

บทคัดย่อ

พื้นที่ป่าไม้ถือเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา แต่พื้นที่ป่าไม้ก็กำลังถูกทำลายหรือถูกทำให้เสื่อมโทรมลงไปเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในแต่ละปีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนาประมาณ 13 ล้านเฮกตาร์ได้ถูกทำลายลง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20 ของก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด ภาควิชาของ UNFCCC ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มีสร้างกลไกที่เรียกว่า กลไกการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากการทำลายป่าไม้ ความเสื่อมโทรมของป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนา และการขยายการกักเก็บคาร์บอน หรือ REDD-plus ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันจะยังไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย แต่ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนา และเป็นภาคีสมาชิกของ UNFCCC ก็ควรที่จะต้องมีการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับกลไก และเพื่อเข้าใจกลไก REDD-plus บทความนี้ จึงนำเสนอในเรื่องของการพัฒนาเรื่อง REDD-plus จาก COP 11-COP 15 และเนื้อหาของร่างข้อตกลงกลไก REDD-plus ซึ่งประกอบไปด้วย หลักการต่างๆ กลไกการนำไปสู่การปฏิบัติ การตรวจวัด การรายงาน และการรับรองการดำเนินการ การตรวจวัดรายงานและการรับรองการสนับสนุน และการจัดการในรูปแบบองค์กร

ABSTRACT

Forest areas are important resources of developing countries. However, forest areas have continued to be destroyed and degraded resulting from the economic growth. Annually, forest areas in developing countries around 13 million hectare are destroyed and responsible for around 20% of annual global greenhouse gas emission. Therefore the UNFCCC parties have developed one mechanism called “the Reducing Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries and Enhancement of Carbon Stocks: REDD-plus.” Although it has no legal binding at present, Thailand as a developing country and a party to UNFCCC should be prepared for the upcoming REDD-plus. To understand REDD-plus, this article presents about the development of REDD-plus from COP 11-COP 15 and contents of the REDD-plus draft which consist of a set of principles, means of implementation, measurement, reporting and verification of actions: MRV, measurement, reporting and verification of support, and institutional arrangements.

**พันธกรณีของประเทศไทยในฐานะประเทศ
กำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้น
จากการทำลายป่าไม้ ความเสื่อมโทรมของ
ป่าไม้และการขยายการกักเก็บคาร์บอน
(Reducing Emissions from Deforestation
and Degradation in Developing Countries
and Enhancement of Carbon Stocks:
REDD-plus)**

ชูจิต ชีรพงษ์*

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, LL.M. (International Law)

Thammasat University and the University of Groningen.

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีบทบาทสำคัญในปัจจุบันนั้น ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the 1992 UN Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) โดยมีกลไกสำคัญเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของ UNFCCC ที่เรียกว่า พิธีสารเกียวโต (the Kyoto Protocol) ซึ่งประเทศต่างๆ ได้ยอมรับร่วมกันว่า การกระทำของมนุษย์นั้นมีผลต่อปริมาณที่เพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) ซึ่งส่งผลให้อุณหภูมิของโลกเพิ่มสูงขึ้น¹ ดังนั้น UNFCCC จึงได้วางเป้าหมายสูงสุดไว้ เพื่อให้มีการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่มีให้มนุษย์แทรกแซงระบบภูมิอากาศได้ โดยระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกดังกล่าวนี้ควรบรรลุให้ได้ภายในเวลาที่สามารถทำให้ระบบนิเวศปรับตัวเข้ากับภาวะโลกร้อนได้โดยธรรมชาติ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการผลิตอาหารจะไม่ถูกคุกคาม และเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินต่อไปในแบบยั่งยืน (Article 2 UNFCCC) ทั้งนี้ การบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายเรื่อง ความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่าง (Common but differentiated responsibilities) และความสามารถที่แตกต่างกัน (respective capabilities) ดังนั้น จึงมีการตกลงกันโดยให้ภาคีมีระดับความรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศในระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีการแยกภาคี UNFCCC ออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ กลุ่มประเทศในภาคผนวก I (Annex I Countries) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (Industrialized Countries) ที่เป็นสมาชิกของ OECD ในปี ค.ศ.1992 และประเทศที่มีเศรษฐกิจอยู่ในช่วงที่มีการปรับเปลี่ยน (Countries with Economies in Transition: the EIT Parties) ซึ่งรวมถึง สหพันธรัฐรัสเซีย ประเทศในแถบบอลติก (เอสโตเนีย, ลัตเวีย, และลิทัวเนีย) และอีกหลายประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประเทศนอกภาคผนวก I (Non – Annex I countries) ได้แก่ ส่วนใหญ่ของประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ซึ่งบางประเทศในกลุ่มนี้ เป็นประเทศที่ถูกจัดให้เป็นเขตประเทศที่จะได้รับผลกระทบเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ ซึ่งได้แก่ ประเทศที่มีชายฝั่งทะเลอยู่ในระดับต่ำ และประเทศที่มีความเสี่ยงต่อสภาวะแห้งแล้งและการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เป็นทะเลทราย ประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศที่พึ่งรายได้จากการผลิตและการค้าขายพลังงานจากฟอสซิลเป็นหลัก ซึ่งมีความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ และรวมถึง ประเทศที่ถูกจัดให้เป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries: LDCs) โดยองค์การสหประชาชาติ ทั้งหมดอีก 49 ประเทศ

¹ Preamble the UN Framework Convention on Climate Change, at http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1349tex.php, (last visited January 1, 2010).

สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้เข้าร่วมเป็นภาคีกับ UNFCCC โดยได้มีการให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ.1994 และมีผลบังคับใช้เมื่อ 28 มีนาคม ค.ศ.1995² โดยถือว่าเป็นกลุ่มประเทศนอก ภาคผนวก I

อย่างไรก็ดี ภาตีสองกลุ่มนั้น ต่างก็มีพันธกรณีร่วมกันในการจัดการกับก๊าซเรือนกระจก โดยการที่จะต้องจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) ที่แสดงถึงบัญชีรายการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Article 12 of UNFCCC) ทั้งนี้ ความรับผิดชอบส่วนใหญ่จะตกเป็นของกลุ่มประเทศในภาคผนวก I ทั้งในส่วนของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การช่วยเหลือกลุ่มประเทศนอก ภาคผนวก I ทั้งในด้านการเงิน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่วนกลุ่มประเทศนอก ภาคผนวก I นั้นไม่มีการะในส่วนของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี การบรรลุถึงเป้าหมายของ UNFCCC ได้นั้น ต้องมีกลไกเข้ามารองรับ ซึ่งกลไกที่สำคัญประการหนึ่งคือ พิธีสารเกียวโต ที่จัดทำ ณ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1997 ซึ่งมีการกำหนดให้กลุ่มประเทศในภาคผนวก I มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก 6 ชนิด ซึ่งได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) มีเทน (CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (N₂O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เปอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PCFs) และซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF₆) ให้อยู่ในระดับต่ำกว่าปริมาณการปล่อยในปี ค.ศ. 1990 โดยเฉลี่ย 5% โดยต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในช่วงปี ค.ศ. 2008-2012 (Article 3 paragraph 1 of Kyoto Protocol) และจะต้องมีการดำเนินการตามมาตรการยืดหยุ่น (Flexible measures) ทั้ง 3 มาตรการด้วย อันได้แก่

- 1) กลไกพัฒนาสะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) ตามมาตรา 12
- 2) กลไกการทำโครงการร่วม (Joint Implementation: JI) ตามมาตรา 6 และ
- 3) กลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET) ตามมาตรา 17

แต่ในส่วนของกลุ่มประเทศนอกภาคผนวก I พิธีสารเกียวโต กำหนดให้ต้องจัดทำแนวทางการดำเนินนโยบายและกิจกรรมต่างๆ ในการลดก๊าซเรือนกระจก ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จึงไม่มีพันธกรณีใดๆ ภายใต้พิธีสารเกียวโต ยกเว้นมาตรา 10 ซึ่งกำหนดให้ทุกภาตีส่วมรับผิดชอบดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามขีดความสามารถและสถานการณ์ของแต่ละประเทศด้วยความสมัครใจ และมีสิทธิเข้าร่วมโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด แต่ไม่มีพันธกรณีที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามระยะเวลาที่กำหนด ในช่วงแรกปี ค.ศ.2008-2012 เหมือนกับกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1

² นอกจากนี้ประเทศไทยได้ยังได้เข้าร่วมให้สัตยาบันแก่ พิธีสารเกียวโต เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ. 2002 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2005.

แต่อย่างไรก็ดี ในขณะที่กลไกของพิธีสารเกียวโตกำลังจะสิ้นสุดลงนั้น ภาควิชาของ UNFCCC ได้มีการจัดประชุมอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ซึ่งการประชุมดังกล่าวเรียกว่า COP หรือ Conference of the Parties ซึ่งภาคี UNFCCC ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการปล่อยก๊าซจาก ภาวะป่าไม้โดยเฉพาะในป่าไม้เขตร้อน จึงได้มีความพยายามผลักดันให้เกิดกลไกเพื่อบรรลุถึง เป้าหมายของ UNFCCC อีกประการหนึ่งที่เรียกว่า กลไกการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากการ ทำลายป่าไม้ ความเสื่อมโทรมของป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนา และการขยายการกักเก็บคาร์บอน (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries and Enhancement of Carbon Stocks: REDD-plus) ขึ้น ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีผลบังคับในสถานะที่เป็น กฎหมายแต่อย่างใด แต่มีแนวโน้มว่า REDD-plus นี้จะมีลักษณะบังคับได้เช่นเดียวกับ กลไกการ พัฒนาสะอาด (Clean Development Mechanism : CDM)³

ป่าไม้เขตร้อน (Tropical Forest) นั้น มีพื้นที่ประมาณ 15% ของโลกซึ่งมีความสำคัญต่อ ปัญหาโลกร้อนอย่างมาก เพราะป่าไม้นอกจากจะเป็นแหล่งที่ช่วยกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Storage) เป็นจุดกำเนิดของแหล่งน้ำจืดในโลกนี้ และยังมีส่วนช่วยให้โลกมีความเย็นขึ้นอีก ด้วย แต่ปรากฏว่าในแต่ละปีนั้นจำนวนป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนาประมาณ 13 ล้านเฮกตาร์ (Hectare) ได้ถูกทำลายลง⁴ ซึ่งก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20% ของ ก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด การที่ป่าไม้เขตร้อนถูกทำลายนั้น เนื่องจากป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนา ถือเป็นปัจจัยสำคัญไม่ว่าจะเพื่อการดำรงชีพและการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การใช้ป่าไม้เพื่อเป็น แหล่งที่อยู่อาศัย อาหาร เชื้อเพลิง และงานปศุสัตว์ ปัญหาที่สำคัญที่สุดในการใช้พื้นที่ป่า คือ การทำ การเกษตรกรรม ซึ่งเกิดจากความต้องการของผู้บริโภค เช่น ในประเทศแอฟริกามีการใช้ที่ดินเพื่อ สำหรับการปศุสัตว์ เพื่อยังชีพ ในประเทศอเมริกาได้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรและปศุสัตว์ โดยมิ การใช้เลี้ยงวัว และทำการปลูกถั่วเหลืองเพื่อการส่งออก ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีการใช้ที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรม ในการทำน้ำมันปาล์ม กาแฟ และปลูกไม้สัก เป็นต้น

³ Foundation for International Environmental Law and Development, Briefing Paper Treaties, protocols, and decisions by the Conference of the Parties (COP) of the UNFCCC and the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties (CMP) of the Kyoto Protocol October 2009.

⁴ Charlie Parker, Andrew Mitchell, Mandar Trivedi and Niki Mardas, The little REDD book: A guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and degradation, November 2008; Global Canopy Programme John Krebs Field Station: Oxford, p. 10.

การพัฒนาเรื่อง REDD-plus จาก COP 11- COP 15

1. การประชุมภาคี UNFCCC ครั้งที่ 11 : COP 11

จากความพยายามในการแก้ไขเรื่องของการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ และโลกร้อนนั้น ในทุกปีจะมีการจัดประชุมภาคี UNFCCC ซึ่งเรียกว่า COP (Conference of the Parties) สำหรับในประเด็นของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า และความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนานั้น ได้ถูกนำเสนอครั้งแรกในการประชุม COP 11 ปี ค.ศ. 2005 ซึ่งมีการจัดประชุมที่เมือง Montreal ประเทศแคนาดา โดยประเทศปาปัวนิวกินี และคอซตาริกา ได้เสนอให้มีการนำเรื่องการทำลายป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนาเข้ามาเพื่อร่วมพิจารณากับเรื่อง CDM ใน UNFCCC ด้วย ซึ่งผลจากการประชุม มีดังนี้⁵

1) COP ได้เชิญชวนให้ภาคีอนุสัญญา และผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์ ส่งความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในประเด็นของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ประเด็นในด้านเทคนิคและวิธีการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และประสบการณ์ รวมทั้งแนวทางด้านนโยบาย และแรงจูงใจในทางบวกด้วย

2) COP ได้เชิญชวนให้ภาคีอนุสัญญาเสนอข้อเสนอแนะ (Recommendations) ที่เกี่ยวกับกระบวนการขั้นต่อไปที่จะนำมาพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นนี้

3) COP กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการ (Secretariat) ทำหน้าที่ในการรับเอกสารต่างๆ โดยผ่านเว็บไซต์

4) COP กำหนดให้ องค์กรย่อยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice: SBSTA) พิจารณาข้อมูลที่ถูกส่งเข้ามาจากรัฐต่างๆ และนำเสนอในที่ประชุมต่อไป

ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากภาคีส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มประเทศอเมริกากลาง กลุ่มประเทศหมู่เกาะ สหภาพยุโรป จีน รวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเสนอครั้งแรกที่ให้นำเรื่องการทำลายป่ามาพิจารณานั้น เป็นกลไกที่เรียกว่า RED (Reducing Emission from Deforestation) ซึ่งเน้นที่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าเพียงอย่างเดียว โดยไม่ต้องมีการคำนึงถึงความเสื่อมโทรมของป่า เนื่องจากความเสื่อมโทรมของป่านั้นเป็นเรื่องที่จำแนกได้ยาก

⁵ United Nations, Distr. General, FCCC/CP/2005/5 30 March 2006 Report of the Conference of the Parties on its eleventh session, held at Montreal from 28 November to 10 December 2005., p.18.

2. การประชุมภาคี UNFCCC ครั้งที่ 13: COP 13

การประชุม COP 13 นั้น จัดประชุมที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 2007 ทั้งนี้โดยปรากฏในเอกสาร Bali Action Plan ข้อ 1(b) (iii) ว่า ภาคี UNFCCC ตกลงที่จะสนับสนุนการดำเนินการทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศเพื่อที่จะลดการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ รวมทั้งจะพิจารณาแนวทางนโยบายและแรงจูงใจในทางบวกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า และความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา และบทบาทในการอนุรักษ์ การจัดการป่าอย่างยั่งยืนและการขยายการกักเก็บคาร์บอนของป่าในประเทศกำลังพัฒนา⁶

การประชุมครั้งนี้ ทำให้กลไก RED มีการพัฒนาเป็นกลไก REDD (Reducing emissions from deforestation and degradation) ซึ่งหมายถึง การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า และความเสื่อมโทรมของป่า เนื่องจากความเสื่อมโทรมของป่าเป็นสาเหตุสำคัญของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และพัฒนาเป็น REDD-plus (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation and Enhancement of Carbon Stocks) ในที่สุด ซึ่งได้มีการรวมเรื่องของการขยายการเก็บกักคาร์บอนเอาไว้ด้วย

กลไก REDD-plus ถือเป็นกลไกที่แยกออกมาต่างหากจาก CDM และ COP ยังได้ตั้งความหวังให้มีการบรรลุถึงกลไก REDD-plus ในการประชุม COP 15 ด้วย เพื่อที่จะช่วยป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศภายหลังปี ค.ศ. 2012 ได้อย่างทันทั่วทั้ง

3. การประชุมภาคี UNFCCC ครั้งที่ 14: COP 14

การประชุม COP 14 นั้น ได้จัดขึ้น ณ เมือง Poznan ประเทศโปแลนด์ ระหว่างวันที่ 1-12 ธันวาคม ค.ศ.2008 สำหรับการประชุมครั้งนี้ได้มีการเน้นที่เรื่องของการมีส่วนร่วมของชุมชนและสิทธิของชุมชนท้องถิ่น⁷

4. การประชุมภาคี UNFCCC ครั้งที่ 15: COP 15

การประชุม COP 15 ซึ่งจัดขึ้นเมือง Copenhagen ประเทศเดนมาร์ก สำหรับในประเด็นเรื่องของ REDD-plus นั้น แต่เดิมมีความคาดหวังว่าจะมีการทำเอกสารการตกลงที่เป็นที่ยอมรับ

⁶ Decision 1/CP.13 Bali Action Plan, FCCC/CP/2007/6/Add.1., p.3

⁷ ลดาวัลย์ พวงจิตร, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาติดตามการเจรจาเรื่อง REDD ในเวทีการเจรจาเรื่องโลกร้อนและนัยสำคัญต่อประเทศไทย, ชุดโครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม, สนับสนุนโดยสำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย (สกว.), มกราคม 2552., หน้า 18.

ร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิก แต่ปรากฏว่าไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร⁸ แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีความก้าวหน้าของการทำงานของกลุ่มทำงานเฉพาะกิจที่เรียกว่า the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention ได้มีการกำหนดหน้าที่ไว้สำหรับภาคีกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ในการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากภาคป่าไม้ โดยจะต้องดำเนินกิจกรรม 5 กิจกรรมดังต่อไปนี้

- 1) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า
- 2) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการเสื่อมโทรมของป่า
- 3) การอนุรักษ์ป่าไม้กักเก็บคาร์บอน
- 4) การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน
- 5) การขยายพื้นที่ป่าเพื่อกักเก็บคาร์บอน⁹

และในการประชุมที่ Barcelona เมื่อวันที่ 2-6 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 ยังได้มีการจัดทำร่างฉบับล่าสุดของ REDD-plus ในเอกสารที่เรียกว่า Non-paper No.39 อีกด้วย

จากการประชุมทั้งหมดที่ผ่านมาทำให้เห็นได้ว่า กลไก REDD-plus นั้นจะเป็นกลไกต่อไปที่มีความสำคัญเพื่อช่วยลดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ นอกเหนือไปจากพิธีสารเกียวโต และที่สำคัญยังก่อให้เกิดหน้าที่ใหม่แก่ภาคีกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งแต่เดิมนั้น เป็นหน้าที่ของภาคีกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น ดังนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา และยังคงเป็นเป้าหมายในเรื่องของการปล่อยก๊าซมีเทน ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกอีกตัวหนึ่งที่มีปะปนอยู่มากในบรรยากาศ ซึ่งมักจะมาจากป่าพรุ และพื้นที่ชุ่มน้ำต่างๆ ที่มีน้ำขังอยู่เป็นเวลานาน จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงพันธกรณีที่จะมีขึ้นกับประเทศไทยในอนาคตด้วย ทั้งนี้โดยอยู่บนพื้นฐานของกลไก REDD-plus ที่ปรากฏอยู่ใน Non-paper no. 39 ซึ่งถือว่ามีความชัดเจนพอสมควร

ร่างข้อตกลงกลไก REDD-plus

ร่างข้อตกลงกลไก REDD-plus ในปัจจุบัน คือ Non-paper no. 39 ได้กำหนด ประเด็นต่างๆ ไว้โดยแยกพิจารณาได้ 5 ประเด็น โดยไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้คำจำกัดความ ซึ่งการ

⁸ REDD-Plus Briefing paper UN Copenhagen Climate Change Conference 7-18 December 2009, at http://www.field.org.uk/files/FIELDCopenhagenREDDplusbriefENGLISH_.pdf, (last visited February 7, 2010).

