

คาร์บอนเครดิต

ลดก๊าซเรือนกระจก ทำอย่างไรไม่ให้ไทยเสียประโยชน์



นี้ เป็นนิมิตหมายที่ดีที่ประเทศไทยเริ่มมีการตื่นตัวอย่างจริงจังเกี่ยวกับการร่วมมือกับทั่วโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือภาวะโลกร้อนที่กำลังจะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกที

คำว่า "คาร์บอนเครดิต" จึงเป็นคำที่เราต้องเริ่มเรียนรู้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

และเมื่อวันเสาร์ที่ 5 สิงหาคม 2549 ที่ผ่านมาม.ศ.ท.ทก.ม.ธ. ชินวัตร วิชาการนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในรายการ "นายกฯทักมิดคุยกับประชาชน"

โดยที่ทักวไว้ในเรื่องว่า "เราต้องร่วมลดพลังงานที่ก่อให้เกิดมลภาวะ แต่ก็ต้องระวังในการขายคาร์บอนเครดิต และต้องเข้าใจให้ดีๆว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ เพื่อที่จะทำให้เราไม่เสียเปรียบในด้านนี้"

บทความนี้ จึงขอขยายความให้เกิดความเข้าใจร่วมกันอย่างถูกต้องว่า "อะไรเป็นสิ่งที่เราควรทำและอะไรที่เราไม่ควรทำ เพื่อไม่เสียประโยชน์จาก "คาร์บอนเครดิต" ภายใต้พิธีสารเกียวโตว่าด้วยการลดก๊าซเรือนกระจก"

**ความร่วมมือของโลก
ในการแก้ไขปัญหา
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**

ค วามพยายามในการแก้ปัญหาการเพิ่มอุณหภูมิของโลกหรือที่เรียกว่าภาวะโลกร้อนนั้นมีมานานเป็นเวลายาวนานนับปีแล้ว แต่เพิ่งจะมาสำเร็จอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี 1992 (พ.ศ.2535) ในรูปของกรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change) ซึ่งประเทศไทยไดลงนามเป็นภาคี เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1999 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2002

UNFCCC เป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันว่า ประเทศภาคีสถางตระหนักถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันมีสาเหตุจากการมีปริมาณก๊าซบางชนิดที่เรียกว่า "ก๊าซเรือนกระจก" (GHGs : Green House Gases) ในชั้นบรรยากาศอยู่ในระดับที่มากจนเกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (Green house effects) ดังนั้น จึงควรจะต้องหาทางรักษาเสถียรภาพความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสภาพภูมิอากาศ และให้ระบบนิเวศสามารถปรับตัวเข้าสู่สภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตามธรรมชาติ

ต่อมาในปี 1997 ในการประชุมสมาชิกชาติ UNFCCC ณ กรุงเกียวโต ได้มีการทำข้อตกลงในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้นมา กำหนดพันธกรณีและสร้างกลไกต่างๆ ที่จะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังที่จะบรรลุเป้าหมายของ UNFCCC ในการรักษาระดับปริมาณความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย

ซึ่งปัจจุบันมีประเทศต่างๆ เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโตถึง 163 ประเทศ คิดเป็น 63.6% ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก

และประเทศไทยก็ได้ลงนามและให้สัตยาบันเป็นภาคีสมาชิกแล้ว (มีประเด็นที่น่าเสียท้ออยู่เล็กน้อยที่มีปัจจุบัน สหรัฐภายใต้การนำของประธานาธิบดี George W. Bush ยังไม่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกจริงๆ ที่สหรัฐเป็นตัวตั้งตัวตีสำคัญผลักดันให้เกิดพิธีสารฉบับขึ้นในสมัยรัฐบาลคลินตัน)

พันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโต

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก พิธีสารเกียวโตได้กำหนดพันธกรณีให้ประเทศ

ภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ พันธกรณีของประเทศพัฒนาแล้ว 36 ประเทศ (หรือที่เรียกภายใต้พิธีสารว่า Annex I country) และพันธกรณีของประเทศกำลังพัฒนา 118 ประเทศ (หรือที่เรียกภายใต้พิธีสารว่า Non-Annex I country)

สำหรับภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วนั้น มีหน้าที่ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในพิธีสาร โดยจะได้รับจัดสรรปริมาณก๊าซที่ตนเองสามารถปล่อยได้ในแต่ละปี (หรือที่เรียกว่า AAUs : Assigned Amount Units) และมีพันธที่จะต้องควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ภายในจำนวน AAUs ที่ได้รับ และ AAUs นี้เองที่เป็น "คาร์บอนเครดิต" ประเภทหนึ่งที่สามารถซื้อขายกันได้ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน

ส่วนภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย นั้น พิธีสารเกียวโตไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่อย่างใด เพียงแต่ต้องรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยอยู่ในประเทศแต่ละปี (National Inventory) และ "พยายาม" หาแนวทางในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น

ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาจึงยังไม่มี "คาร์บอนเครดิตประเภทปริมาณก๊าซที่ได้รับจัดสรร (AAUs carbon credit)" ที่จะนำไปซื้อขายได้ในตลาดคาร์บอนได้

ต่อจากหน้า 6

"คาร์บอนเครดิต"

ไทยจะเข้าไปซื้อขายได้อย่างไร

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีคาร์บอนเครดิตประเภท อีเอ็มในการปล่อย (AAUs carbon credit) เพื่อไปขายในตลาดคาร์บอน แต่ก็มีการซื้อขายคาร์บอนเครดิตอีกประเภทหนึ่งที่เกิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าไปมีส่วนร่วมได้ นั่นคือ คาร์บอนเครดิตประเภทที่ **ลดปริมาณการปล่อยได้** ภายใต้โครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM project-based carbon credit)

โครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM : Clean Development Mechanism) เป็นกลไกที่พิธีสารเกียวโตสร้างขึ้นเพื่อช่วยให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้สะดวกขึ้น โดยลงทุนโครงการที่ก่อให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนา และนำปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ **ลด** ได้จากโครงการเหล่านี้ไปชดเชยในบัญชีของ CERs (Certified Emission Reductions) ซึ่ง CERs นี้เองเป็นคาร์บอนเครดิตประเภทหนึ่งที่มีการซื้อขายในตลาดคาร์บอนและประเทศพัฒนาแล้วสามารถนำ CERs เหล่านี้ไปใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซตามพันธกรณี

อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจว่า ผู้ที่มีสิทธิในการขาย CERs เหล่านี้ก็คือ ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ CERs ซึ่งได้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินโครงการ CDM นั้นเอง ส่วนรัฐบาลของประเทศที่เป็นที่ตั้งโครงการของโครงการนั้นไม่ใช่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ CERs แต่สามารถ **เทียบ** เครดิตได้ แต่ก็ด้วยการ **ซื้อ** คาร์บอนเครดิตจากเจ้าของ CERs หรือในกรณีที่มีรัฐบาลเป็นผู้ลงทุนในโครงการ CDM เองเท่านั้น

มีข้อพึงสังเกตว่า ราคาคาร์บอนเครดิตประเภท CERs นั้น จะเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาคาร์บอนเครดิตประเภท AAUs เพราะราคา CERs ของโครงการ CDM นั้น จะต้องนำความไม่แน่นอนในผลของปริมาณก๊าซที่จะลดได้กับต้นทุนในการลงทุนโครงการรวมคำนวณเข้าด้วย

ในขณะที่คาร์บอนเครดิตประเภท AAUs นั้นไม่มีต้นทุนใดๆ เลยเพราะเป็นเครดิตที่ได้รับจากพันธกรณีพิธีสารเกียวโต (ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาอย่างเราไม่มีพันธกรณีส่วนนี้) นั่นเอง

ลักษณะของโครงการ CDM

โครงการ CDM จะต้องมีไม่ด้วยความสมัครใจของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น ผู้ดำเนินโครงการ (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเอกชน) รัฐบาล และชุมชน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลว่าโครงการดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศที่ตั้งโครงการ จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม

และที่สำคัญจะต้องก่อให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเป็นส่วนเพิ่มเติม (additionality) จากการดำเนินธุรกิจอันเป็นปกติ (business as usual) ไม้ทางใดก็ตามหนึ่ง

โครงการที่ควรได้รับการส่งเสริมได้แก่ ด้านพลังงาน เช่น โครงการพลังงานทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง การแปลงกากของเสียอุตสาหกรรมเป็นพลังงาน พลังงานหมุนเวียน การปรับปรุง/เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการแปลงขยะชุมชนเป็นพลังงาน โครงการแปลงน้ำเสียชุมชนเป็นพลังงาน ด้านการคมนาคมขนส่ง เช่น โครงการการพัฒนาประสิทธิภาพในการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

โครงการ CDM อาจเป็นได้ทั้งโครงการร่วม (bilateral) ระหว่างผู้ดำเนินโครงการจากประเทศพัฒนาแล้วกับผู้ดำเนินโครงการของประเทศกำลังพัฒนา หรือเป็นโครงการเดี่ยว (unilateral) โดยผู้ดำเนินโครงการเป็นเอกชนของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นที่ตั้งโครงการเพียงฝ่ายเดียวก็ได้

