

วิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

THE LAW REVIEWS OF CLIMATE CHANGE BILL B.E.

ศุภวิชญ์ พวงสุวรรณ*

Supawich Puangsuwan

* คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์
Faculty of Humanities and Social Sciences Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage
E-mail: Supawich.puang@vru.ac.th

Received : 2021 August 5

Revised : 2021 December 2

Accepted : 2021 December 13

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิเคราะห์ และแสดงความคิดเห็นแก่ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2) เพื่อศึกษากฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังพบปัญหาเรื่องความล่าช้าในการตรากฎหมาย การไม่นำพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ในเนื้อหาของกฎหมาย รวมถึงยังมีความสับสนในเรื่องของหลักการและเหตุผลในการร่างกฎหมายว่าท้ายที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการอนุวัติการกฎหมายฉบับใดกันแน่ และท้ายที่สุด ดูเหมือนว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายนี้จะกล่าวถึงแต่ในเชิงนโยบาย การรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจก แต่ไม่พบเนื้อหาในการปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุพันธกรณีของความตกลงปารีส ที่ออกตามความใน Article 24 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 แต่อย่างใด ดังนั้น จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ก่อนที่กฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ในประเทศไทย

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ก๊าซเรือนกระจก ร่างพระราชบัญญัติ

ABSTRACT

The objectives of the current academic article were to: 1) study, analyze, and propose opinions on the (proposed) Climate Change Bill B.E. , 2) examine the foreign law related to Climate Change then compare with Thailand law, and 3) suggest more appropriate guideline for amendment of the (proposed) Bill. According to the study, it was found that to enact a law spend quite long time, and a non-implementation of international law obligations was not included in the law content. In addition, it has also been confused with the matters of the principle and rationale in (proposed) Bill. They were not clarified whether they were included in any implementation. Eventually, it seemed that this Bill was stated only in terms of a policy for collecting a greenhouse gas data. However, the practical content for achieving the obligations of the Paris Agreement issued pursuant to the provisions in Article 24 of the United Nations Convention on Climate Change A.D. 1992 was not found. Therefore, the author has proposed the amendment of the Bill mentioned prior to its effective in Thailand.

Keywords: Climate Change, Greenhouse Glass, Bill

บทนำ

หลายทศวรรษที่ผ่านมาโลกต้องพบเจอกับปัญหาหนึ่งที่ทุกคนน่าจะคุ้นชินกันเป็นอย่างดี ปัญหานั้นคือ สภาวะโลกร้อน (Global warming) ซึ่งเกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศเป็นปริมาณมาก ก๊าซฯ ในที่นี้มีคุณสมบัติในการกักเก็บรังสีความร้อนจากดวงอาทิตย์ได้ดี (เอกวัฒน์ หวังสันติธรรม, 2557: 1) โดยมีลักษณะเป็นเกราะป้องกันโลกบาง ๆ เพื่อไม่ให้แสงจากดวงอาทิตย์ที่ส่องมายังโลกส่งผลให้โลกมีอุณหภูมิที่ร้อนจนเกินไป นอกจากนี้ในช่วงเวลากลางคืน ก๊าซเรือนกระจกยังเป็นตัวช่วยกักเก็บความร้อนเอาไว้ไม่ให้โลกมีอุณหภูมิลดลงมากเกินไปเช่นกัน อย่างไรก็ตาม หากเป็นไปตามหลักการข้างต้นก็คงไม่มีปัญหาเท่าใดนัก แต่มนุษย์กลับปล่อยก๊าซฯ สู่ชั้นบรรยากาศเป็นปริมาณมาก ทำให้เกราะที่ผู้เขียนเปรียบเทียบไว้มีปริมาณหนาขึ้นจนกักเก็บความร้อนจากแสงอาทิตย์เอาไว้ และไม่สามารถสะท้อนออกไปได้ จนเกิดเป็นสภาวะโลกร้อนนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2531 และต่อมาด้วยความร่วมมือของประชาคมโลกจนเกิดเป็น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม 2537 (องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก, 2556: 4) (ค.ศ. 1994)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีอนุสัญญาเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2537 UNFCCC มีวัตถุประสงค์ คือ รักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้คงที่ และอยู่ในระดับที่ไม่รบกวนระบบภูมิอากาศ และปลอดภัยจากการแทรกแซงจากกิจกรรมของมนุษย์ นอกจากนี้ยังกำหนดให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตาม UNFCCC ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับเอาไว้สำหรับกรณีของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วไม่สามารถปฏิบัติตามได้ จนทำให้กลุ่มประเทศเหล่านี้ละเลยพันธกรณีดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดแนวคิดที่จะต้องกระทำบางอย่างเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ โดยอาศัยอำนาจจาก Article 24 แห่งอนุสัญญา ที่จะดำเนินการใดก็ตามเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา จนท้ายที่สุดเกิดเป็นพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีส (Paris Agreement) ตามลำดับ โดยความตกลงดังกล่าวเป็นฉบับล่าสุดที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 – 2573 ซึ่งมีพันธกรณีให้ประเทศภาคีจะต้องจัดทำนโยบาย และแจ้งแผนเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของข้อตกลงฉบับนี้ภายในระยะเวลาที่มีกำหนด และให้ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุนประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถบรรลุข้อตกลง นอกจากนี้ ใน Article 4 กำหนดให้ประเทศภาคีสามารถแสดงเจตจำนง หรือเป้าหมายของตนในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการจัดทำเอกสารที่มีชื่อว่า Nationally Determined Contributions : NDCs (อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ, 2559: 39) ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ แผนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก วิธีดำเนินการลดการปล่อยก๊าซ การประเมินผล และปริมาณก๊าซฯ ที่ลดลงได้ เป็นต้น

