

ความตกลงปารีส (THE PARIS AGREEMENT)

อาจารย์ ดร. แสงจันทร์ ลิ้มจิรกาล *



บทนำ

ในการประชุมกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 21 (COP21) ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน-12 ธันวาคม 2558 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ได้บรรลุข้อตกลงที่เรียกว่า "ความตกลงปารีส" ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศภาคี 197 ประเทศ ตกลงที่จะร่วมกันต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างแรงกล้าและปรับตัวต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยการเพิ่มการสนับสนุนความช่วยเหลือให้กับประเทศที่กำลังพัฒนาในดำเนินการดังกล่าว เพื่อนำไปสู่สังคมแบบคาร์บอนต่ำที่ยั่งยืนในอนาคต

* สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความตกลงปารีสคืออะไร

ความตกลงปารีสมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะเสริมสร้างการตอบสนองอย่างแน่วแน่ของภาคีสมาชิกทั่วโลกต่อการคุกคามจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยการรักษาระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกเฉลี่ยในศตวรรษนี้ให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสเมื่อเปรียบเทียบกับอุณหภูมิโลกเฉลี่ยก่อนยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม และนำไปสู่ความพยายามที่จะจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกเฉลี่ยไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียส

ความตกลงปารีสยังมุ่งสร้างความสามารถของประเทศภาคีในการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยการสนับสนุนทางการเงินที่เหมาะสม กรอบเทคโนโลยีใหม่ ๆ รวมทั้งการสร้างขีดความสามารถให้กับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มีความเปราะบางที่สุด เพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละประเทศ อีกทั้งความตกลงปารีสยังได้กำหนดให้เพิ่มกรอบความโปร่งใสมากขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานและการสนับสนุนที่จะเกิดขึ้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความตกลงปารีสยังมีเป้าหมายให้ทุกประเทศภาคีดำเนินการด้วยความพยายามอย่างสูงสุดด้วยวิธีการที่เรียกว่า “การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally determined contributions, NDCs)” โดยขอให้เพิ่มความพยายามในการมีส่วนร่วมให้มากขึ้นในปีต่อ ๆ ไป และขอให้ทุกประเทศภาคีจัดทำรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากความพยายามในการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ โดยให้มีการตรวจสอบและประเมินผลในการดำเนินงานดังกล่าวในระดับโลกทุก ๆ 5 ปี เพื่อให้บรรลุเจตจำนงของความตกลงปารีส โดยจะมีการแจ้งผลการดำเนินงานของแต่ละประเทศภาคีในการประชุมสมัชชาภาคี (COP) ทุกปีด้วย

ทั้งนี้ ประเทศภาคีได้ลงนามในความตกลงปารีสอย่างเป็นทางการแล้วเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2559 (วันรักษาสัญญาโลก) ที่สำนักงานใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งความตกลงปารีสจะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย 30 วันหลังจากประเทศภาคี 55 ประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมอย่างน้อยที่สุด 55 เปอร์เซ็นต์ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของโลก ให้การสัตยาบันยอมรับหรือให้ความเห็นชอบ



สาระสำคัญของความตกลงปารีส

ความตกลงปารีสได้รับความเห็นชอบผ่านข้อตัดสินใจ 1/CP.21 ของการประชุมการประชุมสมัชชาภาคีครั้งที่ 21 (COP21) โดยมีหัวข้อเนื้อหาสำคัญโดยสรุปดังนี้

1. เป้าหมายอุณหภูมิระยะยาว (Long-term temperature goal)

มาตรา 2 ของความตกลงปารีสบัญญัติถึงเป้าหมายอุณหภูมิระยะยาว โดยมุ่งมั่นที่จะควบคุมอุณหภูมิโลกเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นในศตวรรษนี้ให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และเพิ่มความพยายามในการจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกเฉลี่ยไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียส

2. ระดับก๊าซเรือนกระจกสูงสุดของโลก (Global peaking)

ในการบรรลุเป้าหมายอุณหภูมิระยะยาวดังกล่าวและเพื่อควบคุมก๊าซเรือนกระจกไม่ให้ถึงระดับสูงสุดของโลก ประเทศภาคีต้องตั้งเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกโดยเร็วที่สุดเท่าที่สามารถทำได้ เพื่อทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมของมนุษย์กับการดูดซับก๊าซเรือนกระจกในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษ โดยตระหนักถึงความสามารถในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนาว่าจะใช้เวลานานกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

3. การลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation)

ภายใต้มาตรา 4 ทุกประเทศภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องจัดเตรียม สื่อสาร และดำเนินการมีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศกำหนด (Nationally determined contributions, NDCs) โดยประเทศภาคีต้องกำหนดมาตรการของประเทศตนในการที่จะบรรลุถึงการดำเนินการดังกล่าว โดยทุกประเทศภาคีต้องนำเสนอรายงานให้แก่ NDCs ทุก 5 ปี และให้ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อความชัดเจนและโปร่งใสในการดำเนินงานของประเทศ ทั้งนี้ ประเทศพัฒนาแล้วควรเป็นผู้นำต่อไปด้วยการตั้งเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาควรเพิ่มความพยายามในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้มากขึ้น และควรพยายามตั้งเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกครอบคลุมทุกภาคส่วนเศรษฐกิจต่อไปตามสถานการณ์ของประเทศที่มีความแตกต่างกัน

4. การดูดซับและการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก (Sinks and reservoirs)

ประเทศภาคีควรอนุรักษ์และเพิ่มระดับการดูดซับและการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกโดยรวมในพื้นที่ป่าไม้

5. กลไกการตลาด และกรอบดำเนินงานที่ไม่ใช่การตลาด (Market mechanism and non-market framework)

ความตกลงปารีสได้จัดตั้งกลไกการตลาดสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งได้กำหนดกรอบดำเนินงานที่ไม่ใช่การตลาดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยเช่นกัน

6. การปรับตัว (Adaptation)

ความตกลงปารีสตั้งเป้าหมายระดับโลกในการเสริมสร้างความพยายามในการปรับตัวในระดับประเทศ ได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเสริมสร้างความสามารถให้ฟื้นกลับสู่สภาพเดิม การลดความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งนี้ควรตระหนักว่าการปรับตัวเป็นความท้าทายระดับโลกที่ทุกประเทศกำลังเผชิญอยู่ ประเทศภาคีควรรวบรวมรายงานการปรับตัวและปรับข้อมูลตามระยะเวลา เช่น ข้อมูลการจัดลำดับความสำคัญ ความต้องการดำเนินงานและการสนับสนุนแผนงานและกิจกรรมต่าง ๆ โดยประเทศกำลังพัฒนาต้องได้รับการสนับสนุนระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นและต่อเนื่องทั้งในด้านการเงิน เทคโนโลยี และการสร้างขีดความสามารถ

7. ความสูญเสียและความเสียหาย (Loss and damage)

ความตกลงปารีสได้ยกระดับกลไกระหว่างประเทศวอร์ซอว์ (The Warsaw International Mechanism) ในการดำเนินการลดความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยพัฒนาแนวทางดำเนินการให้กับประเทศที่มีความเปราะบางต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สภาพอากาศที่รุนแรง และการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล นอกจากนี้ความตกลงปารีสยังได้จัดเตรียมกรอบการดำเนินงานให้ประเทศภาคีได้เพิ่มความเข้าใจ เพิ่มกิจกรรม และเพิ่มการสนับสนุนในการลดความสูญเสียและความเสียหายดังกล่าว

8. การเงิน (Finance)

ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินอย่างต่อเนื่องกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งในด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องนำเสนอรายงานข้อมูลความช่วยเหลือทางการเงินที่โปร่งใสและเป็นข้อมูลที่สอดคล้องกันทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพทุก ๆ 2 ปีด้วย

9. การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี (Technology development and transfer)

ประเทศภาคีต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยใช้กลไกเทคโนโลยี (The Technology Mechanism) ภายใต้อนุสัญญาฯ ในการดำเนินการตามความตกลงปารีส ด้วยการเร่งรัดและส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาวในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

10. การเสริมสร้างสมรรถนะ (Capacity building)

การเสริมสร้างสมรรถนะภายใต้ความตกลงปารีสควรเพิ่มการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศด้อยพัฒนา ประเทศหมู่เกาะที่มีความเปราะบางสูงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งในด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว การสนับสนุนการพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การศึกษา การฝึกอบรม การตระหนักของประชาชน ความโปร่งใส การสื่อสารข้อมูลที่รวดเร็วและถูกต้อง ทั้งนี้ ความต้องการเสริมสร้างสมรรถนะด้านต่าง ๆ ควรกำหนดจากประเทศภาคนั้น ๆ

11. การศึกษา การฝึกอบรม การตระหนักของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน (Education, training, public awareness, public participation and public access to information)

ประเทศภาคีจะต้องร่วมมือในการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการเพิ่มระดับการศึกษา การฝึกอบรม การตระหนักของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน

12. ความโปร่งใสของกิจกรรมและการสนับสนุน (Transparency of action and support)

การดำเนินงานให้บรรลุความตกลงปารีสขึ้นอยู่กับระบบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพและการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความชัดเจนของกิจกรรมและการสนับสนุนของประเทศภาคี ด้วยความยืดหยุ่นในสมรรถนะที่แตกต่างกัน ประเทศภาคีจะต้องส่งรายงานการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว และการสนับสนุน ซึ่งจะมีการทบทวนทางเทคนิคโดยผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ รวมทั้งมีกลไกสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานที่ไม่ขัดแย้งไม่ลงโทษ และมีการรายงานให้ที่ประชุมสมัชชาภาคีปีละหนึ่งครั้ง

13. การทบทวนการดำเนินการ (Global stocktake)

การทบทวนการดำเนินการจะมีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2566 หลังจากนั้นจะดำเนินการในทุก ๆ 5 ปี เพื่อประเมินความก้าวหน้าโดยรวมให้ครอบคลุมและบรรลุวัตถุประสงค์ของความตกลงปารีส และจะมีการแจ้งผลการทบทวนให้กับประเทศภาคีเพื่อเพิ่มระดับกิจกรรม การสนับสนุน และความร่วมมือระหว่างประเทศให้มากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2015. **Decision 1/CP.21.**

