

ความคาดหวังของ WWF กับข้อตกลงด้านสภาพภูมิอากาศ ณ เมืองโคเปนเฮเกน

ประเด็นสำคัญที่ WWF คาดหวังกับข้อตกลงฉบับใหม่เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลงมติเห็นชอบในการประชุมด้านสภาพภูมิอากาศ ณ เมืองโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ที่จะจัดขึ้นในเดือนธันวาคม 2552 นี้ โดย WWF ได้เสนอแนวทางสำหรับสนธิสัญญาที่เป็นธรรมที่จะช่วยรักษาระดับอุณหภูมิไม่ให้สูงเกิน 2 องศาเซลเซียส

เป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยผิวโลกไม่ควรสูงเกิน 2 องศาเซลเซียส และได้ตั้งเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับโลกในแง่ของงบดุลคาร์บอน (Carbon Budget) และข้อตกลงในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดังนั้นสำหรับปี 2556-2560 ในระยะยาวการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะต้องลดลงอย่างมาก และภายในปี 2593 ทั่วโลกจำเป็นต้องลดการปล่อยก๊าซให้ได้อย่างน้อย 80% ของปริมาณการปล่อยก๊าซในปี 2533
- สำหรับ “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” เป็นกลุ่มที่มีพันธกิจว่า ภายในปี 2563 ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซให้ได้ต่ำกว่าปี 2533 อย่างน้อย 40% และควรจัดทำแผนปลอดคาร์บอน (Zero Carbon Action Plans: ZCAPs) โดยในปี 2593 ประเทศสหรัฐอเมริกาควรให้สัตยาบันในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซ โดยเปรียบเทียบกับปริมาณของประเทศใน Annex I ซึ่งปริมาณทั้งหมดต้องไม่เกินขีดจำกัดที่ชั้นบรรยากาศสามารถรองรับได้ นอกจากนี้เพื่อยุติธรรมกับประเทศที่พัฒนาแล้วที่อยู่ในช่วงการปรับตัวทางเศรษฐกิจและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ หรือซาอุดีอาระเบีย ก็ควรจะจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซและเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเช่นกัน
- สำหรับ “ประเทศกำลังพัฒนา” ต้องพิสูจน์ว่าภายในปี 2563 จะช่วยลดการปล่อยก๊าซให้ได้อย่างน้อย 30% และลดก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีประเทศพัฒนาแล้วช่วยสนับสนุนในงบประมาณและเทคโนโลยีอย่างเต็มที่ ประเทศกำลังพัฒนาควรมีมาตรการลดการปล่อยก๊าซที่เหมาะสมในระดับประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Actions: NAMAs) โดยขึ้นอยู่กับแผนคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Action Plans: LCAPs) โดยประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries: LDCs) ไม่จำเป็นต้องลดการปล่อยก๊าซในช่วงเวลานี้ แต่ต้องสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

กรอบปฏิบัติการว่าด้วยการปรับตัว (Adaption Action Framework) เพื่อรองรับผลกระทบและป้องกันความเสี่ยงสำหรับประเทศที่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สนธิสัญญาระดับใหม่ต้องทำให้ประเทศที่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของอากาศ สามารถปรับตัวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยจัดทำเป็นกรอบปฏิบัติการว่าด้วยการปรับตัว (Adaption Action Framework) ซึ่งประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงิน การประกันภัย และกระบวนการที่พิจารณาการชดเชยให้กับประเทศที่อ่อนไหวมากที่สุดต่อผลกระทบดังกล่าว โดยตระหนักว่า ยิ่งเราลดการปล่อยก๊าซมากเท่าไรก็จะยิ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายในการปรับตัวมากยิ่งขึ้น

การดำเนินงานตามกรอบปฏิบัติการว่าด้วยการปรับตัว(Adaption Action Framework) เพื่อรองรับผลกระทบจำเป็นต้องมี

- งบประมาณจำนวนมากที่จะต้องใช้ในการบริหารงานให้ได้ประสิทธิภาพ รวมถึงแผนการประกันภัยในแต่ละภูมิภาค ซึ่งคาดว่าจะประมาณ 63,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี
- การเตรียมการอย่างเร่งด่วน คือ การให้งบประมาณสนับสนุนแก่ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดจำนวน 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามกรอบปฏิบัติการดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศ และช่วยสนับสนุนประเทศที่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สามารถพัฒนาและเริ่มปฏิบัติตามกรอบปฏิบัติการฯ โดยเริ่มจากการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นและผนวกกรอบปฏิบัติการฯ เข้ากับกระบวนการพัฒนาประเทศ
- ความตระหนักว่าภาคธุรกิจเป็นตัวละครสำคัญในการปล่อยก๊าซและปริมาณการปล่อยก๊าซจะไม่ลดลงก่อนปี 2563 อย่างแน่นอน นั่นหมายความว่าประเทศที่มีความอ่อนไหว รวมถึงชุมชน และระบบนิเวศ จะไม่สามารถปรับตัวเพื่อรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ต่อไป ทั้งนี้ยังจำเป็นต้องกำหนดกลไกเพื่อรองรับผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้น นั่นก็คือกลไกประกันความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศและแผนงานการฟื้นฟูสภาพ

งบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

- ประเทศที่จะเข้าร่วมประชุมที่เมืองโคเปนเฮเกนควรพร้อมที่จะลงมติเห็นด้วยกับกองทุนสภาพภูมิอากาศโคเปนเฮเกน (Copenhagen Climate Facility) เพื่อบริหารงบประมาณสำหรับกลไกที่จะเกิดขึ้น และเพิ่มงบประมาณให้เพียงพอต่อความจำเป็น WWF เรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วลงมติในพันธกิจการสนับสนุนงบประมาณให้ได้น้อย 160 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ภายในปี 2560 เพื่อช่วยให้

ประเทศกำลังพัฒนาสามารถลดก๊าซเรือนกระจกโดยลดการตัดไม้ทำลายป่าและความเสื่อมสภาพของป่า และการปรับตัวเพื่อลดปริมาณคาร์บอนให้เหลือระดับต่ำ รวมถึงการฟื้นฟูสภาพภูมิอากาศในอนาคตให้สำเร็จ โดยงบประมาณดังกล่าวต้องเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากส่วนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ และจะต้องเก็บรวบรวมเข้ากองทุนสภาพภูมิอากาศโคเปนเฮเกน แม้ว่าตลาดการค้าคาร์บอนมีบทบาทมากขึ้น แต่ประเทศอุตสาหกรรมต้องไม่เพิ่มเครดิตการปล่อยก๊าซจากการดำเนินการ “กลไกยืดหยุ่น” ได้แก่ กลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) และการนำไปปฏิบัติร่วมกัน (JI) เช่นเดียวกับงบจากตลาดคาร์บอนที่ไม่นับรวมกับข้อกำหนดในการสนับสนุนงบประมาณของประเทศอุตสาหกรรม

- จำเป็นต้องมีกลไกในการคาดการณ์และจับต้องได้ เช่น ข้อเสนอของประเทศนอร์เวย์ที่ยอมจ่ายเงินในระบบการประมูลโคเวต้าเพื่อสิทธิในการปล่อยก๊าซคาร์บอนประมาณ 10% ซึ่งเป็นแนวทางในการให้การสนับสนุนงบประมาณด้านสภาพภูมิอากาศ ในภาพรวมเงินจากระบบการประมูลโคเวต้าหรือการเก็บภาษีจากการใช้เชื้อเพลิงและการปล่อยก๊าซในภาคการบินและการขนส่งระหว่างประเทศจะถูกรวบรวมเข้ากองทุนด้านสภาพภูมิอากาศระหว่างประเทศ สำหรับเงินที่ได้จากแหล่งที่มาอื่นๆ เช่น องค์การเอกชน จะไม่นับรวมกับข้อกำหนดของประเทศอุตสาหกรรม
- เกี่ยวกับงานด้านเทคโนโลยี ถึงแม้ว่าการพัฒนาเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมีมากขึ้น แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงยังไม่เป็นตามที่ต้องการ ทั้งนี้ WWF เสนอให้มีการจัดทำแผนงานเทคโนโลยีเพื่ออนาคตภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจัดทำเป็นโครงการพัฒนาเทคโนโลยี กำหนดระยะเวลา 5 ปี โดยมีเป้าหมายในการกระจายเทคโนโลยีไปทั่วทุกประเทศ และเพิ่มการทำงานร่วมกันในด้านนวัตกรรมเพื่อสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งให้การสนับสนุนการทำวิจัยเพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะด้านพลังงานทดแทน และเทคโนโลยีสำหรับการตรวจสอบการดักจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอน รวมถึงลดการปล่อยก๊าซจากการลดการทำลายป่าและความเสื่อมสภาพของป่า (Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation: REDD)
- หยุดการทำลายป่าไม้ อันเป็นส่วนหนึ่งในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่จะช่วยให้ระดับอุณหภูมิเฉลี่ยผิวโลกทั่วโลกสูงขึ้นไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส สนธิสัญญานับใหม่ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องรวมกลไกการให้รางวัลกับประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถลดการปล่อยก๊าซจากการลดการทำลายป่าและความเสื่อมสภาพของป่า โดยภายในปี 2563 ทั่วโลกจะต้องทำให้การปล่อยก๊าซจากการทำลายป่าเป็นศูนย์ให้สำเร็จ และระบบการลดการปล่อยก๊าซจากการลดการทำลายป่าและการเสื่อมสภาพของป่าหลังจากสิ้นสุดพันธกรณีพิธีสารเกียวโตในช่วงแรก (the post-2012) ควรต้องเพิ่มแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจหรือรางวัลให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จ การลดการปล่อยก๊าซจากการลดการทำลายป่าจำเป็นต้องมีการวางแผนและเตรียมการเพื่อให้สามารถประเมินผล

จัดทำรายงาน และตรวจสอบการลดปริมาณการปล่อยก๊าซได้ วิธีที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จได้ดีที่สุด คือ การจัดทำโครงการลดการปล่อยก๊าซจากการลดการทำลายป่าและความเสื่อมสภาพของป่าในระดับประเทศ โดยใช้มาตรฐานและการตรวจสอบภายในประเทศเช่นกัน โครงการนี้ควรจัดทำเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1- การวางแผน ระยะที่ 2 – การเตรียมงาน และระยะที่ 3 – การปฏิบัติตามแผนงานดังกล่าว โดยจะสามารถผ่านขั้นตอนในแต่ละระยะนั้นจะต้องมีความชัดเจนและมีมาตรฐานตามกรอบงานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สนธิสัญญาหลังสิ้นสุดพันธกรณีพิธีสารเกียวโตในช่วงแรก จำเป็นต้องมีกลไกในการตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละระยะ และต้องกำหนดช่วงเวลาในการพิจารณามาตรฐานของแต่ละประเทศเป็นระยะๆ ด้วย การลดปริมาณการปล่อยก๊าซจากการลดการทำลายป่าและความเสื่อมสภาพของป่าสามารถสร้างผลประโยชน์ได้ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ นโยบายนี้ต้องประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ป้องกันสิทธิของคนในชุมชน และคนพื้นเมือง

- การลดปริมาณการปล่อยก๊าซจากการลดการทำลายป่าและความเสื่อมของสภาพป่า จำเป็นต้องมีงบประมาณจำนวนมากเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันที และต้องมีการสร้างศักยภาพและปฏิบัติการโดยเร็วที่สุด ประเทศพัฒนาแล้วควรให้การสนับสนุนงบประมาณ ทั้งในกระบวนการลดปริมาณการปล่อยก๊าซจากการลดการทำลายป่า และผลจากการปฏิบัติการลดการปล่อยก๊าซในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณที่ควรจัดตั้งขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น
- การบินและการเดินเรือทะเล เพื่อให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน สนธิสัญญาระบบใหม่ว่าด้วยเรื่องสภาพภูมิอากาศต้องรวมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการบินและการขนส่งระหว่างประเทศ ในการประชุมที่เกียวโตเมื่อปี 2540 ภาควิชาการบินพลเรือนและองค์กรการเดินเรือทะเลระหว่างประเทศเคยแสดงความรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จกับการจัดการปัญหานี้ ความผิดพลาดที่ผ่านมามันจะต้องไม่เกิดขึ้นซ้ำอีกที่โคเปนเฮเกน เป้าหมายการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในประเทศอุตสาหกรรมควรจะมีการปล่อยก๊าซจากหน่วยงานเหล่านี้ด้วย

การกำหนดกฎหมายและการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

- ข้อตกลง ณ เมืองโคเปนเฮเกนต้องได้รับสัตยาบันทั้งพิธีสารเกียวโตที่ได้รับการแก้ไขและพิธีสารโคเปนเฮเกน รวมถึงการตัดสินใจนำไปปฏิบัติใช้
- จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่สำหรับการนำแผนงานการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปปฏิบัติใช้ และทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมด้านเทคโนโลยีและงบประมาณ

WWF ยังเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนสภาพภูมิอากาศโคเปนเฮเกน เพื่ออำนวยความสะดวกและประสานงานในการนำข้อตกลงด้านสภาพภูมิอากาศโคเปนเฮเกนไปปฏิบัติใช้

- ตัวแทนควบคุมตลาดคาร์บอนจำเป็นต้องจัดการกลไกตลาดคาร์บอน ซึ่งประกอบด้วยการปฏิรูปโครงการที่อยู่ในกลไกการพัฒนาที่สะอาด และจัดการไม่ให้กลไกตลาดคาร์บอนขาดทุน รวมถึงการรวบรวมเครดิตจากการลดการปล่อยก๊าซ กลไกตลาดคาร์บอนกำหนดขึ้นเพื่อลดการปล่อยก๊าซในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งอาจเคยยอมให้ประเทศอุตสาหกรรมนับรวมปริมาณเล็กน้อยเหล่านี้ในเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเพื่อให้บรรลุข้อกำหนดนั้น แต่ตอนนี้ต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่ากิจกรรมในกลไกตลาดคาร์บอนต้องไม่ยอมให้ประเทศอุตสาหกรรมใช้การลดปริมาณการปล่อยก๊าซแบบประหยัคดี และไม่นับปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเพิ่มขึ้นในคำปฏิญาณของประเทศกำลังพัฒนา

ระยะเวลาข้อผูกมัดและการนำกลไกมาพิจารณาอีกครั้ง

- พิธีสารโคเปนเฮเกนควรมีระยะเวลา 5 ปีเช่นเดียวกับพิธีสารเกียวโต เพื่อให้สัมพันธ์กับวงจรทางการเมืองและเพื่อให้่ายต่อการปฏิบัติตาม ในขณะที่เดียวกันงบดุลคาร์บอนระดับโลกจะเป็นแนวทางกำหนดปริมาณการลดการปล่อยก๊าซทั่วโลกในระยะยาวที่แน่นอนได้
- การพิจารณาครั้งต่อไปควรเริ่มในปี 2556 โดยการพิจารณาทางวิทยาศาสตร์จะเริ่มในปี 2557 ซึ่งเป็นไปตามร่างรายงานการประเมินครั้งที่ 5 ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะสรุปในปี 2558 และควรมีการจัดเตรียมอนุมาตรการพิจารณาฉุกเฉินที่เพิ่มขึ้น เมื่อผลทางวิทยาศาสตร์แสดงให้เห็นว่าจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน

ข้อมูลเพิ่มเติม

http://www.panda.org/what_we_do/footprint/climate_carbon_energy/climate_deal/publications/policy.cfm?160502