⁹ FCCC/AWGLCA/2009/17 Advance version Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009., p. 35.

จำกัดความของคำต่างๆ ที่สำคัญนั้นได้มีการอ้างอิงถึง Decision 16/CMP.1 เรื่อง Land use, land-use change and forestry¹⁰ ซึ่งได้ให้คำจำกัดความคำที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

ป่า (Forest) หมายถึง พื้นที่ที่มีขนาดระหว่าง 0.05-1 เฮกตาร์ (0.31-6.25 ไร่) ความสูงของต้นไม้ระหว่าง 2-5 เมตร และการปกคลุมของเรือนยอดระหว่าง 10-30% ซึ่งภาคี UNFCCC จะต้องกำหนดตัวเลขที่เหมาะสมในแต่ละคุณลักษณะแต่เพียงค่าเดียว ซึ่งสำหรับประเทศไทยกำหนดพื้นที่ขนาด 0.16 เฮกตาร์ ความสูง 3 เมตร และการปกคลุมของเรือนยอด 30%

การทำลายป่า (Deforestation) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ดินอันเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์จากพื้นที่ที่เป็นป่าเป็นพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่า ดังนั้น หากการปกคลุมเรือนยอดในประเทศไทยลดลงต่ำกว่า 30% ก็ถือว่ามีการทำลายป่าเกิดขึ้น

ความเสื่อมโทรมของป่า (Degradation) ยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจน ทั้งนี้จากการทำงานของ IPCC ได้กำหนดปัจจัยการพิจารณาถึงความเสื่อมโทรมของป่า โดยพิจารณาจากกิจกรรมที่เกิดจากมนุษย์นั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้ หรือไม่น้อยกว่าจำนวนเปอร์เซ็นต์ของปริมาณคาร์บอนสะสมในป่า

ส่วนประเด็นทั้ง 5 ของ Non-paper no.39 มีดังนี้

1. วัตถุประสงค์ ขอบเขต และแนวทาง

กลไก REDD-plus มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้บรรลุถึงพันธกรณีตาม Article 2 ของ UNFCCC คือ เพื่อให้มีการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่มีให้มนุษย์แทรกแซงระบบภูมิอากาศได้ โดยระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกดังกล่าวนั้น ควรบรรลุให้ได้ภายในเวลาที่สามารทำให้ระบบนิเวศปรับตัวเข้ากับภาวะโลกร้อนได้ โดยธรรมชาติ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการผลิตอาหารจะไม่ถูกคุกคาม และเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินต่อไปในแบบยั่งยืน ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้ภาคี UNFCCC ทั้งหมดมีจุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อหยุดการสูญเสียป่าในประเทศกำลังพัฒนาให้สำเร็จอย่างช้าที่สุดในปี ค.ศ.2030 และลดอัตราการทำลายป่าในประเทศกำลังพัฒนางลงอย่างน้อย 50% ให้ได้ในปี ค.ศ. 2020 จากระดับในปัจจุบัน

โดยภาคีกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกให้ดีขึ้น (mitigation actions) โดยเฉพาะในด้านป่าไม้ การใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินภาคการเกษตร ซึ่งกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีการดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้ เช่น การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า ป่าเสื่อมโทรม การรักษาไว้ซึ่งพื้นที่กักเก็บคาร์บอนที่มีอยู่แล้ว และทำให้การจัดการคาร์บอนนั้นดีขึ้น การเพิ่มพื้นที่ป่าโดยการปลูกป่า (afforestation) และพื้นที่

¹⁰ FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3., p.3.

คืนผืนป่า (reforestation) พร้อมกับสนับสนุนการการปรับปรุงการกักเก็บคาร์บอนโดยป่าไม้ที่ยั่งยืน และการจัดการพื้นดิน หรือการจัดการป่าไม้แบบยั่งยืน (sustainable management of forests) (ข้อ 1 และ 2 ของ Non-paper no. 39)

ทั้งนี้เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ การดำเนินการใดๆ ของกลุ่มภาคีประเทศกำลังพัฒนานั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลัก 3 ประการ (ข้อ 3 ของ Non-paper no. 39) อันได้แก่

1. หลักทั่วไป (General Principles)

- (เอ) รับผิดชอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน Article 2 ของ UNFCCC
- (บี) เป็นการผลักดันให้เกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Be country driven and voluntary;)
- (ซี) มีการดำเนินการโดยสอดคล้องกับความสามารถของประเทศ (countries' capabilities) และสถานการณ์ในประเทศและโดยการพออำนาจอธิปไตย
- (ดี) จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน
- (อี) ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน ลดความยากจน และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในประเทศกำลังพัฒนา มากกว่าที่จะช่วยประเทศที่พัฒนาแล้วในการที่จะบรรลุถึงข้อตกลงในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- (เอฟ) สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ เข้าร่วมอย่างกว้างขวาง
- (จี) สอดคล้องกับการความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงของประเทศ

2. หลักการเฉพาะ (Specific Principles)

- (เอช) การดำเนินการต่างๆ นั้นจะต้องประสาน (be integrated) กับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศอย่างเหมาะสม หรือถูกพัฒนาในบริบทของยุทธศาสตร์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำ
- (ไอ) ภายใต้การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี และการเงินที่ยุติธรรม (equitable) เพียงพอ (adequate) และคาดหมายได้ (predictable) รวมทั้งการเสริมสร้างสมรรถนะด้วย (capability-building)
- (เอจ) อยู่บนพื้นฐานของผลลัพธ์ (Be results-based)
- (เค) สนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการจัดระบบในภาคป่าไม้ และนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่ใช้คาร์บอนต่ำ และเข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามของโลกที่จะคงไว้ และลดความเข้มข้นของก๊าซ GHG ในชั้นบรรยากาศ และภาคีกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจะต้องมีส่วนช่วยให้บรรลุถึงการปล่อยก๊าซตามปริมาณเป้าหมายที่ได้ถูกกำหนดไว้
- (แอล) สนับสนุนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

3. หลักการเกี่ยวกับการปกป้อง (Principles – safeguards)

ตามข้อ 4 ของ Non-paper no.39 เมื่อได้มีการดำเนินการใดๆ ตาม REDD-plus แล้วสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้จะต้องได้รับการปกป้องด้วย

(เอ) ทำให้เชื่อมั่นว่าจะไม่มีการไม่ปฏิบัติตาม (non-permanence) พันธกรณีที่กำหนดไว้

(บี) ทำให้เชื่อมั่นว่า ได้มีการดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงการรั่วไหลหรือลดการรั่วไหลของก๊าซเรือนกระจกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(ซี) ส่งเสริมโครงสร้างการจัดการป่าไม้ที่โปร่งใส และมีกลไกสนับสนุนที่เข้าถึงได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงกฎหมายภายในและเคารพต่ออำนาจอธิปไตย

(ดี) ทำให้เชื่อมั่นว่า การดำเนินการใดๆ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการป่าไม้ของชาติ และอนุสัญญาระหว่างประเทศและความตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(อี) มีความสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศแถลงการณ์ขององค์การสหประชาชาติ เรื่อง สิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People) และโดยคำนึงถึงสถานการณ์ภายในประเทศ และกฎหมาย โดยเคารพต่อความรู้และสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (ได้แก่ การแจ้งความยินยอมโดยอิสระล่วงหน้า) และสมาชิกของชุมชนท้องถิ่นและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับการดำเนินงานข้างต้น

(เอฟ) ส่งเสริมการดำเนินการที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และ ไม่มีการให้แรงจูงใจในการอนุรักษ์ป่าไม้ธรรมชาติ รวมถึงการปกป้องการเปลี่ยนแปลงของป่าไม้ธรรมชาติ และสนับสนุนผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ระบบนิเวศวิทยา โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินการตามข้อตกลงนี้ ภาศิกกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ จะต้องมีการพัฒนาจัดทำสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้ (ข้อ 5 ของ Non-paper No.39)

(เอ) แผนปฏิบัติการ ยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ถือเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ในการปล่อยคาร์บอนในระดับต่ำ โดยสอดคล้องกับสถานการณ์ภายในประเทศ

(บี) มีระดับอ้างอิงการปล่อยก๊าซภายในประเทศ และหรือ ระดับอ้างอิงในระดับประเทศนั้นจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ในประเทศ โดยคำนึงถึงระดับความสามารถด้วย

(ซี) มีระบบการตรวจสอบ และรายงานในระดับประเทศที่เข้มแข็ง โปร่งใสที่เกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการเคลื่อนย้ายในภาคป่าไม้ โดยสอดคล้องกับสถานการณ์ภายในประเทศ และความสามารถ

ข้อ 6 ของ Non-paper No.39 ในขณะที่มีการใช้แผนปฏิบัติการ ยุทธศาสตร์แห่งชาติแล้ว ภาคิ UNFCCC จะต้องดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการลดการทำลายป่า ประเด็นเรื่องการเป็นเจ้าของที่ดิน (land tenure issues) การจัดการป่า และมีวิธีการที่เชื่อมั่นได้ว่ากลุ่มชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ และเต็มที่

โดยการดำเนินการตามกลไก REDD-plus นั้น (ข้อ 7 ของ Non-paper No.39) แบ่งออกเป็น 3 ระยะ กล่าวคือ

ระยะที่ 1 การพัฒนาแผนปฏิบัติการ ยุทธศาสตร์ระดับชาติ นโยบายและวิธีการและความสามารถในการดำเนินงานเป็น