ซึ่งปัจจุบันมีเอกชนอย่างน้อย 15 รายแล้วที่เริ่มดำเนินการโครงการที่เข้าข่ายโครงการ CDM

ไทยจะได้อะไรจากโครงการ CDM

ถึงแม้โครงการ CDM ที่ลงทุนในประเทศไทยมีการลด ปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้จริงและได้รับการรับรองในรูปของ CERs ก็ตาม แต่ CERs จะไม่ส่งประโยชน์โดยตรงแก่ประเทศไทย เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาและยังไม่มีพันธกรณีที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใดๆ

อย่างไรก็ตาม รายได้จากการขาย CERs ไปแก่ประเทศพัฒนาแล้วนั้น เป็นสิ่งที่ผู้ดำเนินโครงการสามารถได้รับโดยการ ขาย CERs ซึ่งเป็นคล้ายๆ กับ by product ประเภทหนึ่งที่ได้จากการลงทุนและเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้ลงทุนได้ หากเราวิเคราะห์ไว้ล่วงหน้าตัวนี้ก็จะกลายเป็นเพียงของเก่าเก็บที่ปราศจากมูลค่า

ส่วนประเทศไทยนั้น จะไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงในเชิงรายได้จากการขาย CERs เพราะประเทศไทยไม่ใช่เจ้าของ CERs (ยกเว้นแต่รัฐบาลไทยเป็นผู้ลงทุนดำเนินโครงการ CDM เอง) แต่สิ่งที่เราจะได้รับคือสิ่งแวดล้อมของไทยจะดีขึ้น มีการเพิ่มการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่สะอาดมากขึ้น รวมทั้งมีรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นในเชิงภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ

หลายคนกังวลว่า การซื้อขาย CERs นั้นจะทำให้ประเทศไทยเราไม่สามารถพัฒนาต่อได้ เพราะเราต้องหยุดกระบวนการผลิตที่ใช้ก๊าซเรือนกระจก แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลับตรงกันข้าม เพราะนอกจากการซื้อขาย CERs จะไม่กระทบต่อศักยภาพของประเทศในการพัฒนาต่ออย่างใดแล้ว ยังจะทำให้เพิ่มและขยายการผลิตโดยไม่เพิ่มปริมาณก๊าซเรือนกระจก (เพราะโครงการ CDM ทำให้เกิดการ ลด เพิ่มเติมจากกระบวนการปกติที่ปราศจากโครงการ CDM) ทั้งยังช่วยเพิ่มมูลค่าทางธุรกิจ (Value added) และสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพให้แก่เอกชนไทยมากขึ้นอีกด้วย

ที่สำคัญ ยังมีโครงการ CDM มากเท่าไร ย่อมหมายความว่าปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยในประเทศไทยก็จะลดลงมากเท่านั้น ทำให้ตัวเลขของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยในประเทศไทยที่จะต้องปรากฏในรายงานแห่งชาติ (National Inventory) เพื่อเสนอต่อภาคีสมาชิกอื่นๆ นั้นลดลงเรื่อยๆ ทุกปี ซึ่งจะเป็นผลดีหากว่าประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ จะต้องถูกบังคับให้มีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในอนาคต

เพราะเราได้มีการเตรียมตัว ปรับตัว และพัฒนาเทคโนโลยีของเรามีในระดับหนึ่งแล้ว

สิ่งที่เรา “ไม่ควร” ทำ

ประเทศไทยไม่ควรประวิงเวลาการอนุมัติโครงการ CDM เพราะนั่นหมายถึงการเสียโอกาส ทั้งทางธุรกิจของภาคเอกชนและทั้งทางสิ่งแวดล้อมของประเทศ

หากเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ แล้วจะเห็นว่าในขณะที่ประเทศไทยเสียโอกาสไปมากหรือเกิน โดยขณะนี้โครงการที่ตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ได้รับการขึ้นทะเบียนในระดับสากลไปแล้วทั้งสิ้นกว่า 269 โครงการ ทั้งในประเทศกำลังพัฒนายักษ์ใหญ่ เช่น จีน อินเดีย บราซิล หรือเม็กซิโก

หรือกระทั่งประเทศเล็กๆ อาทิ เวียดนาม บังกลาเทศ กัมพูชา หรือภูฏาน เป็นต้น ก็มีการอนุมัติโครงการ CDM ไปแล้วทั้งสิ้น คิดเป็นมูลค่า CERs ที่อาจขายได้กว่า 600 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ (หรือประมาณ 24,000 ล้านบาท) ต่อปี

จึงเป็นที่น่าเสียดายว่า ทั้งๆ ที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งในทุกๆ ด้านและน่าจะเป็น ideal site ของผู้ลงทุนในโครงการ CDM นั้น ประเทศไทยกลับอยู่ถึงลำดับรั้งท้าย

ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากกรณีที่รัฐบาลยังอ้างและไม่มีความชัดเจนหรือนโยบายที่ชัดเจนในการพิจารณาอนุมัติโครงการ CDM นั่นเอง ที่ทำให้เราเสียโอกาสไปเป็นมูลค่ามหาศาล

สิ่งที่เรา “ควรทำ”

ประการแก่เพื่อไม่ให้เราเสียประโยชน์จากโครงการ CDM ทั้งชื่อเสียงที่ภาคธุรกิจจะได้รับจากการที่สามารถทำให้ปริมาณก๊าซเรือนกระจกในประเทศลดลง รวมทั้งประโยชน์ทางด้านการได้ที่ผู้ดำเนินโครงการจะได้จากการขาย CERs ซึ่งขณะนี้โครงการได้เข้าขายอาจจะได้รับ CERs มีมูลค่าถึงประมาณ 14.5 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ (หรือประมาณ 550 ล้านบาทต่อปี)

รัฐบาลไทยควรเร่งส่งเสริมให้มีการพัฒนาโครงการ CDM ให้มากที่สุดและรวดเร็วที่สุด แต่ต้องรอบคอบในการพิจารณาว่า โครงการ CDM นั้นจะต้องนำมาสู่การพัฒนา 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านสิ่งแวดล้อม (ต้องมีการลดปริมาณการปล่อยก๊าซได้จริงและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน) ด้านเศรษฐกิจ (ต้องมีการลงทุนจากการดำเนินธุรกิจที่เป็นปกติ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม) ด้านสังคม (ต้องให้สังคมหรือชุมชนที่ตั้งโครงการได้รับประโยชน์ หรือไม่ถูกกระทบในทางสิ่งแวดล้อมและสังคม)

หากทำไม่ เราอาจพลาดโอกาส เพราะไม่มีโครงการเลยแม้ในอนาคตข้างหน้า ปริมาณก๊าซที่สามารถลดได้จาก

โครงการเหล่านี้จะยังสามารถได้รับการรับรองเป็น CERs ได้หรือไม่ หรือหากได้ CERs แล้วราคาในเวลานั้นจะเป็นอย่างไร เพราะตามหลักกลไกตลาดนั้น ยังมี supply (CERs และ AAUs) ในตลาดมากเท่าไร ขณะที่ demand คงที่ โอกาสที่ราคาคาร์บอนเครดิตจะลดลงยังมีมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้โครงการภายใต้กลไก CDM ของพิธีสารเกียวโตนี้เป็นโครงการเฉพาะกิจอาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้เสมอ

ประการที่สอง รัฐพึงจะให้ข้อมูลตลอดจนทำความเข้าใจกับภาคเอกชนให้ทราบถึงประโยชน์ของ CDM และโอกาสที่เราสามารถขาย CERs เหล่านี้ไว้ เพื่อที่จะไม่เสียเปรียบหากมีการลงทุนร่วมกับต่างประเทศว่าปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้เหล่านี้มีราคาทั้งต้น โฉนดเจรจาธุรกิจใด ๆ ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับก๊าซเรือนกระจก เอกชนไทยควรตระหนักถึงเรื่องนี้และนำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาแบ่งปันผลประโยชน์ด้วยเสมอจะได้ไม่เสียเปรียบผู้ลงทุนจากต่างประเทศ

ประการที่สาม รัฐควรเร่งรัดและพัฒนาตลาดเพื่อที่จะให้เอกชนไทยสามารถซื้อขาย CERs ได้ในเวลาที่เหมาะสมและยุติธรรม

บทสรุป

ดังที่นายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ บัดนี้ ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรมควรร่วมกัน เดินสาย ซึ่งจะต้องภาคีรัฐและภาคเอกชนให้เข้าใจอย่าง อ่องแท้ ถึง ประโยชน์ และ โอกาส ที่เราจะได้รับจากการพัฒนาโครงการ CDM ซึ่งเป็นโครงการเดียวที่เราสามารถเข้าร่วมได้ภายใต้พิธีสารเกียวโต (เพราะเราไม่มีคาร์บอนเครดิตอย่างอื่นไปซื้อขายกับประเทศพัฒนาแล้ว)

เราจึงควรสนับสนุนโครงการ CDM และเปิดโอกาสให้ มีเอกชนไทยได้ประโยชน์เพิ่มเติมจากการขาย เครดิตที่ได้จากโครงการ CDM เหล่านี้

อันจะทำให้ประเทศไทยของเราได้มาทั้ง "หน้า" และ "เงิน"

ปาริณา ศรีวินิชย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย