

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change)

นางเยาวนารถ พลายมาต

นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ

เมื่อปี พ.ศ. 2535 ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ประเทศต่างๆได้ลงนามให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) เป็นอนุสัญญาที่เกิดจากความพยายามของประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เชื่อว่ามีสาเหตุมาจากภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) อันเนื่องมาจากการสะสมตัวในชั้นบรรยากาศของก๊าซต่างๆ ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) มีเทน (CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (N₂O) และสารทดแทน CFCs มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มากเพียงพอที่คาดได้ว่า ในระหว่างทศวรรษหน้าโลกจะร้อนขึ้นประมาณ 0.2 ถึง 0.5 องศาเซลเซียสต่อทศวรรษ และจะมีผลทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นถึง 20 เซนติเมตร ภายใน พ.ศ. 2573 และอาจสูงขึ้น 65 เซนติเมตรภายในปลายศตวรรษหน้า นอกจากนี้จะทำให้เกิดพายุ เฮอริเคน ความแห้งแล้ง ไฟป่าและอุทกภัยบ่อยครั้งและรุนแรงมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

คือรักษาความเข้มข้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย เพื่อให้ระบบนิเวศธรรมชาติสามารถปรับตัวได้ และเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนแต่ไม่ได้กำหนดระดับหรือปริมาณก๊าซที่จะรักษาปริมาณไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอน

หลักการของอนุสัญญา

อนุสัญญามีหลักการที่สำคัญดังนี้

1. “หลักการป้องกันไว้ก่อน” ภายใต้หลักการป้องกันไว้ก่อนนั้น กิจกรรมที่มีโอกาสจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพภูมิอากาศจะต้องมีการจำกัดหรือห้ามดำเนินการ ถึงแม้จะยังพิสูจน์ไม่ได้อย่างชัดเจนว่าเป็นสาเหตุดังกล่าวก็ตาม เนื่องจากหากรอให้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ตลอดจนเทคนิคการวิเคราะห์พัฒนาที่จะทำให้พิสูจน์ได้อย่างชัดเจนแล้ว ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอาจจะสายเกินกว่าที่จะแก้ไขได้ หลักการนี้จึงให้โอกาสในการควบคุมกิจกรรมที่มีความเสี่ยงอย่างเนิ่นๆ เช่น การกำหนดให้มีการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับการปล่อย ณ ปี พ.ศ. 2533 ให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2543

2. “**หลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน**” ทุกประเทศภาคีอนุสัญญาฯ มีพันธกรณีในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยอนุสัญญาฯ แบ่งประเทศภาคีต่างๆออกเป็น สองกลุ่มใหญ่ คือ ประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I countries) กับกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non Annex I countries)
3. “**หลักการสื่อสารด้านข้อมูลข่าวสาร**” ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความโปร่งใส ภายใต้ข้อตกลงที่ว่าต้องมีการจัดทำรายงานแห่งชาติภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (National Communication under United Nations Framework Convention on Climate Change) ซึ่งมีเงื่อนไขในเรื่องของความสมบูรณ์ของเนื้อหา และระยะเวลา ที่แตกต่างกันระหว่างประเทศในภาคผนวก I และนอกภาคผนวก I
4. “**หลักการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยกว่า**” เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนามีโอกาสเสี่ยงต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสูง ดังนั้นหลักการนี้ต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ให้ความสะดวก สร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ทั้งทางด้านการเงินและเทคโนโลยี กับประเทศกำลังพัฒนาและความช่วยเหลือนี้ต้องเป็นส่วนเพิ่มเติมจากความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ให้อยู่เดิม ปัจจุบัน อนุสัญญาฯ ได้ใช้กองทุนสิ่งแวดล้อมโลกเป็นกลไกหนึ่งในการสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วดำเนินนโยบายถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สะอาดให้กับประเทศกำลังพัฒนา

อ้างอิง	
ประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex I countries)	ประกอบด้วยประเทศอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกลุ่มที่มีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับเดียวกับปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) ภายในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ตามมาตรา 4.2 (ก) และ (ข) เป็นกลุ่มที่ยอมรับเป้าหมายการปล่อยก๊าซในปี พ.ศ. 2553-2555 ตามมาตรา 3 และภาคผนวก ข ของพิธีสารเกียวโต ประเทศในกลุ่มนี้ประกอบด้วย 24 ประเทศในกลุ่ม Organization of Economic Cooperation and development (OECD) สหภาพยุโรปและอีก 14 ประเทศที่อยู่ระหว่างการปรับโครงสร้างเป็นระบบตลาดเสรี (โครเอเชีย ลิกเตนสไตน์ โมนาโก และ สโลวาเกีย แทนที่ประเทศเช็กโกสโลวาเกีย)
กลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non Annex I countries)	ประกอบไปด้วยประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหมด

พันธกรณีทั่วไปของอนุสัญญาฯ

1. พันธกรณีร่วมกัน ประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศต้องจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) ประกอบด้วยบัญชีรายการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการที่เปรียบเทียบกับประเทศอื่นได้ ซึ่งจะต้องไปตกลงกันในการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ทั้งนี้ เฉพาะรายงานของประเทศในภาคผนวกที่ 1 จะต้องมามีเนื้อหาที่ละเอียดกว่าประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 และต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอในระยะเวลาที่สม่ำเสมอและจะต้องมีการประเมินความถูกต้องของรายงาน
2. พันธกรณีเฉพาะประเทศในภาคผนวกที่ 1
 - o จัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communications)
 - o จัดทำนโยบายและดำเนินการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก
 - o ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการจัดทำรายงานแห่งชาติแก่ประเทศนอกภาคผนวกที่ 1
 - o ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
 - o ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการถ่ายทอดเทคโนโลยี
 - o ให้ความสำคัญกับความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา
 - o ให้ความสำคัญกับความต้องการของประเทศด้อยพัฒนา