็นต้น ดังนั้น มาตรการกำหนดให้เอกชนรายงานข้อมูลกิจกรรมแก่หน่วยงานของรัฐ จึงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่แตกต่างระหว่างประเภทและขนาดของเอกชน เพื่อไม่สร้างภาระที่เกินสมควรให้กับภาคเอกชน เช่นมาตรา 48 (2) โรงงานตามกฎหมายโรงงานยังเขียนไว้ กว้าง ๆ โรงงานเย็บผ้า โรงงานน้ำพริก ซึ่ง carbon footprint เทียบไม่ได้เลยกับอุตสาหกรรมเมเจอร์คาร์บอนจึงจำเป็นต้องสร้างมาตรการที่สนับสนุนหรือช่วยเหลือภาคเอกชนรายย่อย เพื่อที่จะทำให้มีการผลักภาระค่าใช้จ่ายที่เสียไปจากการจัดทำข้อมูลมาเพิ่มภาระให้กับผู้บริโภค ดังนั้น กฎหมายต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมสำหรับธุรกิจในแต่ละขนาดด้วยเช่นกัน

หมวด 7 การลดก๊าซเรือนกระจก

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ซึ่งเน้นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐและการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ โดยกรมมีหน้าที่และอำนาจในการริเริ่ม ผลักดัน และประสานให้หน่วยงานรัฐดำเนินการพัฒนาและแก้ไขนโยบาย กฎหมาย หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว

8. ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ในการการจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ตามมาตรา 66 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งในมาตรา 4 กำหนดค่านิยามของ คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ฉะนั้น คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศจึงประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 จะเห็นได้ว่าประกอบไปด้วยหน่วยงานภาครัฐจำนวนมาก แต่การจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศควรกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ เช่น หน่วยงานภาคพลังงาน หน่วยงานภาคการขนส่ง หน่วยงานภาคของเสีย หน่วยงานภาคกระบวนการอุตสาหกรรมและการใช้ผลิตภัณฑ์ หน่วยงานภาคการเกษตร รวมถึงตัวแทนของหน่วยงานหรือกลุ่มผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซ

เรือนกระจกของประเทศ เพื่อให้การจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศสามารถบังคับใช้ได้จริงและมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินการและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ

หมวด 8 ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS)

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นกลไกราคาคาร์บอนภาคบังคับที่สามารถกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิตของภาคส่วนต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศ ทำให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตาม และทำให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีราคาที่ต้องจ่ายเป็นไปตามหลักการ Polluter Pays Principle

9. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดตั้งระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามมาตรา 94 ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกถือเป็นทรัพย์สิน สามารถโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่าย โดยประการอื่นระหว่างนิติบุคคล ควบคุม ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน อันส่งผลให้การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนิติบุคคล ควบคุมสามารถซื้อขายกันได้และหากเกิดเหตุการณ์ เช่น มาตรา 97(2) จำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีมากเกินไป เป็นต้น จึงมีข้อสังเกตว่าการกำหนดมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามร่างกฎหมายดังกล่าว มีความเพียงพอที่จะทำให้นิติบุคคลควบคุม เกิดแรงจูงใจหรือการพัฒนากิจกรรมของตนเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าเน้นไปที่การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทดแทนหรือไม่ เช่น มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรา 98 (1) จัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมโดยไม่เกินร้อยละ 25 ของสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสิทธิสำรอง อาจเป็นช่องทางให้นิติบุคคลควบคุมปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าที่ได้รับการจัดสรรตามปกติได้ เป็นต้น

ดังนั้น จึงเสนอว่า ควรมีการจัดสรรสิทธิที่ลดลงเรื่อย ๆ และต้องใส่เป้าหมายว่าจะลดเหลือกี่เปอร์เซ็นต์ในปีที่เท่าใด ต้องระบุให้ชัดเจน เพราะว่าเป้าหมายของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการมุ่งสู่การลดการปล่อยคาร์บอน ทำให้กลไกกฎหมายต้องระบุให้ชัดเจนว่า เครื่องมือดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือหรือกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจและสังคมแบบคาร์บอนต่ำ เสริมสร้างศักยภาพในการปรับตัวให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสร้างสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน เป็นธรรมต่อคนทุกกลุ่ม

หมวด 9 กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (CBAM)

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้ง กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (CBAM) เพื่อจัดการกับการรั่วไหลของคาร์บอน (Carbon Leakage) คือป้องกันการย้ายฐานการผลิตและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปต่างประเทศ หรือการนำเข้าสินค้าที่ผลิตจากต่างประเทศเข้ามาแทนที่สินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศ

ไทยเพราะความเข้มงวดของนโยบายหรือกฎหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างกันเมื่อประเทศไทยมีการบังคับใช้กลไกราคาคาร์บอน (ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาษีคาร์บอน) ส่งผลให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการผลิตสินค้ามีราคาที่ต่อจ่าขาย ต้นทุนในการผลิตสินค้ามีราคาเพิ่มขึ้น

10. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดตั้งกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (CBAM) เพื่อจัดการกับการรั่วไหลของคาร์บอน (Carbon Leakage) ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

กลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (CBAM) เห็นได้ว่า เน้นไปที่การกำหนดให้ผู้นำเข้าสินค้าตามที่กำหนด ขึ้นทะเบียนส่งรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้าและชำระราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนตามที่กำหนด โดยกฎหมายยังคงมีการเปิดช่องให้กับผู้นำเข้าสินค้าสามารถขอลดหย่อนราคาที่ต่อจ่าขายสำหรับใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน เช่น มาตรา 112 กำหนดให้ผู้นำเข้าสินค้าสามารถนำหลักฐานการชำระราคาคาร์บอนที่ได้ชำระไปแล้วตามกฎหมายในประเทศผู้ผลิตสินค้าที่นำเข้ามาเพื่อขอลดหย่อนราคาที่ต่อจ่าขายสำหรับใบรับรองการปรับราคาคาร์บอน แต่ไม่ให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีการคืนเงินตามเป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการภายในประเทศ เกิดข้อเสียเปรียบหากสินค้าที่นำเข้ามานั้นมีต้นทุนค่าใช้จ่ายน้อยกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ จึงควรมีการกำหนดมาตรการและเพดานราคาที่ชัดเจนสำหรับราคาใบรับรองการปรับราคาคาร์บอนของสินค้านำเข้า เพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้บริโภคสินค้านั้นๆ อีกทั้งยังขาดหลักการในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้นำเข้าสินค้าในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเสมือนกับผู้ประกอบการภายในประเทศ

หมวด 10 ภาษีคาร์บอน

ร่างพระราชบัญญัติจัดให้มีการเก็บภาษีคาร์บอนจากสินค้าที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขณะใช้งาน โดยผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าต้องชำระภาษีตามปริมาณสินค้าที่ผลิตหรือนำเข้าตามอัตราภาษีที่กำหนดในกฎกระทรวงไม่เกินอัตราที่ระบุไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัตินี้

11. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดเก็บภาษีคาร์บอนตามร่างพระราชบัญญัตินี้

มาตรการภาษีคาร์บอน - เป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ออกแบบมาตรการที่ป้องกันไม่ให้ภาคเอกชนขนาดใหญ่ที่ต้องจ่ายเงินภาษี ไม่ผลักภาระต่อภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือเอาต้นทุนส่วนนี้มาใช้กับผู้บริโภค (ทั้งประชาชนทุกคนไม่ควรต้องแบกรับค่าภาษีคาร์บอนที่เท่ากันกับบริษัทเอกชนที่เป็นอุตสาหกรรมคาร์บอนเมเจอร์ เพราะว่าเป็นประชาชนเป็นก๋อมลพิษ หรือปล่อยคาร์บอนไม่เท่ากับบริษัทขนาดใหญ่ (Carbon footprint) เมื่อได้พิจารณาบัญชีพิกัดอัตราภาษีคาร์บอน จะเห็นว่ามุ่งเก็บภาษีกับเอกชนที่ยังคงใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล แต่ขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งพลังงานที่ประชาชนส่วนใหญ่ใช้ในการดำรงชีพเช่นกัน การออกแบบมาตรการที่รัดกุมและเป็นธรรมเพื่อไม่ให้เกิดการโยนภาระซ้ำเติมให้กับคนที่มีรายได้น้อย หรือคนยากจน กลุ่มเปราะบาง จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และยังไม่เห็นมาตรการที่รัดกุมและเป็นธรรมมากพอในร่างพระราชบัญญัตินี้

หมวด 11 คาร์บอนเครดิต

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้มีมาตรฐานและการกำกับดูแลในการจัดการและการใช้คาร์บอนเครดิต รวมถึงการซื้อขายคาร์บอนเครดิต เพื่อจัดการคาร์บอนเครดิตอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศ สร้างความโปร่งใสในการติดตามและตรวจสอบ ป้องกันการทุจริตและการใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง สร้างความเชื่อมั่นในตลาดคาร์บอนเครดิต พร้อมทั้งสนับสนุนโครงการการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ และประชาชน

12. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการกำหนดให้มีมาตรฐานและการกำกับดูแลในการจัดการและการใช้คาร์บอนเครดิตตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ประเด็น มาตรการ Carbon credit เป็นสิ่งที่ยังมีข้อถกเถียงจากหลายส่วนว่าจะสามารถช่วยการลดการปล่อยคาร์บอนฯ ได้จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่สร้างขึ้นเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรม หรือเอกชนรายใหญ่ยังคงสามารถดำเนินธุรกิจ ด้วยการเอาเงินของธุรกิจไปอุดหนุนและสร้างกระบวนการลดคาร์บอนตามโครงการปลูกป่า หรืออนุรักษ์ป่าชายเลน ซึ่งเป็นการฟอกเขียว (Green washing) ให้กับภาคธุรกิจขนาดใหญ่ที่ยังคงใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล หรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ให้สามารถปล่อยคาร์บอนออกไปได้ ขณะเดียวกันอาจเกิดผลกระทบต่อชุมชน นำไปสู่ปัญหาการแย่งยึดพื้นที่จากชุมชนได้เช่นกัน เพราะพื้นที่ป่ารวมไปถึงชายทะเล ป่าชายเลน ส่วนใหญ่ล้วนเป็นพื้นที่ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และอยู่ภายใต้กฎหมายป่าอุทยาน ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเอื้อกฎหมายให้รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายโดยขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชนและผู้คนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่า

ดังนั้น มาตรการนี้ ต้องมีหลักประกันที่ต้องคุ้มครองชุมชนที่อยู่กับป่า จึงขอเสนอมาตรการที่ใช้กับการคุ้มครองชุมชนดังนี้

1. มาตรการป้องกันการฟอกเขียวซึ่งมีความคิดจาก ร่างกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสภาพภูมิอากาศ (The Climate Accountability Act: CLIMA) ได้มีการบัญญัติถึงการฟอกเขียว (Green washing) ที่เป็นวาทกรรมต่อการกระทำของบริษัทกลุ่มคาร์บอนเมเจอร์ที่เข้าร่วมโครงการเพื่อลดโลกร้อน (ผ่านการปลูกป่า เงินสนับสนุนชุมชนให้รักษาป่า เป็นต้น แต่ไม่ได้ลดการปล่อยคาร์บอนจากการดำเนินธุรกิจของตน) ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการเขียนกำกับ และให้นิยามความหมายของการฟอกเขียวอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การให้ข้อมูลที่เท็จที่แอบอ้างว่าการสินค้า การผลิตสินค้า หรือบริการนั้นเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การกระทำนี้ไม่จำกัดอยู่เพียง การให้ข้อมูลที่ผิดพลาด การระบุผลกระทบที่น้อยเกินไป การหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงผลด้านลบ การกล่าวอ้างโดยไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน การกล่าวอ้างเกินจริง การรับรองที่เป็นเท็จจากบุคคลที่สาม หรืออื่น ๆ การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับฟอกเขียวต้องถูกยับยั้ง และการดำเนินการของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเขียวจะต้องถูกปรับเป็นจำนวน 15% ของรายได้ ซึ่งต้องเปิดเผยและรายงานต่อคณะกรรมการกองทุน รวมไปถึงการกำหนดโทษต่อการปฏิเสธสภาพภูมิอากาศ ที่หมายถึง

การกระทำที่จูงใจหรือทำให้เข้าใจผิด ใช้ข้อมูลที่เป็นเท็จ ซึ่งขัดต่อหลักการทางวิทยาศาสตร์ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ บทลงโทษต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกินเกณฑ์มาตรฐาน

ทั้งนี้ ควรต้องดำเนินการธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน (UN Guideline Business and Human Rights) และหลักการการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD)

2. มาตรการการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนของภาคเอกชนต้องเพิ่มขึ้นจนเป็นศูนย์
3. ต้องเคารพสิทธิชุมชนในที่ดิน และผืนน้ำ
4. ต้องมีการรับรองหรือมาตรการ การให้ความยินยอมโดยอิสระ ล่วงหน้า และแจ้งให้ทราบ (Free, Prior, and Informed Consent: FPIC) โครงการคาร์บอนเครดิตจะต้องให้ข้อมูลแก่ชุมชน และต้องใช้ชุมชนเข้าใจถึงตัวโครงการอย่างรอบด้านดังกล่าว ทั้งชุมชนต้องมีสิทธิในการปฏิเสธไม่เข้าร่วมโครงการ
5. ต้องมีมาตรการชดเชยที่เป็นธรรม (Fair Compensation) ชุมชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินต้องได้รับรายได้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของรายได้รวม และชุมชนควรเป็นผู้กำหนดการใช้เงินนั้น
6. ชุมชนต้องมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม ด้วยการเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้นำในการบริหารจัดการ รวมถึงโอกาสในการฝึกอบรมและการจ้างงาน และชุมชนต้องสามารถเข้าถึงการสนับสนุนทางกฎหมายที่เป็นอิสระทั้งก่อนและระหว่างการดำเนินการ และที่สำคัญคือชุมชนต้องสามารถดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อของตน รวมไปถึงการทำให้ชุมชนสามารถเข้าถึงการชำระเงินคาร์บอนได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านคนกลาง
7. การบังคับใช้ หลักการเหล่านี้ที่กล่าวมาเหล่านี้ต้องมีรัฐบาลและหน่วยงานที่สามารถสร้างหลักประกันให้กับชุมชนได้ว่า จะมีการรับรองและตรวจสอบการทำงานของภาคธุรกิจ หรือตัวกลางอย่างเข้มงวด และต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่จะลดทอนสิทธิของชุมชน

ทั้งนี้ นอกจากกลไกคาร์บอนเครดิต หน่วยงานภาครัฐควรต้องมีการศึกษามาตรการลดการปล่อยก๊าซ ที่ไม่เป็นกลไกตลาดตามมาตรา 6.8 ในความตกลงปารีส (Non-market mechanisms under article 6.8 of the Paris Agreement) ด้วยการเริ่มต้นจากการถอดประสบการณ์ของประเทศโปแลนด์ ที่ได้เสนอกกลไกสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืนโดยชุมชนท้องถิ่น หรือ “กลไกร่วมระหว่างการผลิตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการตั้งรับปรับตัวเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืน (Joint Mitigation and Adaptation Mechanism for the Integral and Sustainable Management of Forests and Mother Earth หรือ JMAM) ที่สนับสนุนให้ชุมชนสามารถเข้าถึงกองทุนภูมิอากาศสีเขียว และนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ในการจัดการป่า ทรัพยากรดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีธรรมาภิบาล ใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ที่สามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางเกษตร

และปศุสัตว์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงที่เกิดจากความเปราะบางของชุมชนและระบบนิเวศ ขณะเดียวกันก็เป็นกระบวนการตั้งรับปรับตัวที่ยั่งยืนสำหรับทั้งระบบนิเวศ และชุมชนที่อยู่กับป่า

หมวด 12 การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้มีการจัดทำข้อมูลและองค์ความรู้ การประเมินความเสี่ยง และการจัดทำแผนปรับตัวในระดับชาติ แผนปฏิบัติการ และแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น โดยกรมมีหน้าที่และอำนาจในการริเริ่ม ผลักดัน และประสานให้หน่วยงานรัฐดำเนินการพัฒนาและแก้ไขนโยบาย กฎหมาย หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว

13. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อมาตรการด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามร่างพระราชบัญญัตินี้

1. มาตรการการประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรเป็นส่วนหนึ่งของ EIA และ EHIA เพราะกิจการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ล้วนเป็นกิจการที่ใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และสุขภาพของชุมชนและให้มีการประเมินทุก 5 ปี เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ และการดำเนินกิจการของภาคธุรกิจควรจะต้องมีการประเมินความเสี่ยงอย่างรอบด้าน ตามหลักการธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน (UN Guideline Business and Human Rights) และหลักการการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน HRDD เพราะผลกระทบที่เกิดจากโลกร้อน ไม่ได้ส่งผลแต่เพียงชีวิต แต่กระทบในมิติทางสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรม รวมถึงความเป็นอยู่ที่ดี สิ่งเหล่านี้จึงจำเป็นอย่างยิ่ง
2. เรื่องการปรับตัว – กระบวนการปรับตัวของชุมชนเพื่อรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) อยากให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพราะในร่างนี้ไม่ได้วางแนวรับมือของชุมชน คนกลุ่มเปราะบางให้ชัดเจน และความสามารถในการฟื้นตัว กลุ่มเปราะบางไม่สามารถรับมือได้เท่าคนกับคนทั่วไปหรือชนชั้นกลาง เช่น Pm 2.5, น้ำป่าไหลหลาก
3. ด้านแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น จะต้องเปิดรับและกล้าที่จะทดลองชุดความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากชุมชน อันสอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณีของชุมชน รวมไปถึงการที่ชุมชนสามารถออกแบบชุดโครงการหรือการดำเนินการที่ไม่ใช้กลไกตลาด (Carbon Credit) ได้ด้วย

หมวด 13 มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม (Taxonomy)

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดทำมาตรฐานกลางที่ใช้อ้างอิงในการจำแนกและจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งเป็นการกำหนดคำนิยาม คำอธิบาย เงื่อนไข และตัวชี้วัดที่ชัดเจนเป็นรายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเป็นคู่มือให้ทุกภาคส่วนเข้าใจและประเมินได้

ตรงกันว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นมีการดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมหรือไม่ และอยู่ในระดับใด โดยคณะกรรมการจะประกาศหลักเกณฑ์การบังคับใช้มาตรฐานนี้ในกรณีการจัดทำนโยบาย แผนปฏิบัติการ มาตรการลดก๊าซเรือนกระจก การใช้จ่ายเงินกองทุน การรายงานข้อมูลจากนิติบุคคลในระบบ ชื่อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และกรณีอื่น ๆ ตามที่ประกาศ

14. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดทำและบังคับใช้มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม (Taxonomy) ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