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ถูกสร้างขึ้นโดยมีเนื้อหาสาระทั้งหมด 56 มาตรา โดยมาตรา 4 เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการตรากฎหมาย มาตรา 5 เป็นการให้คำนิยามศัพท์ต่าง ๆ มาตรา 7-11 เป็นเรื่องของบททั่วไปที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน และรัฐ มาตรา 12-20 เป็นเรื่องของการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ คุณสมบัติของคณะกรรมการฯ สิทธิและหน้าที่ของกรรมการฯ เป็นต้น มาตรา 21-24 เป็นประเด็นเรื่องการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติโดยคณะกรรมการนโยบายฯ มาตรา 25-30 เป็นเรื่องของการจัดให้มีฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการฯ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชน กำหนดอยู่ในมาตรา 31-34 ประการต่อมาให้อำนาจคณะกรรมการฯ ชุดเดิมจัดทำแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ในมาตรา 40-45 อย่างไรก็ตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กำหนดไว้เพียงสองมาตรา คือ มาตรา 46 และ 47 เท่านั้น ซึ่งส่วนที่เหลือเป็นบทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

ผู้เขียนได้หยิบจับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาศึกษาพบปัญหาว่า

- 1) เพราะเหตุใดร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. เพิ่งได้รับการตราขึ้นหลังจากประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญา UNFCCC มาแล้วกว่า 27 ปี
- 2) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันกฎหมายระหว่างประเทศที่ออกตามความในอนุสัญญา UNFCCC อีกสองฉบับ คือ พิธีสารเกียวโต และความตกลงปารีส เป็นลำดับ ปรากฏว่าในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกล่าวถึง พันธกรณีของกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งที่ปัจจุบัน ความตกลงปารีส มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 ไปจนถึงปี พ.ศ. 2573
- 3) ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ.....รวบรวมข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น แต่ไม่พบว่าเมื่อได้ข้อมูลจะดำเนินการอย่างไรต่อ เพราะการกำหนดมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกลับให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน อาทิ คณะกรรมการส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (มหาชน) ฯลฯ
- 4) ในมาตรา 46 พบว่ามาตรการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กฎหมายกำหนดเพียงการให้เงินทุนสนับสนุนกิจกรรมที่ประสงค์จะลดก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น นึกคิดว่าถ้าไม่มีบุคคลใดประสงค์ขอสนับสนุนทางการเงินดังกล่าว พันธกรณีที่ประเทศไทยรับมาปฏิบัติจะประสบผลสัมฤทธิ์ มากน้อยเพียงใด

เนื้อหา

1. หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ

การอนุวัติการ หมายถึง การดำเนินการที่ส่งผลให้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ (Implement the Provisions of a Convention) มีผลบังคับใช้โดยการตราเป็นกฎหมายภายในประเทศเสียก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับการที่ประเทศใดประเทศใดลงนามให้สัตยาบันกฎหมายระหว่างประเทศนั้น (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 15 พฤศจิกายน 2564)

อย่างไรก็ดี การทำความเข้าใจเรื่องการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในประเทศเสียก่อน โดยอาจแบ่งแยกอธิบายได้เป็นสองทฤษฎีดังนี้ (อภิถญา เลื่อนฉวี, 2562: 34-36)

- ก. ทฤษฎีเอกนิยม (Monism) ที่มองว่ากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศนั้น เป็นระบบเดียวกัน ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีการอนุวัติการกฎหมายใด ๆ เพียงแค่ลงนามให้สัตยาบันกฎหมายนั้น ๆ แล้ว ก็สามารถนำมาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศได้ทันที