ระยะที่ 2 เป็นการดำเนินการตามนโยบายระดับชาติ มาตรการ แผนปฏิบัติการ และยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสามารถ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ระยะที่ 3 การพัฒนาการดำเนินงานโดยมีผลลัพธ์ซึ่งสามารถวัดได้ รายงานได้ และรับรองได้

ซึ่งการดำเนินการในแต่ละระยะนั้น จะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ภายในประเทศ และความสามารถของแต่ละภาคิ UNFCCC ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา

ทั้งนี้การดำเนินการอย่างใด ๆ นั้น ถือว่าเป็นเรื่องที่แต่ละรัฐจะสามารถนำไปดำเนินการได้เอง โดยถือว่าการดำเนินการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกในระดับภายในประเทศ (Nationally appropriate mitigation actions: NAMAs) ทั้งนี้โดยมีการเสนอว่า กิจกรรมใดๆ เพื่อดำเนินการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกภายในระดับประเทศนั้น ควรจะต้องมีการจดทะเบียนด้วย (NAMA registry) เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากประเทศพัฒนาแล้ว¹¹

2. กลไกในการนำไปสู่การปฏิบัติ (Means of Implementation)

สำหรับการดำเนินการใดๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาตามแผนปฏิบัติการ ยุทธศาสตร์ นโยบาย และมาตรการในระดับประเทศ การเสริมสร้างสมรรถนะ (capability-building) นั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินโดยผ่านกลไกทางการเงินภายใต้ UNFCCC ซึ่งถือว่าการสร้างสิ่งจูงใจในทางบวกให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้ และรักษาไว้ซึ่งการ

¹¹ Foundation for International Environmental Law and Development, REDD-plus Briefing Paper: First part of the seventh session of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA) and first part of the ninth session of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP) 28 September-9 October 2009, Bangkok.

ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สามารถลดอัตราการทำลายป่า หรือสามารถอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม่ให้ลดลง หรือเสื่อมโทรมลง¹² ซึ่งร่างข้อตกลง REDD-plus นั้นอาจเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ใน 3 รูปแบบ คือ

1) รายได้จากการใช้กลไกตลาด (market-linked revenues) เช่น จากการซื้อขาย คาร์บอนเครดิต การขายสิทธิของประเทศในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะนั้น อาจถือได้ว่าไม่ได้ช่วยในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างแท้จริง และยังมีความเสี่ยงที่จะเพิ่มปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นด้วย

2) รายได้ที่ไม่ใช่กลไกตลาด (fund based) ซึ่งเป็นเงินทุนที่มาจากการบริหารของ ประเทศพัฒนาแล้ว การลงโทษ หรือค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ของภาคกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เงินทุนจากความร่วมมือแบบทวิภาคี และพหุภาคี และแหล่ง การเงินอื่นตามที่ได้ตกลงกันไว้ โดยผ่านการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility :GEF)

3) วิธีการแบบโออบอุ้ม (Nested Approach) โดยในช่วงแรกให้ใช้ระบบกองทุน เพื่อดำเนินการแล้วจึงพัฒนาสู่ระบบกลไกของตลาด

สำหรับในส่วน of ระบบกองทุนนั้นมีไว้เพื่อ การอนุรักษ์ การขยายการกักเก็บ คาร์บอน การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า และการที่ ป่าเสื่อมโทรม การรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ป่า การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยใช้ และการจัดการ ที่ดินอย่างยั่งยืน รวมถึงการรักษาป่าไม้ การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน การหลีกเลี่ยงการทำลายป่า การ ปลุกป่า การทำการเกษตรอย่างยั่งยืน การเสริมสร้างสมรรถนะ การถ่ายทอดเทคโนโลยี การปฏิบัติ ตามนโยบายต่างๆ

ส่วนกลไกตลาดนั้นใช้สำหรับ สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพของการกักเก็บ คาร์บอนโดยการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า และ ป่าเสื่อมโทรม การรับรองการลดการปล่อยก๊าซ

การดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้กลไก REDD-plus นั้น อาจแบ่งแยกได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ รูปแบบแรก อาจเป็นการดำเนินการในระดับประเทศ (National Approach) ทั้งนี้เนื่องจาก รายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้น ได้มีการดำเนินการในระดับประเทศอยู่แล้ว รูปแบบที่สอง

¹² ลดาวัลย์ พวงจิตร, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาติดตามการเจรจาเรื่อง REDD ใน เวทีเจรจาเรื่องโลกร้อน และนัยสำคัญต่อประเทศไทย ชุดโครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย (สกว.) (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2552), หน้า 13.