กลไกนี้เป็นกลไกทางการเงินใหม่ ที่จะเข้ามาจัดมาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมด้วยการจำแนกหมวดหมู่กิจกรรมเศรษฐกิจ โดยจะครอบคลุม 5 ภาคเศรษฐกิจ ได้แก่ ภาคพลังงานและภาคขนส่ง ภาคเกษตร รวมถึงปศุสัตว์ ประมง และป่า ภาคอาคารและอสังหาริมทรัพย์ ภาคอุตสาหกรรมการผลิต และภาคการจัดการของเสีย ซึ่งมีความน่ากังวลอย่างยิ่งกับมาตรการที่จะออกมาเพื่อบังคับใช้ เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจกับคณะกรรมการในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำมาตรฐานจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาบังคับใช้ตามมาตรา 175 ซึ่งครอบคลุมทุกระดับไม่ว่าจะเป็นการออกแผน การใช้จ่ายเงินกองทุน การรายงานข้อมูลของนิติบุคคลควบคุม ซึ่งที่มาของคณะกรรมการมาจากภาคส่วนราชการ และภาคเอกชนเป็นหลัก จึงทำให้การออกแบบนโยบายต้องคำนึงถึงมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนให้มากยิ่งขึ้นในการเข้าไปออกแบบนโยบายร่วมด้วย เพราะไม่เช่นนั้น มาตรการที่ออกมาก็จะมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ และเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชุมชน ประชาชน โดยเฉพาะคนที่อยู่กับป่า หรือผืนน้ำ และสร้างผลกระทบต่อภาคส่วนเกษตร ปศุสัตว์ ประมง และป่า ที่มีศักยภาพในการพัฒนาที่ไม่เท่ากับภาคธุรกิจในส่วนอื่น ๆ ในข้อนี้ยังไม่เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีแนวทางที่ชัดเจนต่อการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้คนทุกภาคส่วนได้อย่างไร

ทั้งในร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ระบุถึงการสร้างฐานข้อมูลกลางที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ทางช่องทางออนไลน์ ที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลโครงการทั้งหมดที่ใช้เกณฑ์ Thailand Taxonomy รวมถึงเผยแพร่แผนการปรับปรุงการดำเนินงานเพิ่มเติม และรายชื่อผู้จัดทำต่อสาธารณะ รวมไปถึงเกณฑ์ในการพิจารณาข้อมูลกิจกรรม โครงการหรือบริษัท ที่เข้าร่วมโครงการ แต่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรืออาจสร้างผลกระทบเชิงลบอย่างมีนัยสำคัญ สิ่งเหล่านี้จำเป็นการสร้างฐานข้อมูลกลางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างตรงไปตรงมา มีธรรมาภิบาล และโปร่งใส ทั้งควรต้องกำหนดมาตรการขั้นต่ำในการป้องกันผลกระทบทางสังคม (Minimum Social Safeguards: MSS) ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นมาตรการป้องกันอีกชั้นหนึ่งให้กับกลุ่มคนเปราะบาง กลุ่มคนที่สุ่มเสี่ยงได้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และเพื่อเป็นการป้องกันการฟอกเขียว (Green washing) ดังนี้ การเขียนกฎหมายในเรื่องมาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมด้วยการจำแนกหมวดหมู่กิจกรรมเศรษฐกิจจึงควรต้องระบุมาตรการทางการเงินที่ยั่งยืนและเป็นธรรมให้ชัดเจน โดยต้องระบุถึง มาตรการการลดการปล่อยคาร์บอน (Climate Change mitigation) ความเป็นธรรมด้านการปรับตัวจากสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Adaptation)

การปกป้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity protection) ความยืดหยุ่นของทรัพยากรธรรมชาติ (Resources resilience) และ การป้องกันและควบคุมมลพิษต่าง ๆ (Pollution prevention and control) ซึ่งไม่ปรากฏในร่างกฎหมายดังกล่าว

บรรณานุกรม

กฎหมาย

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

ประเทศเคนย่า: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2023 (THE CLIMATE CHANGE ACT 2023)

ประเทศฟิลิปปินส์: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2009 (THE CLIMATE CHANGE ACT OF 2009)

ประเทศอังกฤษ: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 (THE CLIMATE CHANGE ACT 2008)

ประเทศอูกันดา: พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (NATIONAL CLIMATE CHANGE ACT 2021)

ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูกและบำรุงป่าชายเลนสำหรับชุมชน พ.ศ. 2567, ระบบออนไลน์ :

ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ.2567, ร

ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ.2564,

รัฐธรรมนูญประเทศโบลิเวีย Bolivia (Plurinational State of) 2009

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

แหล่งข้อมูลอ้างอิง

BCG, รายงานพิเศษ : “ความสำเร็จการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย”, เผยแพร่เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2566, ระบบออนไลน์ : <https://bcg.in.th/data-center/articles/thailands-forest-management-success/>.

Bolivia Climate Change, **Poverty and Adaptation Executive Summary**, Oxfam International, online : https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bolivia-climate-change-adaptation-summary-0911_4.pdf

Bolivia, **The Climate Change Knowledge Portal (CCKP)**. Online : <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/bolivia/climate-data-historical#:~:text=Since%201939%2C%20mean%20annual%20temperature,two%2Dthirds%20of%20its%20volume.>

Climate Change Strategy 2021- 2024, UK Export Finance, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6148b3ffe90e070438c9463d/UKEF_Climate_Change_Strategy_2021.pdf

Commission on Human Rights of the Phillippines, National Inquiry on Climate Change report, 2022, Greennews, เพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 25 ประโยชน์ของใคร?, เผยแพร่เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2562, ระบบออนไลน์ : <https://greennews.agency/?p=19202#:~:text=สอดคล้องกับแผนพัฒนา,ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีก%252015%25.>

UK Parliament declares climate change emergency, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48126677>

United Nations Human Rights office of the High Commission, Human Rights and Climate Change, ระบบออนไลน์ :

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMClimateChange.pdf>. หน้า 1.

World Rainforest Movement, การแปลงป่าเป็นทุนครั้งใหม่ด้วยคาร์บอนเครดิต (ตอนที่ 1), เผยแพร่เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://www.wrm.org.uy/th/bulletin-articles/thailand-valuing-forests-as-carbon-credits>.

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ทช. จับมือกับชุมชนจังหวัดกระบี่ และภาคีพันธมิตร จัดงาน "วันป่าชายเลนโลก ประจำปี 2566" เดินหน้าขับเคลื่อนโครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต มุ่งสร้างประโยชน์ให้กับชุมชน, เผยแพร่เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2566, ระบบออนไลน์ :

<https://www.dmcr.go.th/detailAll/66958/nws/11>

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, COP23 – COP23, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566,

https://datacenter.deqp.go.th/service-portal/cop23/derivation_cop23/#:~:text=ความตกลงปารีสมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่,21%20กันยายน%20พ.ศ.%202559.

เขตโท ลังการ์พินธุ์, (2560), สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 10 (1), น. 47-61

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, (2560), ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม Environmental Justice, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, น.4-6

มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์, โครงการจัดการคาร์บอนเครดิตในป่าเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, ระบบออนไลน์ :

<https://www.maefahluang.org/domestic-program-08/>.

ชวลีพร อารามเนตร, “กฎหมายโลกร้อน” กติกาใหม่ หนุนเศรษฐกิจรับเงื่อนไขสิ่งแวดล้อม”, กรุงเทพธุรกิจ, เผยแพร่เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://www.bangkokbiznews.com/environment/1066340>.

ฐานข้อมูลย่านชุมชนชนเก่าศรีราชา เกาะลันตาใหญ่ จังหวัดกระบี่ ออนไลน์:

<https://culturalenvi.onep.go.th/storage/documents/2021/6/11/pEU5V9LeLbUtbMJKxxMuYw6JciZ4LK1XFYXAM3EZ.pdf>

ทศวิณห์ เกียรติหัตต์, “กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรกฎาคม 2563, ระบบออนไลน์ :

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article/Ssenate/7_63-2.pdf.

ธนศร์ รัตนกุล, ป่าชุมชน การหยัดยืนของชุมชนเพื่ออยู่ร่วมกับป่า, BABOONHUB, เผยแพร่เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://baboonhub.com/monitoring-and-evaluation-community-forest/>.

นิกร เตจ๊ะแยง, การจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ตำบลทาเหนือ, องค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ คณะกรรมการป่าชุมชน ตำบลทาเหนือ,

https://www.nationalhealth.or.th/sites/default/files/upload_files/03_Nikorn_17_1_3.pdf.

ประชาไท, เปิดชื่อ 99 ‘ป่าชุมชนชายเลน’ จัดสรรให้บริษัทขึ้นทะเบียน ‘ป่าชุมชนคาร์บอน’ กับคำถามถึงความเป็นธรรม, เผยแพร่เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2566, ระบบออนไลน์ : <https://prachatai.com/journal/2023/10/106166>.

ปิยะนุช ยะโส, พัฒนาการขอการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลทาเหนือ, รายงานการค้นคว้าอิสระ ปริญญาตรี ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้, พ.ศ. 2557, หน้า 101. ระบบออนไลน์ :

http://webpac.library.mju.ac.th:8080/mm/fulltext/thesis/2558/Piyanuch_Yaso/fulltext.pdf.

- พาฝัน หน่อแก้ว, “Climate Justice: ทุน รวย จน ความเหลื่อมล้ำ และความเท่าเทียม”, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2566, [tun.ruey.com/ClimateJustice \(themomentum.co\)](http://tun.ruey.com/ClimateJustice).
- มติชน, กรมป่าไม้ พร้อมขยายผล ชื้อขาย คาร์บอนเครดิตเข้าสู่ตลาดไปยังป่าชุมชนทั่วประเทศ, เผยแพร่เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2568, ระบบออนไลน์ : https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_5013834.
- วิสุรินทร์ มูลละ, **หลักสิทธิมนุษยชน**, สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2567, จาก http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/Individual_Study_246.pdf
- ศักดิ์ณรงค์ มงคล,(2558), **ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม**, วารสารพัฒนาสังคม,17(2), 87-112
- ศุภวิชัย พ่วงสุวรรณ, “วิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.”, วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วลัยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ฉบับที่ 16 (2) หน้า 3
- ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา. (2559). **โครงการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน”**. ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. น.27-33
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, **กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (1)**, สถาบันวิจัยและพัฒนาศกดี สำนักงานยุติธรรม ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม) 2551, น.39
- สมภพ ประทุม, (2567), **ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม:การดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**, สำนักงานศาลยุติธรรม,น.28
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 23 กันยายน 2566 ทส. เพิ่มป่าชายเลน 3 แสนไร่ สร้างคาร์บอนเครดิต จริงหรือ?, ระบบออนไลน์ : <https://www.onep.go.th/23-กันยายน-2566-ทส-เพิ่มป่าชายเลน/>.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงาน, **กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC)**, สืบค้นวันที่ 2 สิงหาคม 2567, เว็บไซต์ <https://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/unfccc>
- สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (Climate change),ระบบออนไลน์:
https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/575974/t216_2564_1_1.pdf?sequence=1
- อริศรา เหล็กคำ, ความรับผิดชอบของรัฐและธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของสิทธิมนุษยชน, วารสารนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2561), <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/109657/97421> , หน้า 48.
- แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย,**ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**, สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/udhr/>
- Environmental Protection Agency -EPA, **Environmental Justice**, Online Accessed: 2 August 2024, Available from: <https://www.epa.gov/environmentaljustice>
- การทำงานของเครือข่ายการมีส่วนร่วม**, สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2568, ระบบออนไลน์,
<https://cn.dmcr.go.th/detail.php?WP=nGA4ZKN3oGu3G0LDooya4UERnHy4Ljo7o3Oo7o3O>
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, **หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” (Right to Environment)และ“สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” (Right to Breathe Clean Air) ของประชาชน**, สืบค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2567, จาก <https://thailandcan.s3.ap-southeast-1.amazonaws.com/pdf/ebooks/หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ%20สิทธิในสิ่งแวดล้อม.pdf>

ธารา บัวคำศรี, ต่อกรกับ Carbon Majors ตัวการวิกฤตโลกเดือด,

https://www.greenpeace.org/thailand/story/53214/climate-crisis-carbon-majors/?fbclid=IwZXh0bG9hZWMTEAAR2z9f6A6KZL0TAc6ljauXvJKpazXPa0lpJkyvzq37uSK22dHS4Sv9dAFfE_aem_kN6rmnqtF6EdELPvtLFXw

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การพัฒนาที่ยั่งยืน Sustainable Development, สืบค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2567, จาก <https://nida.ac.th/wisdom-for-sustainable-developmen/#:~:text=ตามความหมายขององค์กร.,%20หยุดโต%2C%202561>)

เอกสารสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฉบับปรับปรุงความคิดเห็นของกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ข้อมูลการสัมภาษณ์

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ความเห็นจากเจ้าหน้าที่มูลนิธิอานามัน เพื่อเสนอความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.... เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2567

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน บ้านโคกขุย หมู่ 3 ต.คลองยาง อ.เกาะลันตา จ.กระบี่ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2568

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน บ้านทอนลิบง ต.เกาะลันตา อ.เกาะลันตา จ.กระบี่ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2568

ข้อมูลจากเวทีประชุมพบเรียนและประสบการณ์ของชุมชนในการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตป่าไม้ ณ อบต.ทาเหนือ ต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2567

ข้อมูลจากเวทีประชุมพบเรียนและประสบการณ์ของชุมชนในการเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตป่าไม้ ณ อบต.ทาเหนือ ต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2567.