ข. ทฤษฎีทวินิยม (Dualism) ซึ่งมองว่ากฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในประเทศนั้นเป็นคนละระบบกัน การจะนำกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดมาบังคับใช้ภายในประเทศ ต้องมีการอนุวัติการกฎหมายให้มีรูปลักษณะเป็นกฎหมายภายในเสียก่อน ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยกำลังอนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 ให้เป็น “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.” เป็นต้น

ถึงแม้ว่าในทางทฤษฎีเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายใน จะมีการแบ่งแยกออกเป็นสองทฤษฎีข้างต้น แต่ในความเป็นจริงก็พบว่ารัฐหลาย ๆ รัฐ ที่ใช้ทฤษฎีเอกนิยมต่างก็ให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยของตนเป็นหลัก (จุมพต สายสุนทร, 2563: 113) โดยยังไม่รับรองให้กฎหมายระหว่างประเทศเข้ามามีบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในโดยปริยายเสียทีเดียวโดยพบว่ายังมีการตราเป็นพระราชบัญญัติอีกทอดหนึ่งตัวอย่าง เช่น มีการยกบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งฉบับมาใส่ไว้เป็นกฎหมายภายในรูปแบบของพระราชบัญญัติ สังเกตได้จากตัวอย่าง พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเลของประเทศสิงคโปร์ (The Carriage of Goods by Sea Act. Singapore) ซึ่งได้นำบทบัญญัติของอนุสัญญา Hague – Visby Rules ค.ศ. 1968 ที่เกี่ยวกับการรับขนของทางทะเลระหว่างประเทศมาใส่ไว้ในพระราชบัญญัติทั้งฉบับ โดยบัญญัติไว้ใน Definition ความว่า “*Rules means the International Convention for the unification of certain rules of law relating to bills of lading made at Brussels on 25th August 1924, as amended by the Protocol made at Brussels on 23rd February 1968 (Hague – Visby Rules)*” เป็นต้น

2. ความล่าช้าของการตรากฎหมาย “ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.”

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าประเทศไทยกำลังจะมีการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายภายใน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (UNFCCC) โดยประเทศไทยลงนามให้สัตยาบันในปี พ.ศ. 2537 กว่า 27 ปี เหตุใดกฎหมายนี้จึงยังเกิดเป็นรูปธรรมล่าช้านัก นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันแล้วแต่ไม่ว่าจะเป็น พิธีสารเกียวโต และความตกลงปารีส ซึ่งออกตามความใน Article 24 ของอนุสัญญา UNFCCC “No reservations may be to made the Convention” แต่ก็ไม่พบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศไทยที่จะกล่าวถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นเฉพาะ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพราะในอนุสัญญา UNFCCC และพิธีสารเกียวโต ได้มีการจัดกลุ่มประเทศตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศนั้น ๆ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

ก. กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว หรือกลุ่มประเทศภาคผนวกที่ 1 (Annex I Countries) ซึ่งถือเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงชั้นบรรยากาศเป็นปริมาณมากและมีพันธกรณีต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างแน่แท้

ข. กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา หรือกลุ่มประเทศนอกภาคผนวก (Non-Annex) ซึ่งไม่ได้มีพันธกรณีต้องลดก๊าซเรือนกระจก แต่อาจดำเนินโครงการใด ๆ ที่เป็นผลให้เกิดการดูดซับก๊าซเรือนกระจกได้

แน่นอนว่าประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาได้ถูกจัดให้อยู่กลุ่ม Non-Annex เรื่อยมาตั้งแต่อนุสัญญา UNFCCC ที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันในปี พ.ศ. 2537 ต่อด้วยพิธีสารเกียวโต ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันในปี พ.ศ. 2545 จนกระทั่งเมื่อความตกลงปารีส มีผลบังคับใช้ต่อจากพิธีสารฯ ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันในปี พ.ศ. 2559 โดยเริ่มบังคับใช้พันธกรณีอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2564 เป็นต้นไป จะสังเกตได้ว่าประเทศไทยถูกจัดหมวดหมู่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก เรื่อยมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 – 2563 จนกระทั่งความตกลงปารีสบังคับใช้ได้บังคับ

