

สรุปการประชุมเพื่อแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน COP 15

ระหว่างวันที่ 7 – 18 ธันวาคม 2552

ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก

การประชุมเพื่อแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนที่กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก COP15 (Conference of Parties) ได้ลงนามในข้อตกลง United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) มีผู้แทนรัฐบาลจาก 192 ประเทศ เข้าร่วมประชุมมากกว่า 15,000 คน ตลอด 12 วัน ระหว่างวันที่ 7 – 18 ธันวาคม 2552 ในช่วงสัปดาห์แรก เป็นการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ แต่ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม ผู้นำจากประเทศต่างๆ ได้เริ่มเดินทางมาประชุมในระดับสุดยอด ซึ่งเริ่มขึ้นในวันที่ 16-18 ธันวาคม จะมีผู้นำโลกอย่างเช่น ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา Barack Obama นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ Gordon Brown เลขาธิการ UN Ban Ki-moon ประธานาธิบดีฝรั่งเศส Nicholas Sarkozy นายกรัฐมนตรีอินเดีย Manmohan Singh และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีของไทย เป็นต้น

สืบเนื่องจากพิธีสารเกียวโต ตั้งแต่ปี 1997 ได้กำหนดให้ประเทศอุตสาหกรรมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่พิธีสารเกียวโตกำลังจะหมดอายุลงในปี 2012 การประชุมที่โคเปนเฮเกน จึงจะเป็นก้าวสำคัญของประชาคมโลก ที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ในการแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนอย่างไรภายหลังปี 2012 ซึ่งการประชุมครั้งนี้มีเป้าหมายของเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้อยู่ 4 เรื่องด้วยกัน คือ

- 1) รูปแบบของข้อตกลง
- 2) การกำหนดระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก
- 3) การกำหนดปริมาณการปรับลดก๊าซเรือนกระจก
- 4) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศยากจน

1. ข้อเสนอต่อที่ประชุม COP15 ของรัฐบาลไทย

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้เข้าร่วมการประชุมระดับสูง (High Level Segment : HLS) ของการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 15 และพิธีสารเกียวโต สมัยที่ 5 พร้อมกล่าวถ้อยแถลงต่อที่ประชุม สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ในภาพรวมแล้ว ประเทศไทยได้นำปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งในฉบับที่ 10 และ 11 ซึ่งเป็นการวางแผนให้ประเทศไทยที่ไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบคาร์บอนต่ำ ผ่านการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตให้ผลิตรับบอนน้อยลง และสนับสนุนการขนส่งและการค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รวมทั้งการเปลี่ยนรูปแบบการบริโภคในประเทศมาใช้สินค้าที่เป็นมิตรแก่สิ่งแวดล้อมมากขึ้นด้วย

1) ไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรของโลก การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสภาพภูมิอากาศของโลกและการคาดการณ์เกี่ยวกับ ความต้องการอาหาร โลกที่จะเพิ่มขึ้นถึง 50 % ภายในปี 2050 นั้น อาจจะมีผลทำให้ความสามารถในการผลิตอาหารของประเทศไทยลดลงซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารได้ในอนาคตโดยไม่ให้กระทบต่อกระบวนการพัฒนาของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals)

2) การพัฒนาการเกษตรอินทรีย์เพื่อลดการใช้ปุ๋ยเคมี ซึ่งโครงการนี้ถูกออกแบบมาให้เราสามารถรักษาผลผลิตที่ดี ในขณะที่เดียวกันก็เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน

3) อนุมัติแผนการพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (2551-2565) ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำพลังงานทดแทนมาใช้ร้อยละ 20 ของพลังงานที่มีใช้ทั้งหมดของประเทศภายในปี 2022 ซึ่งจะทำให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลง

4) เป้าหมายที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพิ่มให้ครอบคลุม พื้นที่จากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 40 เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดูดซับก๊าซเรือนกระจก ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่อนุรักษ์กว่า 228 แห่งและมีแผนที่จะเพิ่มมากขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งการอนุรักษ์ป่าไม้และโครงการปลูกป่าได้รณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย

2. ในส่วนของอาเซียน

ประเทศไทยตระหนักว่าการดำเนินเพื่อรับมือกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ของไทยเพียงประเทศเดียว ไม่เพียงพอ จึงต้องมีการร่วมมือกันกับประเทศต่างๆและในฐานะที่ไทยเป็นประธานอาเซียน ในปี นี้ เราได้มีการส่งเสริมความตระหนักเกี่ยวกับปัญหานี้ และมีการดำเนินการร่วมกันในภูมิภาค ระหว่างการจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ในเดือนตุลาคมที่ผ่านมา เราได้มีการออกแถลงการณ์ Joint Statement on COP 15 of the UNFCCC และ CMP 5 ของพิธีเกียวโต นอกจากนี้ ในเดือนที่แล้ว ประเทศไทยได้จัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อรับรอง ใน ASEAN Common Understanding และมีการจัดตั้งคณะทำงาน ASEAN Climate Changes ขึ้นด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมีมาตรการรับมือในเรื่องนี้ อย่างจริงจัง แม้ว่า เราจะมีส่วนน้อยมากในการปล่อยก๊าซที่ผ่านมาในอดีต อย่างไรก็ตามได้ก็ดี ประเทศอาเซียนเห็นว่า ประเทศพัฒนาแล้วมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ เนื่องจากประเทศนี้ควรต้องรับผิดชอบกับการกระทำในอดีต และมีศักยภาพและเศรษฐกิจที่เข้มแข็งเพียงพอในแง่เทคโนโลยี

ด้วยข้อจำกัดของประเทศที่กำลังพัฒนาในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งในแง่เงินสนับสนุนและเทคโนโลยี ศักยภาพของการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศที่กำลังพัฒนา จึงขึ้นอยู่กับ การให้ความสนับสนุนดังกล่าวด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น อาเซียนสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่มประเทศ G77 สาธารณรัฐประชาชนจีน และ กลุ่ม LDCs (กลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุด Least Developed Countries) เพื่อให้ประเทศที่พัฒนาแล้วจัดสรรงบประมาณร้อยละ 0.5 - ร้อยละ 1 ของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP- Gross National Product) พร้อมกันกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนา

(ODA- Oversea Development Assistance) และกลไกเหล่านี้ต้องมีความพร้อมตลอดเวลาและสามารถเรียกใช้ได้อย่างง่ายดาย จากประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะจากประเทศด้อยพัฒนาและประเทศที่อ่อนแอที่สุด และประเทศที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าวต้องนำความช่วยเหลือไปใช้เพื่อพัฒนา ประเทศของตนอย่างแท้จริงเราได้ใช้เวลา 2 ปีที่ผ่านมา จากบาห์ลี สุบอนน์ จากกรุงเทพฯ สุบาเซโลน่า ก่อนที่เราจะมาถึงโคเปนเฮเกนในวันนี้ และถึงบทสรุปท้ายของแนวทางที่เราได้วางไว้ เราต้องร่วมสร้างประวัติศาสตร์ร่วมกันและ เราสามารถทำได้ที่กรุงโคเปนเฮเกนแห่งนี้

ที่มา : สำนักข่าวรัฐบาลไทย

3.สรุปประเด็นสำคัญในการประชุม COP.15

1) รูปแบบของข้อตกลง โดยความขัดแย้งหลักอยู่ที่ความขัดแย้งระหว่างประเทศร่ำรวยกับประเทศยากจน โดยประเทศยากจนต้องการคงพิธีสารเกียวโตต่อไป ในขณะที่ประเทศร่ำรวยต้องการมีการจัดทำสนธิสัญญาฉบับใหม่แทนที่พิธีสารเกียวโต โดยท่าทีของประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้มีการต่ออายุพิธีสารเกียวโตออกไป ทั้งนี้ เพราะข้อตกลงในพิธีสารเกียวโตได้ให้ประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนา เพราะกำหนดให้ประเทศอุตสาหกรรมต้องตัดลดก๊าซเรือนกระจกลง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับการยกเว้น นอกจากนี้ ในพิธีสารเกียวโตกำหนดให้ประเทศร่ำรวยช่วยเหลือประเทศยากจนด้วยกลุ่มของประเทศยากจนที่สำคัญที่สุดในการเจรจาครั้งนี้คือ กลุ่ม 77 หรือ G77 ซึ่งประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาถึง 130 ประเทศ ท่าทีของ G77 คือ การต่ออายุพิธีสารเกียวโตออกไป และยืนยันให้ประเทศภาคีพิธีสารเกียวโตจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีใหม่ภายหลังปี 2012

อย่างไรก็ตาม การจะต่ออายุพิธีสารเกียวโตออกไปได้รับการคัดค้านอย่างหนัก โดยเฉพาะสหรัฐ ซึ่งท่าทีของสหรัฐต่อต้านพิธีสารเกียวโตมาโดยตลอด โดยในสมัยรัฐบาล Bush ไม่ได้ให้สัตยาบันและถอนตัวออกจากพิธีสารเกียวโต สหรัฐไม่เห็นด้วยที่จะให้มีข้อผูกมัดในการตัดลดก๊าซเรือนกระจกแทนที่จะทำด้วยความสมัครใจ และสหรัฐไม่เห็นด้วยที่พิธีสารเกียวโตยกเว้นความรับผิดชอบของประเทศกำลังพัฒนาในการตัดลดก๊าซเรือนกระจก ดังนั้น สหรัฐและประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จึงต้องการทำสนธิสัญญาฉบับใหม่แทนที่พิธีสารเกียวโต

2) การกำหนดระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก ซึ่งความขัดแย้งก็เป็นเหมือนเรื่องอื่น คือความขัดแย้งระหว่างประเทศร่ำรวยกับประเทศยากจน โดยท่าทีของประเทศยากจน คือ การตั้งเป้าหมายที่จะให้อุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้นไม่เกิน 1-1.5 องศาเซลเซียส ในขณะที่ประเทศอุตสาหกรรมมีท่าทีว่าที่ประชุมควรจะต้องตั้งเป้าไว้ที่ 2 องศา ซึ่งเป็นท่าทีที่กลุ่ม G8 ได้ตกลงกันเมื่อตอนประชุมสุดยอดในเดือนกรกฎาคม

มีการประเมินว่า หากต้องการไม่ให้อุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้น 2 องศา ประเทศอุตสาหกรรมจะต้องตัดลดก๊าซเรือนกระจกถึง 20-45% ภายในปี 2020 และถ้าหากต้องการให้อุณหภูมิเพิ่มไม่เกิน 1-1.5 องศา ก็หมายความว่าประเทศอุตสาหกรรมจะต้องตัดลดก๊าซเรือนกระจกถึงกว่า 45% ภายในปี 2020 ซึ่งคงเป็นสิ่งที่ประเทศอุตสาหกรรมคงจะยอมรับได้ยาก

3) การกำหนดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดย pattern ก็เหมือนความขัดแย้งในเรื่องอื่นๆ คือ เป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศร่ำรวยกับประเทศยากจน โดยท่าทีของประเทศกำลังพัฒนา คือ เรียกร้องให้ประเทศร่ำรวยตัดลดก๊าซเรือนกระจกลง 40% ภายในปี 2020 โดยจีนกับอินเดียมีท่าทีร่วมกับประเทศยากจนอื่นๆ แต่สำหรับจีนซึ่งขณะนี้กลายเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับ 1 ของโลก ถึง 20% แต่ในพิธีสารเกียวโต จีนถูกจัดให้เป็นประเทศกำลังพัฒนาจึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบในการตัดลดก๊าซเรือนกระจก จีนจึงถูกกดดันอย่างหนักจากประเทศต่างๆ ล่าสุดท่าทีของจีน คือ จีนจะลดก๊าซเรือนกระจกลง แต่จะคิดในสัดส่วนการปล่อยก๊าซต่อหัว ซึ่งถ้าคิดในสัดส่วนการปล่อยก๊าซต่อหัวแล้ว จีนจะอยู่ในอันดับที่ 30 ของโลก ส่วนอินเดียปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับ 6 ของโลก คิดเป็นสัดส่วน 5% แต่ถ้าคิดเป็นต่อหัว อินเดียจะอยู่ในอันดับที่ 66 ของโลก ดังนั้น ท่าทีของอินเดียจึงเหมือนจีน คือ การจัดสรรความรับผิดชอบจะต้องใช้เกณฑ์ต่อหัวเป็นหลัก

สำหรับท่าทีของประเทศอุตสาหกรรมนั้น สหรัฐปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับ 2 รองจากจีน (15.5%) ท่าทีของสหรัฐ คือ จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงเพียง 4% ภายในปี 2020 (ซึ่งแตกต่างจากข้อเรียกร้องของประเทศยากจนเป็นอย่างมากที่เรียกร้องให้ลดลง 40%) สหรัฐยังยืนยันที่จะให้ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะจีนและอินเดียจะต้องมีส่วนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สำหรับ EU ปล่อยก๊าซเรือนกระจก คิดเป็น 18% เป็นอันดับสามรองจากจีนและสหรัฐ แต่ EU ประกาศจะตัดลดก๊าซลง 20-30% และสำหรับญี่ปุ่น ซึ่งปล่อยก๊าซเป็นอันดับ 7 ของโลก คิดเป็น 3.3% ประกาศจะตัดลดก๊าซลง 25% ดังนั้น จะเห็นได้ว่ายังมีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างท่าทีของประเทศร่ำรวยกับประเทศยากจนในเรื่องนี้

4) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศยากจน สำหรับเรื่องสุดท้ายที่ยังตกลงกันไม่ได้ และยังหาข้อสรุปไม่ได้ คือ จำนวนเงินที่ประเทศร่ำรวยจะต้องจ่ายเพื่อช่วยเหลือประเทศยากจนในการปรับตัวจากผลกระทบของภาวะโลกร้อน และเพื่อใช้ในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศยากจน ในพิธีสารเกียวโตมีการระบุแต่เพียงหลักการว่าประเทศร่ำรวยจะต้องช่วยเหลือยากจนในเรื่องนี้ แต่ไม่ได้มีการกำหนดเป็นตัวเลขจำนวนเงินได้มีการศึกษาถึงจำนวนเงินที่จะต้องจ่าย โดยนักเศรษฐศาสตร์อังกฤษได้ประเมินว่าจะต้องมีเม็ดเงินประมาณ 100,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี ส่วนทาง UN ได้ประเมินว่าจะต้องใช้เม็ดเงินกว่า 500,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี ในขณะที่ EU ประเมินว่าต้องใช้เงินประมาณ 150,000 ล้านดอลลาร์ ในขณะที่สหรัฐไม่เคยพูดถึงเรื่องจำนวนเงินสำหรับท่าทีของประเทศยากจนนั้น เรียกร้องให้ประเทศร่ำรวยจ่ายเงินประมาณ 1% ของ GDP ซึ่งหากคิดเป็นจำนวนเงินก็หลายแสนล้านเหรียญต่อปี ท่าทีของจีนก็เหมือนกับประเทศกำลังพัฒนา คือ เรียกร้องให้ประเทศร่ำรวยจ่ายเงิน 1% ของ GDP ในขณะที่ประเทศร่ำรวยที่ออกมาประกาศชัดเจนกว่าเพื่อน คือ EU ที่ประกาศตั้งวงเงิน 150,000 ล้านดอลลาร์ต่อปีภายในปี 2020 ในขณะที่ญี่ปุ่น นาย Hatoyama ได้ประกาศ Hatoyama Initiative โดยจะเพิ่มวงเงินให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศยากจน แต่ยังไม่ได้ออกตัวเลข สำหรับสหรัฐไม่เคยประกาศท่าทีในเรื่องนี้

ที่มา : <http://www.thaipost.net/print/15115>

4.การประชุมครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีประเทศไทยเห็นว่า การไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้นั้น เป็นผลมาจากการที่แต่ละประเทศมีข้อจำกัดที่ต่างกัน ประเทศกำลังพัฒนาเองแม้ว่า อยากจะร่วมแก้ปัญหาในเรื่องนี้ แต่ยังมีศักยภาพไม่เพียงพอและกังวลว่า การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาจะกระทบต่อการพัฒนาในประเทศและปัญหาความยากจน ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐ มีข้อจำกัดทางการเมือง ที่ต้องนำเรื่องสำคัญ ๆ ผ่านที่ประชุมสภา ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีทราบว่าการได้รับข้อสรุปในที่ประชุมครั้งนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย และเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้นำรัฐบาล 100 กว่าประเทศ ต้องเดินทางมาร่วมประชุมเพราะรู้ว่าถ้าไม่มา จะตกลงอะไรกันแทบไม่ได้เลย นอกจากจะยืดเวลาออกไป ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่าการบริหารจัดการประชุมครั้งนี้ใช้ประโยชน์จากการที่หัวหน้า รัฐบาลเดินทางมาไม่ดีเท่าที่ควร ทำให้เสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการมีหัวหน้ารัฐบาลมาร่วมประชุม อย่างไรก็ตาม อย่างน้อยประชาคมโลกได้เห็นถึงความตระหนักถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของผู้นำทั่วโลก และนายกรัฐมนตรีเชื่อว่า เราจะได้ข้อสรุปที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในการประชุมครั้งหน้า ที่ประเทศเม็กซิโก

ที่มา : สำนักข่าวรัฐบาลไทย