ข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง เพื่อเสนอความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2568

ข้อมูลการสัมภาษณ์อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อเสนอความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2567

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นักวิชาการอิสระ สุรินทร์ อ้นพรม เพื่อเสนอความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2567

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนจากภาคประชาสังคม เพื่อเสนอความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2567

ภาคผนวก

ตามวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยนี้ มุ่งเป้าศึกษาต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มาจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งร่างที่ปรากฏต่อไปนี้เป็นร่างกฎหมายที่เคยได้มีการเผยแพร่ สำหรับการประชุมในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 จากกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งปัจจุบันมิได้มีการใช้ร่างกฎหมายนี้เพราะได้มีการปรับเนื้อหาร่างกฎหมายใหม่แล้ว แต่ทางผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบจึงขอนำเสนอไว้ ณ ที่นี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย 14 หมวด 169 มาตรา โดยมีรายละเอียดสรุปประเด็นโดยย่อ ดังนี้

1. หลักการสำคัญของร่างกฎหมาย¹³²

ได้ระบุถึงความสำคัญของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ทั้งร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ระบุถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนและปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ทำให้ในร่างกฎหมายนี้จึงมีการระบุถึงมาตรการเกี่ยวกับธุรกิจคาร์บอนต่ำ รวมถึงการตั้งคณะกรรมการในการกำหนดนโยบาย มาตรการรายงานปริมาณการปล่อย กักเก็บ และดูดซับก๊าซเรือนกระจก และมาตรการกลไกราคาคาร์บอน คาร์บอนเครดิต รวมถึงมาตรการลงโทษทางวินัยที่จะนำมาใช้เป็นโทษปรับ

2. นิยามศัพท์

ความน่าสนใจในหมวดนี้ คือ การมีนิยามศัพท์ในเรื่อง นิติบุคคลควบคุม นิติบุคคลควบคุม¹³³โดยสมัครใจ นิติบุคคลควบคุมใหม่ ซึ่งเป็นการระบุถึงภาคเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก นิยามศัพท์เกี่ยวกับภาษีคาร์บอน คาร์บอนเครดิต ธุรกิจคาร์บอนเครดิต มาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต ศูนย์ซื้อขายคาร์บอนเครดิต ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้จูงใจภาคเอกชนเพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอน และใช้กลไกการซื้อขายคาร์บอนเครดิตที่เพื่อซื้อขาย แลกเปลี่ยนในประเทศ กับระหว่างประเทศ ที่ต้องสร้างมาตรฐานการซื้อขายระบบคาร์บอนเครดิต และหน่วยงานในการกำกับดูแล

3. สิทธิของประชาชนและชุมชน¹³⁴

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐเพื่อรับมือจากผลกระทบจากสภาวะโลกร้อน สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลก๊าซเรือนกระจก ข้อมูลการคาดการณ์และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ข้อมูลประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากภูมิอากาศ ข้อมูลการดำเนินการของรัฐ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิการมีส่วนร่วมในแผนแม่บท แผนลดก๊าซเรือนกระจก แผนการ

¹³² โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... หลักการและเหตุผล

¹³³ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 4

¹³⁴ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 7 ค)ก ค

ปรับตัว และแผนการจัดการสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่รัฐต้องจัดเวที่รับฟังความคิดเห็นสิทธิได้รับการส่งเสริมดำเนินงานด้านการจัดทำและขับเคลื่อนแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยา

4. เป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

วางเป้าหมายทั้งในระยะสั้น กลาง และยาวที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และทำให้เกิดผลผูกพัน โดยระบุว่าประเทศไทยจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ในระยะเวลาและตามเป้าหมายของการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDC) และทำให้มีความเป็นกลางทางคาร์บอนในระยะเวลาและเป้าหมายที่กำหนด ในยุทธศาสตร์ระยะยาวในการพัฒนาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำของประเทศ และปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ภายในระยะเวลาและเป้าหมายที่กำหนดในยุทธศาสตร์ระยะยาว อำนาจในการให้ความเห็นต่อการปรับเปลี่ยนเป้าหมายดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ หรือความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹³⁵

5. คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ

5.1 คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ¹³⁶ มีสัดส่วนจากหน่วยงานภาครัฐเป็นส่วนใหญ่และกรรมการจากภาคเอกชนที่มาจากสภาอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยจำนวน 1 คน คณะกรรมการมีจำนวนทั้งสิ้น 30 คน โดยวิธีการแต่งตั้ง มีวาระคราวละ 5 ปี ทำหน้าที่ ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าที่ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกำหนดนโยบาย แนวทาง หลักเกณฑ์ และกลไกการดำเนินงานร่วมกับนานาชาติ ที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศ แนวทางการที่เกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตของประเทศ การลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว มาตรการเศรษฐกิจ และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือการดำเนินการอื่นที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์ตามพันธกรณีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย

5.2 กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹³⁷ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำงานด้านวิชาการ นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว และการจัดการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ การจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจก และข้อมูลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจก และรายงานข้อมูลตามพันธกรณีระหว่างประเทศ จัดทำและเสนอแผนแม่บท แผนลดก๊าซเรือนกระจก แผนการปรับตัว แผนการจัดสรรสิทธิใน

¹³⁵ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 10

¹³⁶ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 13 - 20

¹³⁷ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 21

การปล่อยก๊าซเรือนกระจก การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐและทุกภาคส่วน จัดให้มีศูนย์ข้อมูลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

6. กองทุนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹³⁸

ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการด้านการจัดทำและขับเคลื่อนแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้ส่วนราชการท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ เอกชน กู้ยืม และค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

7. แผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ¹³⁹

เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศตามระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องระบุกำหนดระยะเวลาที่ใช้บังคับ สถานการณ์ของประเทศไทยที่ประกอบด้วยข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ เป้าหมายการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและยุทธศาสตร์ระยะยาวในการบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และแนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บท ทั้งการติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติตามแผนแม่บท ซึ่งแผนแม่บทฉบับนี้จะต้องมีการทบทวนแผนทุก 5 ปี

8. ข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ¹⁴⁰

ต้องประกอบด้วย ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์จากแหล่งกำเนิด ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ถูกกักเก็บโดยแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจกโดยธรรมชาติ หรือกิจกรรมของมนุษย์ และปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกสุทธิตามกรอบระยะเวลาของแผนลดก๊าซเรือนกระจก โดยให้แต่ละกระทรวงต้องมีหน้าที่จัดเก็บและรายงานมูลกิจกรรมส่งให้แก่กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งกรมมีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานรัฐและเอกชน ซึ่งต้องสามารถเปิดเผยข้อมูลและให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล เว้นแต่เป็นความลับของทางราชการและความลับทางการค้าตามกฎหมาย