อาจเป็นการดำเนินงานในระดับโครงการ (Project Approach) ซึ่งการดำเนินการในโครงการเล็กนั้น จะมีความคล่องตัวกว่าโครงการในระดับประเทศ และยังมีข้อดีที่การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือ ชุมชนนั้นจะประสบความสำเร็จมากกว่า รูปแบบที่สาม การดำเนินงานแบบผสม โดยในระยะแรก ให้เป็นการดำเนินการในระดับโครงการก่อน แล้วจึงขยายให้เป็นระดับประเทศในภายหลัง¹³

3. การตรวจวัด การรายงาน และการรับรองการดำเนินการ (Measurement, reporting and verification of actions: MRV)

สำหรับในเรื่องของการตรวจวัด การรายงานและการรับรองการดำเนินการ หรือ MRV นั้น เป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับ 5 เรื่อง ดังต่อไปนี้ 1) การจดทะเบียนระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากป่าไม้ในประเทศตามตารางของประเทศ 2) การจัดทำบันทึกการดำเนินงานตามกลไก REDD-plus ที่ได้จดทะเบียน NAMAs registry 3) มีการจัดทำระดับอ้างอิงในระดับโลก (a global reference level) 4) การพัฒนาระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง และ 5) การรับรองโดยทีมงานผู้เชี่ยวชาญ

ซึ่งเมื่อได้มีการกำหนดระดับการปล่อยก๊าซอ้างอิงของประเทศแล้ว การดำเนินการอย่างใดๆ ของภาคี UNFCCC ตามแผนปฏิบัติการ ยุทธศาสตร์ระดับชาติ จะต้องมีการตรวจวัด รายงาน และรับรองการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเคลื่อนย้ายก๊าซเรือนกระจก และการเปลี่ยนแปลงของป่าที่กักเก็บคาร์บอน โดยสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติการที่ทำขึ้นโดย SBSTA และตามความเห็นของ COP

4. การตรวจวัด รายงาน และการรับรองการสนับสนุน (Measurement, reporting and verification of support)

การปฏิบัติการในการตรวจวัด รายงาน และการรับรองเกี่ยวกับสนับสนุนจากภาคี จะต้องเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่เกี่ยวกับการรายงาน การตรวจวัด และการรับรองของ NAMAs

ภาคีกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เมื่อให้การสนับสนุนในการดำเนินการใดๆ แก่ประเทศกำลังพัฒนา จะต้องจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะ ประเภทของการให้การสนับสนุน และลักษณะการดำเนินการ ซึ่งได้รับการสนับสนุนว่าอยู่ในทะเบียนของ NAMA

การตรวจวัด รายงาน และการรับรองการสนับสนุนที่ได้รับจากภาคีกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว แก่ภาคีกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จะต้องถูกดำเนินการโดยคณะกรรมการทางเทคนิค (technical panel) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญจากประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาในจำนวนที่เท่ากัน หรือโดยผู้เชี่ยวชาญที่เลือกโดย COP

¹³ นิรมล สุธรรมกิจ และลดาวัลย์ พวงจิตร, การเจรจาและแก้ไขปัญหาโลกร้อนของไทยและในเวทีโลก (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2552), หน้า 81.

5. การจัดการในรูปองค์กร (Institutional Arrangements)

การดำเนินการตามกลไก REDD-plus นั้น ภาคิ UNFCCC จะต้องมีส่วนร่วมเท่าๆ กันในการจัดการในรูปองค์กร และดำเนินการด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และอาจใช้องค์กรที่มีอยู่แล้วเท่าที่จะทำได้ โดยการจัดการในรูปองค์กรนั้นจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการปฏิบัติตามกิจกรรมต่างๆ โดยผ่านทางการเงิน ความร่วมมือในการทำกิจกรรม MRV องค์กร

มีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะเพื่อให้คำแนะนำแก่กิจกรรม REDD-plus กำหนดองค์กรในประเทศที่จะเข้าร่วมกับกลไก REDD-plus

ขณะนี้ แม้ว่าข้อตกลง REDD-plus จะยังไม่มีผลเป็นความตกลงที่ใช้บังคับได้ก็ตาม แต่มีความชัดเจนพอสมควร และมีเป้าหมายที่จะนำมาบังคับใช้ให้ได้ในการประชุมครั้งต่อไป คือ COP16 ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา และสนับสนุนกลไก REDD-plus ก็ต้องเตรียมพร้อมเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวด้วย เพราะปัญหาการทำลายป่า และความเสื่อมโทรมของป่าไม้ถือเป็นปัญหาใหญ่ในประเทศ ประเทศไทยนั้นในปี พ.ศ.2546 มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 344.2 ล้านตัน หรือคิดเป็น 0.75% ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก ถือว่าอยู่ในอันดับ 31 และนอกจากนี้ World Bank ได้จัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการทำลายป่าสูงอีกด้วย

การปรับตัวเพื่อรองรับกับกลไก REDD-plus จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ในด้านกฎหมายภายในประเทศนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการป่าไม้โดยตรงเพียง 3 ฉบับเท่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พระราชบัญญัติเชื้อชาติ พ.ศ. 2545 นอกจากนั้นจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งอาจจะยังไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อภาระที่ประเทศไทยจะต้องผูกพันกับกลไก REDD-plus โดยเฉพาะในประเด็นของการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้ ซึ่งต่อไปต้องมีการบรรจุเรื่องนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนด้วย