โดยความตกลงปารีส (Paris Agreement) ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส เหนือระดับก่อนยุคอุตสาหกรรม และรักษาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้อยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่า 1.5 องศาเซลเซียส (Article 2) นอกจากนั้นยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดทำนโยบายและแผนเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์การลดก๊าซเรือนกระจกภายในระยะเวลาที่กำหนด ความตกลงปารีสยังมีการจัดกลุ่มประเทศของรัฐภาคีใหม่ โดยแบ่งเป็น กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) ซึ่งทั้งสองกลุ่มประเทศจะต้องลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามนโยบายและแผนการที่แจ้งแก่องค์การสหประชาชาติข้างต้น ที่เรียกว่าแผน Nationally Determined Contributions : NDCs (Article 4 Para 4) ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทนำพอสมควร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เหตุใดประเทศไทยถึงกระตือรือร้นในการร่างกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญา UNFCCC ในเวลานี้ ก็เพราะความตกลงปารีสที่ออกตามความใน Article 24 ของอนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ประเทศไทยต้องลดก๊าซเรือนกระจกลงไปด้วยนั่นเอง ซึ่งการจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศแต่ถ้าไม่มีการตราเป็นกฎหมายภายในเสียก่อนก็ดูเหมือนจะไม่ถูกไม่ควร อย่างไรก็ตามอาจปฏิเสธได้ว่าประเทศไทยละเลย เพิกเฉยไม่ตรากฎหมายอนุวัติการดังกล่าวนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เช่นกัน และเมื่อถึงคราวที่ต้องร่างกฎหมายขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าผู้ร่างยังขาดความเข้าใจในพันธกรณีของความตกลงปารีสไปมากพอควร เนื่องด้วยความตกลงปารีสมีเจตนารมณ์ให้ทุกประเทศลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดแต่เพียงจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำแผนการ และรวบรวมข้อมูล นอกจากนั้น มาตรการที่ดูเหมือนว่าจะส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจกได้บ้าง กลับพบว่ามีกร่างบทบัญญัติไว้เพียงสองมาตราเท่านั้น ในหมวด 7 เรื่อง “มาตรการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” และเท่าที่มีอยู่สองมาตรานั้นพบปัญหาอยู่ไม่น้อยเช่นกัน อันจะกล่าวในหัวข้อถัด ๆ ไป

3. หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

มีการให้เหตุผลในการยกร่างคือ การที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2559 โดยต้องจัดทำบัญชีข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และจัดทำแผนการลดการปล่อยก๊าซฯ เพื่อดำเนินการลดการปล่อยก๊าซฯ ให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งสำหรับประเทศไทยได้กำหนดแผนการลดการปล่อยก๊าซฯ ให้ได้ร้อยละ 20-25 จากการปล่อยกรณีปกติ ภายในปี พ.ศ. 2573 โดยผู้เขียนตั้งข้อสังเกตไว้สองประการ ดังนี้

ประการแรก ความตกลงปารีส (Paris Agreement) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นภายใต้กรอบอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ Article 24 ที่ให้อำนาจไว้ จากการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญา สมัยที่ 21 (COP21) โดยได้จัดขึ้นในช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2559 (องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก, 2562: 24) แต่พันธกรณีที่ประเทศภาคีต้องปฏิบัติตามนั้นจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2564 - 2573 หลังจากที่พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ซึ่งออกตามความ Article 24 เช่นเดียวกัน แต่มีผลบังคับใช้หลังจากพิธีสารเกียวโตหมดวาระการบังคับใช้ลงในปี พ.ศ. 2563 ดังนั้นในช่วงนี้รัฐภาคีอนุสัญญา กำลังอยู่ในช่วงของการมีผลบังคับใช้ความตกลงปารีสเป็นปีแรก ผู้เขียนขอให้สังเกตเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ให้ดีว่า มีการกล่าวถึงการลงนามให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ น่าคิดว่าการร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการร่างเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดกันแน่ เพราะหลักการกล่าวถึงการให้สัตยาบันความตกลงปารีสทำให้มีความจำเป็นต้องร่างพระราชบัญญัติขึ้น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากฎหมายที่ร่างขึ้นใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ...” ซึ่งชื่อกฎหมายเป็นการอนุวัติการอนุสัญญา UNFCCC อันมีสถานะเป็นกฎหมายแม่ของความตกลงปารีส ดังนั้นจึงน่าวิเคราะห์ถึงประเด็นนี้ว่า อาจมีการสับสนในการให้เหตุผลในการยกร่างกฎหมาย อนึ่งถ้าพึงเพียงกล่าวถึงอนุสัญญาฯ ในหลักการและเหตุผล และกล่าวต่อไปถึงกฎหมายลำดับรองลงมา คือ พิธีสารเกียวโตและความตกลงปารีส ก็น่าจะเป็นที่เข้าใจมากกว่า

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตั้งแต่ มาตรา 1 ถึงมาตรา 56 เป็นเพียงการบัญญัติถึงการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ การจัดทำแผนแม่บทและนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกักับก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น ไม่ปรากฏประเด็นเรื่องการตั้งเป้าหมายการลดก๊าซฯ ดังที่พบได้จากกฎหมายของประเทศอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น The Climate Change Act 2008 ของสหราชอาณาจักร ใน Section 1 ได้มีการกล่าวถึงระยะเวลาเพื่อบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกความว่า “It is the duty of the Secretary of State to ensure that the net UK carbon account for the year 2050 is at least lower than the 1990 baseline.”

กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักรจะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยมีปริมาณการปล่อยในปี ค.ศ. 2050 ต้องเทียบเท่ากับปริมาณคาร์บอนในช่วง 1990 เป็นอย่างน้อย หรือ The Climate Change Bill, 2015 ของประเทศอินเดีย ก็ได้มีการยกร่างกฎหมายในลักษณะเดียวกับสหราชอาณาจักร คือ Section 3 (1) (a) “prescribe a target of Net Carbon Account for the year 2050 in accordance 30 with international obligations, if any, agreed to by India;” สังเกตว่ามีกรกล่าวถึงเป้าหมายของการลดก๊าซเรือนกระจกจนถึงปี ค.ศ. 2050 เช่นเดียวกัน

นอกจากนั้นร่างกฎหมายของประเทศอินเดียยังกล่าวเพิ่มเติมไปจนถึงหลักการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งร่างกฎหมายของประเทศไทยไม่มีการพูดถึงประเด็นนี้ซึ่งเป็นกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้ผลอย่างมาก แต่การจะกล่าวถึงในบทความวิชาการนี้ก็ดูเหมือนจะนอกประเด็นไปพอสมควร อย่างไรก็ตามก็ตีการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถหาเอกสารวิชาการศึกษาได้ไม่ยาก ผู้เขียนเองก็ได้นำเนื้อหาส่วนนี้มาจัดทำวิทยานิพนธ์ไว้หลายปีก่อนเช่นกัน เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมการซื้อขายคาร์บอนเครดิต” อย่างไรก็ตามก็ยังมีกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอีกหลายประเทศที่ตราขึ้นในลักษณะเดียวกับสหราชอาณาจักร และประเทศอินเดีย คือ “The Climate Action and Low Carbon Development Act 2015 : Article 3” ของประเทศไอร์แลนด์ หรือ “The Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act : Section 6” ของประเทศแคนาดา เป็นต้น

4. ปัญหาเรื่องแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการรวบรวมข้อมูลการปล่อย หรือการลดก๊าซเรือนกระจก

ประเด็นเรื่องการจัดทำแผนแม่บท และการรวบรวมข้อมูล หรือการลดก๊าซเรือนกระจก ได้มีการบัญญัติอยู่ในมาตรา 21 ถึงมาตรา 45 ตัวอย่างเช่น มาตรา 21 ถึงมาตรา 24 กำหนดให้จัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ, มาตรา 25 ถึงมาตรา 30 กำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และมาตรา 31 ถึงมาตรา 39 กำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, มาตรา 40 ถึงมาตรา 45 กำหนดให้มีการจัดทำแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

สังเกตได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. เกือบทั้งฉบับกล่าวถึงแต่เรื่องของการจัดทำแผนต่าง ๆ รวมถึงการรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกจากองค์กรต่าง ๆ โดยไม่มีการกล่าวถึงเลยว่าจะปฏิบัติอย่างไรให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ในทางปฏิบัติ รวมถึงไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ คือพิธีสารเกียวโต และความตกลงปารีส ที่ได้กำหนดกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่หลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น กลไกเรื่องการซื้อขายคาร์บอนเครดิต เป็นต้น ซึ่งดูเหมือนว่าจะขัดกับหลักการและเหตุผลในการร่างกฎหมายที่กล่าวว่า “*ต้องให้ความร่วมมือในการลด*

ปริมาณการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศของโลกและแก้ไขปัญหาด้านผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย” ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปประเด็นนี้ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีได้กล่าวถึงกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโต และความตกลงปารีสแต่อย่างใด และท้ายที่สุดหากมีผู้โต้แย้งผู้เขียนในประเด็นนี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการอนุวัติการอนุสัญญา UNFCCC มิใช่พิธีสารเกียวโต หรือความตกลงปารีส แต่กรณีนี้ก็ปฏิเสธมิได้ว่าพิธีสาร ฯ และความตกลง ฯ ที่กล่าวมาได้ถูกตรารั้งขึ้นขึ้นความในอนุสัญญา UNFCCC เช่นกัน

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึงการซื้อขายคาร์บอนเครดิต หรือการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ก็อาจมีคำถามว่าหลักการนี้คืออะไร ผู้เขียนจึงขออธิบายพอสังเขปดังนี้ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศในปัจจุบัน แต่ละประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญา UNFCCC จะต้องถูกจำกัดการปล่อยก๊าซฯ โดยได้มีการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซฯ ของแต่ละประเทศเอาไว้ หากประเทศใดปล่อยเกินปริมาณที่ถูกจำกัด ประเทศนั้นจะต้องไปซื้อสิทธิในการปล่อยจากประเทศอื่น ๆ ที่ยังปล่อยก๊าซไม่เกินเพดานที่กำหนด โดยสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ซื้อขายกันนี้เรียกว่า “คาร์บอนเครดิต” ดังนั้นเมื่อประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญา UNFCCC ก็ย่อมจะต้องเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายคาร์บอนเครดิต

นอกจากนั้น ความตกลงปารีส ที่บังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563-2573 ยังได้กำหนดไว้ใน Article 6 โดยให้ประเทศภาคีสามารถถ่ายโอนสิทธิการปล่อยก๊าซระหว่างประเทศได้โดยสมัครใจได้เช่นกัน (Internationally Transferred Mitigation Outcomes) กล่าวคือ ความตกลงปารีสกำหนดรับรองให้มีการซื้อขายคาร์บอนเครดิตระหว่างประเทศได้ แต่ดูเหมือนว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวถึงหลักการซื้อขายคาร์บอนเครดิตแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ในหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายกล่าวอ้างถึงพันธกรณีของความตกลงปารีสเอาไว้

ตัวอย่างของกฎหมายต่างประเทศที่ได้อนุวัติการกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศไทยที่ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ เช่น The Climate Change Act 2008 ของประเทศสหราชอาณาจักร Article 44 ที่ได้กำหนดต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก “(1) The relevant national authority may provision by regulations for trading schemes relating to greenhouse gas emissions.” หรือ ร่างกฎหมาย The Climate Change Bill 2015 ของประเทศอินเดีย Article 17 ที่กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานสำหรับควบคุมและการซื้อขายคาร์บอนเครดิตหลังร่างนี้มีผลบังคับใช้ เป็นต้น “(1) The Central Government shall, as soon as may be after the coming into force of this Act, establish a Carbon Trading Authority for the purpose of formulating the Carbon Trading Scheme.”

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายคาร์บอนเครดิตไว้บางส่วนโดยสอดแทรกอยู่ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 แต่ก็ยังเป็นเพียงรองรับให้มีการซื้อขายคาร์บอนเครดิตขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น ไม่พบรายละเอียดอื่น ๆ เช่น คาร์บอนเครดิตคืออะไร ส่งมอบคาร์บอนเครดิตกันอย่างไร กรรมสิทธิ์โอนเมื่อไร

สัญญาซื้อขายคาร์บอนเครดิตคือสัญญาอะไรตามกฎหมาย ประเด็นนี้ไม่มีการพูดถึง สิ่งสำคัญที่สุด คือน่าประหลาดใจเป็นอย่างมากที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่กล่าวถึง “คาร์บอนเครดิต” ก่อนที่กฎหมายอนุวัติการ คือร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. จะถูกร่างขึ้นกว่า 14 ปี

5. ปัญหาเรื่องการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. มาตรา 46 ได้มีการบัญญัติถึงมาตรการส่งเสริมการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีเนื้อหาใจความว่า “หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เอกชน เจ้าของกิจการหรือกิจการอื่นใดสามารถยื่นคำขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อใช้ในกิจการดังต่อไปนี้ คือ (1) ถึง (4) เป็นการดำเนินกิจกรรมด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศเป็นหลัก (5) การวิจัยพัฒนาเทคโนโลยี ฯลฯ และ (6) กิจกรรมอื่น ๆ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด” ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา 2 ข้อ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เอกชน เจ้าของกิจการ หรือกิจการอื่นใด...” เป็นผู้ที่สามารถขอรับทุนสนับสนุนทางการเงินได้ แต่สิ่งน่าจับมาเป็นข้อสังเกตคือ คำว่า องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เอกชน เจ้าของกิจการ หรือกิจการอื่น ๆ ผู้เขียนเห็นเป็นการใช้คำฟุ่มเฟือย เพราะถ้าฟังเพียงแต่ใช้คำว่า “เอกชน” เพียงคำเดียวต่อท้ายหน่วยงานของรัฐก็จะครอบคลุมองค์กรต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาใน มาตรา 46 แล้ว โดยที่คำว่า “เอกชน” หมายความว่าปัจเจกบุคคล องค์กรเอกชนใด ๆ ที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งตรงกับหลักการส่งเสริมการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ไม่ควรจำกัดทุนสนับสนุนทางการเงินเฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม อนึ่ง การดำเนินการด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกฯ ไม่จำเป็นต้องทำเป็นลักษณะของกิจการ หรือองค์กรเสมอไป บุคคลทั่ว ๆ ไป หรือคณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันดำเนินการลดการปล่อยก๊าซฯ ก็ควรได้รับการสนับสนุนเช่นกัน และท้ายที่สุด องค์กรเอกชนที่สร้างมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศมักเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีทุนทรัพย์มาก น่าคิดว่าเหตุใดองค์กรผู้ก่อมลพิษเหล่านี้จึงควรได้รับทุนสนับสนุนเพิ่มเติมอีก ตัวอย่าง คณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันเพื่อซื้อขายคาร์บอนเครดิต เช่น เครือข่ายชุมชนป่าอินแปง เป็นต้น (นิชาพัฒน์ เพิ่มทอง, 2556)

ข. เมื่อพิจารณาจาก (1) ถึง (4) ซึ่งเป็นเรื่องของการขอรับทุนสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หากหน่วยงานหรือองค์กร ตามมาตรา 46 ข้างต้นประสงค์จะดำเนินการเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กล่าวคือการขอรับทุนฯ ต้องเป็นกิจกรรมดังนี้

1. “(1) การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลกิจกรรมการปล่อยและกักเก็บก๊าซเรือนกระจกหรือข้อมูลที่ใช้เป็นการคำนวณข้อมูลปริมาณการปล่อยและกักเก็บก๊าซเรือนกระจกของประเทศ”

และ “(2) การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลกิจกรรมการปล่อยและกักเก็บก๊าซเรือนกระจกหรือข้อมูลที่เป็นต่อการคำนวณข้อมูลผลการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ” ตามที่ผู้เขียนเข้าใจในประเด็นนี้เห็นว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนได้ทำการรวบรวมข้อมูลการปล่อยก๊าซฯ และการกักเก็บก๊าซฯ ของประเทศไทยอย่างจริงจัง แต่ถ้าพิจารณาที่ให้ละเอียดรอบคอบขึ้นจะพบว่าในมาตรา 25 ถึงมาตรา 27 ได้มีการกำหนดบังคับให้หน่วยงานเหล่านี้ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น มาตรา 26 “เพื่อประโยชน์ในการจัดทำฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย... ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการรายงานข้อมูลกิจกรรมการปล่อย การกักเก็บและการลดก๊าซเรือนกระจก” จึงไม่แน่ใจว่าตามที่กำหนดในไว้ใน มาตรา 46 (1) นั้นถูกต้องหรือไม่ และจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องให้ทุนสนับสนุนเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล

2. “(3) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้านการลดก๊าซเรือนกระจก” และ “(4) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” เป็นการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่ประสงค์ดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมลดก๊าซเรือนกระจก สามารถขอรับทุนสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ แต่เนื่องจากในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23 ซึ่งเป็นการกำหนดพันธกิจในการให้ทุนสนับสนุนของกองทุนซึ่งกำหนดว่า “เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้ (4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” ประเด็นนี้มีเรื่องที่ต้องพิจารณาว่าโครงการหรือกิจกรรมลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือเป็น “กิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หรือไม่ เพราะถ้าเป็นกิจการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ถูกร่างขึ้นมาซ้ำซ้อนกับ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพราะอำนาจในการกำหนดให้กิจการใดที่ขอรับทุนได้เป็นอำนาจของคณะกรรมการกองทุนฯ หากกองทุนดังกล่าวประสงค์จะให้ทุน ดังนั้นเหตุใดจึงต้องร่างมาตรา 46 (3) และ (4) ขึ้นเพราะ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็บัญญัติรองรับเอาไว้อยู่แล้ว เพียงแต่ให้คณะกรรมการกองทุนกำหนดเพิ่มเติมให้กิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมถึงโครงการหรือกิจกรรมลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเท่านั้น

อนึ่ง มีประเด็นว่าต่อว่า หากผู้ร่างยังยืนยันกรณคงไว้ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 46 (3) และ (4) ก็จะพบปัญหาอีกว่าร่างกฎหมายมาตราดังกล่าวไปขัดแย้งกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อีกทอดหนึ่ง เนื่องจากการกำหนดเพิ่มเติมให้กิจการใดสมควรได้รับทุนสนับสนุนเป็นอำนาจของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่เพียงผู้เดียว และมีได้ให้อำนาจกฎหมายอื่นในการเพิ่มเติมกิจการเอาไว้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแทนที่จะใช้วิธีการร่างกฎหมายให้กิจการหรือโครงการลดก๊าซเรือนกระจกสามารถขอรับทุนสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ ควรไปปรับแก้ประกาศคณะกรรมการ

กองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับเงินช่วยเหลือและอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 23 (4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดูจะเหมาะสมและเห็นสมควรกว่า โดยเพิ่มเติมกิจการ หรือโครงการลดก๊าซเรือนกระจกเข้าไป

สรุป

ในขณะที่ผู้เขียนได้จัดทำบทความวิชาการฉบับนี้ ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ยังอยู่ในขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ซึ่งยังไม่มีกรนำร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวเข้าที่ประชุมรัฐสภาเพื่อลงมติเห็นชอบ อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายนี้ยังมีเนื้อหาสาระที่ควรได้รับปรับปรุงเพิ่มเติมก่อนมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ 1) ประเด็นเรื่องการไม่ใส่พันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศที่อนุวัติการ และประเด็นเรื่องความสับสนว่าอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใด 2) ปัญหาเรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจก แต่ไม่พบว่าเมื่อได้ข้อมูลแล้วจะทำอย่างไรให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจกเป็นผลสัมฤทธิ์ โดยสังเกตได้จากกฎหมายหลายประเทศมีการกำหนดกลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (คาร์บอนเครดิต) อันเป็นกลไกการลดก๊าซเรือนกระจกที่ใช้แพร่หลายทั่วโลกแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีกำหนดไว้ ทั้งที่เป็นกลไกที่บัญญัติอยู่ในพิธีสารเกียวโต และความตกลงปารีส 3) ปัญหาเรื่องการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กำหนดแต่เพียงการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ทั้ง ๆ มาตรการส่งเสริมนั้นมีมากมายเช่น การใช้มาตรการทางภาษีเข้ามาส่งเสริม เป็นต้น นอกจากนี้การขอรับเงินสนับสนุนนี้ ก็พบความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อยู่ไม่น้อย

นอกจากนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ มากมายได้มีกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เพียงรวบรวมข้อมูล และกำหนดนโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น ผู้เขียนเสนอแนะให้อำนาจองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (มหาชน) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นตลาดกลางสำหรับซื้อขายคาร์บอนเครดิตมาก่อน อีกทั้งยังเป็นผู้รู้ข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยเป็นอย่างดีเข้ามาเป็นองค์กรขับเคลื่อนนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อสอดคล้องกับพันธกรณีความตกลงปารีส หลังจากรับนโยบายมาจากคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้ และด้วยความเคารพต่อผู้ร่างกฎหมายฯ ผู้เขียนมิได้มีเจตนาก้าวล่วงแต่ประการใด งานวิชาการนี้เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นทางกฎหมายอีกแง่มุมหนึ่ง เพื่อก่อให้เกิดกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการร่างตัวบทกฎหมายได้ไม่มากนัก

บรรณานุกรม

- จุมพต สายสุนทร. (2563). **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ฉิชาพัฒน์ เพิ่มทอง. (2556). **เครือข่ายป่าชุมชนอินแปงกับตลาดซื้อขายคาร์บอนเครดิตภาคสมัครใจ: การศึกษาประเด็นจริยธรรมและความยุติธรรมของปัญหาสิ่งแวดล้อม**. ดุษฎีนิพนธ์ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2555). **ศัพท์ความรู้ (อนุวัติการ)**. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: <https://www.etcha.or.th/th/Useful-Resource/terminology/หมวดหม-อ/564.aspx>. (2564, 22 กรกฎาคม).
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก. (2556). **คู่มือการพัฒนาโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดแบบแผนงาน (CDM-Programme of Activities : PoA)**. กรุงเทพฯ: องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก.
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก. (2562). **สู้ภัยด้วยตลาดคาร์บอน**. กรุงเทพฯ: องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก.
- อนันต์ คงเครือพันธุ์ และคณะ. (2559). **กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Law and Climate Change)**. กรุงเทพฯ: เตือนตุลา.
- อภิญา เลื่อนฉวี. (2562). **กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- เอกวิวัฒน์ หวังสันติธรรม. (2557). **การประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นท์องค์กร ของสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านพลังงาน**. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิศวกรรมเคมี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Electronic Transactions Development Agency. (2012). **Useful Terminology (Implementation)**. [Online], Retrieved from: <https://www.etcha.or.th/th/Useful-Resource/terminology/หมวดหม-อ/564.aspx>. [in Thai] (2021, 22 July).
- Khongkruephan A. et al. (2016). **Law and Climate Change**. Bangkok: Octoberprint. [in Thai]
- Luanchawi A. (2019). **Public International Law**. Bangkok: Nititham. [in Thai]
- Permtongin N. (2013). **The Inpang Community Forest Network and The Voluntary Carbon Market: A Study in Environmental Ethics and Justice**. Doctoral dissertation, College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University. [in Thai]
- Saisuntorn J. (2020). **International Law, Book 1**. Bangkok: Winyuchon. [in Thai]
- Thailand Greenhouse Gas Management Organization. (2018). **Combating Climate Change with Carbon Market**. Bangkok: Thailand Greenhouse Gas Management Organization. [in Thai]

Thailand Greenhouse Gas Management Organization. **The Handbook of Greenhouse Gas Mitigation Mechanism Under CDM-Programme of Activities: PoA.** Bangkok:

Thailand Greenhouse Gas Management Organization. [in Thai]

Wangsantitham, A. (2014). **Carbon Footprint of Organization of Bureau of Energy**

Human Resource Development. Master of Engineering (Energy and environmental technology management) Thesis, Thammasat University. [in Thai]