9. รายงานข้อมูลปริมาณการปล่อยหรือดูดกลับก๊าซเรือนกระจกของนิติบุคคล¹⁴¹

เป็นข้อมูลเพื่อการขับเคลื่อนระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยต้องดำเนินการส่งข้อมูลดังกล่าวภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นสุดของแต่ละปี ทั้งได้กำหนดกลไกตรวจสอบข้อมูลความถูกต้องของรายงานการปล่อยหรือดูดกลับก๊าซเรือนกระจก และให้องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่จัดเก็บและนำเสนอรายงานดังกล่าวที่ได้รับการรับรองให้แก่กรมหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาบริหารจัดการเพื่อเปิดเผยข้อมูลรายงานปริมาณการปล่อยหรือดูดกลับก๊าซเรือนกระจก และมาตรการข้อมูลความลับทางการค้า ดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูล

¹³⁸ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 22 - 25

¹³⁹ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 35 - 39

¹⁴⁰ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 40 - 49

¹⁴¹ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 50 - 66

ระหว่างหน่วยงานรัฐบนฐานการรักษาข้อมูลความลับและเปิดเผยข้อมูลก๊าซเรือนกระจกที่กฎหมายกำหนด ทั้งอำนาจในการประสานงานและเรียกให้หน่วยงานของรัฐเตรียมและส่งมอบข้อมูล และดำเนินการอื่นใด ทั้งนี้ นิติบุคคลสิทธิยื่นคำร้องไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูล หากว่าข้อมูลดังกล่าวจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือละเมิดสิทธิในความลับทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยความลับทางการค้า¹⁴²

10. การลดก๊าซเรือนกระจก¹⁴³

ให้คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า “แผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ” เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐตามเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศให้สอดคล้องกับแผนแม่บท ซึ่งในแผนปฏิบัติการจะต้องคำนึงถึงหลักการตามแผนแม่บท ชีตความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ สิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน และกฎหมายของประเทศ พันธกรณีระหว่างประเทศ และหลักการสากลที่เกี่ยวข้อง ด้านเนื้อหาต้องประกอบด้วยระยะเวลาการใช้งบประมาณ รายงานสถานการณ์ลดก๊าซเรือนกระจก เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกและระยะเวลา นโยบายและมาตรการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจก การประมาณการงบประมาณ กำหนดระยะเวลาในการดำเนินนโยบาย เป็นต้น หากมีกรณีที่มีการดำเนินการของหน่วยงานใดไม่สอดคล้องกับแผนลดก๊าซเรือนกระจก คณะกรรมการก็อาจสั่งให้กรมหรือกับหน่วยงานนั้นเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาให้ยุติ หรือมีข้อเสนอแนะไปยังรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงได้

11. ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁴⁴

ระบบดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้สามารถจัดทำและปรับปรุงแผนจัดสรรเสนอต่อคณะกรรมการ ทำรายงานสรุปผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการ จัดให้มีระบบทะเบียนและบัญชีเพื่อการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงบัญชีของนิติบุคคลควบคุมแต่ละรายเพื่อการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และระบบการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดำเนินการให้นิติบุคคลควบคุมได้รับการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามแผนจัดสรร ดำเนินการให้มีการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น ด้านคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเห็นชอบและปรับปรุงแผนจัดสรร ผลักดันกำกับ ดูแลและติดตามการดำเนินการระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมแผนการเพื่อเชื่อมโยงระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยกับระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสากล ออกประกาศ ระเบียบ หรือปฏิบัติการอื่นใดเพื่อกำกับดูแลระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

12. การกำหนดนิติบุคคลควบคุม¹⁴⁵

¹⁴² โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 64

¹⁴³ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 67 - 72

¹⁴⁴ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 73 - 78

¹⁴⁵ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 79 - 81

ส่วนนี้ กำหนดระเบียบการเข้าสู่สถานะของการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือตามกฎหมายมหาชนที่จะสามารถเข้าดำเนินโครงการหรือประกอบกิจการและปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจกในระหว่างระยะเวลาที่จัดสรร ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่จะกำหนดให้นิติบุคคลควบคุม โดยนิติบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามประกาศกำหนดรายชื่อของกรมฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

13. การจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁴⁶

ส่วนนี้เน้นกระบวนการขั้นตอนสำหรับนิติบุคคลควบคุมที่ต้องการยื่นคำขอเพื่อรับการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการให้สิทธิการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกรม บนเงื่อนไขและวิธีการที่กรมกำหนด ซึ่งกรมมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับนิติบุคคลควบคุมทั้งหมดหรือบางส่วนเช่นกัน ทั้งนี้ กรมสามารถจัดสรรสิทธิสำรองจากจำนวนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดในแผนการจัดสรรเพื่อสำรองไว้ในการจัดสรรให้แก่นิติบุคคลควบคุมใหม่ และการเปลี่ยนแปลงสิทธิ

14. การซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁴⁷

สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกถือเป็นทรัพย์สินสามารถโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งแสดงเป็นหน่วยตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า โดยการโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

15. การตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁴⁸

กำหนดหน้าที่ของนิติบุคคลควบคุมที่ต้องจัดทำและส่งรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากไม่จัดทำหรือไม่ส่งรายงานฯ กรมตรวจสอบและรับรองปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยให้ห้องคํการมีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยปริมาณการปล่อยก๊าซของนิติบุคคลดังกล่าวทั้งในอดีตและผลกระทบบการปัจจุบัน และให้ห้องคํการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจเข้าตรวจตราในสถานที่ของนิติบุคคลควบคุมและเรียกให้นิติบุคคลควบคุมส่งมูลข้อมูล เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของรายงานการปล่อยก๊าซ ตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการจัดสรร การเปลี่ยนแปลง การหักกลบ และการเพิกถอนสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

16. การเวนคืน เก็บ ยึด และหักกลับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁴⁹

หมวดหมู่นี้ เป็นการรับรองเนื้อหาการเวนคืน เก็บ ยึด และหักกลับสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่กรม โดยการแปลงคาร์บอนเครดิต หรือสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะต้องเป็นคาร์บอนเครดิตที่เกิดขึ้นจากโครงการที่ได้รับการรับรองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมและคณะกรรมการประกาศกำหนด นอกจากนี้ นิติบุคคลควบคุมสามารถนำหลักฐานการชำระราคาคาร์บอนภายใต้ “ระบบภาษีคาร์บอน” ยื่นคำขอต่อกรมให้แปลงเป็นสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเรียกว่า “สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบหักกลบ” ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

¹⁴⁶ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 82 - 87

¹⁴⁷ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 88

¹⁴⁸ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 89 - 91

¹⁴⁹ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 92 - 97

17. ระบบภาษีคาร์บอน¹⁵⁰

คือ ระบบที่เรียกเก็บภาษีจากสินค้าตามที่กำหนดจากปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ประเมินได้ในจุดหนึ่งจุดใดของวัฏจักรชีวิตของสินค้า เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ และจัดการกับปัญหาการรั่วไหลของก๊าซเรือนกระจกข้ามพรมแดน ทั้งนี้ กำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ผลิต หรือผู้นำเข้า สินค้าตามลักษณะและประเภทที่กำหนดมีหน้าที่ต้องเสียภาษีคาร์บอน ซึ่งเป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด และการเก็บภาษีคาร์บอนจากสินค้าจะเรียกเก็บจากผู้นำเข้า ผู้ผลิต หรือผู้ประกอบอุตสาหกรรมก็ได้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ เงินภาษีคาร์บอนจากสินค้าให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน¹⁵¹

18. คาร์บอนเครดิต¹⁵²

คาร์บอนเครดิต เป็นทรัพย์สินและสามารถโอน รับโอน ซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยประการอื่นไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นคาร์บอนเครดิตจากกิจกรรมการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นภายในประเทศ หรือการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศที่ได้ขึ้นทะเบียนหรือได้รับการรับรองจากองค์การตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ในส่วนนี้ให้อำนาจแก่กรมในการออกนโยบาย สนับสนุนการดำเนินการ และการบรรลุเป้าหมายลดก๊าซฯ รวมถึงแนวทางและกลไกบริหารจัดการคาร์บอนเครดิตของประเทศต่อคณะกรรมการฯ

ทั้งนี้ การใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ ต้องสอดคล้องกับกรอบความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี และได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยที่กรมมีอำนาจในการจัดค่าธรรมเนียมให้อุญาต ปรับข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และการดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวกับการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศตามที่ประกาศกำหนด และให้องค์การจัดให้มีระบบตรวจวัด รายงาน และทวนสอบปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้การรับรองคาร์บอนเครดิตสำหรับการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ภายในประเทศ และวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศตลอดจนระบบทะเบียนสำหรับติดตามการถ่ายโอนและการใช้คาร์บอนเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยการจัดตั้งและดำเนินการศูนย์ซื้อขายคาร์บอนเครดิตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์¹⁵³

19. การปรับตัวการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

19.1 การจัดทำข้อมูลและองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการวางแผนและขับเคลื่อนการดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁵⁴

¹⁵⁰ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 99 - 101

¹⁵¹ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 109

¹⁵² โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 113 - 120

¹⁵³ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 121

¹⁵⁴ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 125 - 133

ให้กรมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ “ข้อมูลด้านภูมิอากาศและข้อมูลความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ ผ่านระบบสารสนเทศ ในด้านการประเมินผลกระทบและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทุกด้านที่กระทบต่อความมั่นคงในอาชีพ การดำรงชีวิต ทรัพยากร ถิ่นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ การคมนาคมและด้านอื่น กรมจะต้องคำนึงถึง ข้อมูลการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ ข้อมูลทางวิชาการ ผลกระทบด้าน เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพที่อาจเกิดแก่ประชาชน และชุมชน ระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือภาคส่วนใดส่วนหนึ่ง ซึ่งการจัดทำข้อมูลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบฯ นี้ หน่วยงานรัฐต้องจัดส่งหรือเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบ รวมถึงกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและบรรเทาความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่อยู่ภายใต้การครอบครองตามที่กรมร้องขอ

ทั้งนี้ ในกรณีของเอกชนในกรณีที่มีความจำเป็น กรมสามารถกำหนดหน้าที่ให้เอกชนรายงานข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

19.2 การจัดทำและขับเคลื่อนแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁵⁵

คณะกรรมการจัดทำแผนนโยบายเรียกว่า “แผนการปรับตัวการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ” เพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริม สนับสนุน และวางแผนขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการลดผลกระทบที่เกิดจากความสูญเสีและความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศให้สอดคล้องกับแผนแม่บท ความน่าสนใจของแผนการปรับตัวต้องคำนึงถึงผลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบอย่างรอบด้าน และคำนึงถึงกฎหมายของไทย พันธกิจ ระหว่างประเทศและหลักการสากลที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่มีพื้นที่ใดหรือภาคส่วนใดได้รับผลหรืออาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กรมมีอำนาจหน้าที่จัดทำแนวทางการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสำหรับพื้นที่นั้น เป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงหรือผลกระทบ ซึ่งแนวทางดังกล่าวต้องคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นนั้น และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในพื้นที่หรือภาคส่วนนั้น

นอกจากนี้ กรมโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามารถประกาศกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักรายสาขาภายใต้แผนการปรับตัว และประสานและสนับสนุนหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักฯ ให้จัดทำแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติการด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศรายสาขา” ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กรมกำหนด ซึ่งหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว และรายงานผลการดำเนินการให้กรมทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานใดไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนปรับตัว หรือมีความไม่คืบหน้า หรือกรณีที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่รายงาน หรือมีปัญหาอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการ

¹⁵⁵ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 134 - 141

หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติตามแผน อำนาจในการหารือกับหน่วยงานเพื่อหาข้อยุตินั้นให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

20. มาตรการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁵⁶

หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้ขึ้นทะเบียน องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรด้านการศึกษาหรือเอกชนสามารถยื่นคำขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุน เพื่อดำเนินการ มาตรการส่งเสริม ช่วยเหลือ และเยียวยา ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุน กำหนด ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบายและแผนการพัฒนาของประเทศ ชีตความสามารถในการดำเนินงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เกิดการสร้างงานคุณภาพสูงภายในประเทศ และเกิดการกระตุ้นการลงทุนในระบบเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ

20. มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม¹⁵⁷

กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีมาตรฐานกลางในการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม” ที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยในการจัดทำจะต้องดำเนินการในระยะเวลาที่เหมาะสมกับบริบทและความจำเป็นของประเทศในด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำมาตรฐานดังกล่าวด้วย

21. บทกำหนดโทษใช้มาตรการในการปรับทางพนัย มาบังคับใช้¹⁵⁸

¹⁵⁶ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 142 - 143

¹⁵⁷ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 144 - 147

¹⁵⁸ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... มาตรา 148 - 169