

การรับมือวิกฤตด้านความหลากหลายทางชีวภาพของสหภาพยุโรป
โดยกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูธรรมชาติ (The Nature Restoration Law: NRL) *

ภรภัทร ปัญญวานิช**

๑. บทนำ

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูธรรมชาติ (The Nature Restoration Law: NRL) ถือเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ความหลากหลายทางชีวภาพของสหภาพยุโรป ค.ศ. ๒๐๓๐ (The European Union's Biodiversity Strategy for 2030) และเป็นกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ฉบับหนึ่งที่มีความมุ่งมั่นมากที่สุดที่สหภาพยุโรปเคยประกาศใช้มา โดยมีเป้าหมายหลักคือการยับยั้งและฟื้นฟูการสูญเสียระบบนิเวศตามธรรมชาติ โดยกฎหมายนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดเป้าหมายการฟื้นฟูระบบนิเวศตามธรรมชาติที่มีผลผูกพันทางกฎหมายกับทุกประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป ซึ่งทุกประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

ข้อมูลจากรายงาน Living Planet Report ค.ศ. ๒๐๒๔ ยืนยันวิกฤตด้านความหลากหลายทางชีวภาพที่ยังคงดำเนินต่อไป โดยพบว่าขนาดประชากรเฉลี่ยของสัตว์มีกระดูกสันหลังที่ถูกติดตามทั่วโลกลดลงร้อยละ ๗๓ นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๐ สัตว์น้ำจืดลดลงร้อยละ ๘๕ สัตว์บกลดลงร้อยละ ๖๙ และสัตว์ทะเลลดลงร้อยละ ๕๖ และพบว่าการสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้จำนวนประชากรสัตว์ลดลง ซึ่งในสหภาพยุโรปพบว่าร้อยละ ๘๑ ของถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตและร้อยละ ๖๓ ของสายพันธุ์คุ้มครอง (protected species) ถูกประเมินว่าอยู่ในสภาพการอนุรักษ์ที่ย่ำแย่

การสูญเสียสายพันธุ์และถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติถือเป็นความเสียหายร้ายแรง และจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อยับยั้งและฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพบนโลก ซึ่งสหภาพยุโรปได้กำหนดยุทธศาสตร์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๒๐๓๐ (The European Union's Biodiversity Strategy for 2030) ดังกล่าวไว้ข้างต้น เพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

โดย EU Regulation 2024/1991 หรือที่รู้จักกันในชื่อกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูธรรมชาติ (The Nature Restoration Law) ผ่านการพิจารณาโดยคณะมนตรียุโรป (The European Council) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๒๔ ที่ผ่านมา และมีผลบังคับใช้ใน ๒ เดือนถัดมา กฎหมายนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทุกประเทศต้องจัดทำและเริ่มดำเนินการแผนฟื้นฟูธรรมชาติแห่งชาติ (National restoration

* บทความประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๖๘

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



plans) ภายในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๒๖ ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกจะมีเวลา ๒ ปีในการวางแผน ประสานงาน และเริ่มมาตรการฟื้นฟู^๑

๒. สารสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์

ที่ผ่านมานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองธรรมชาติเป็นหลัก แต่กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูธรรมชาติ (The Nature Restoration Law: NRL) มีเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ธรรมชาติที่เสื่อมโทรมไปแล้วให้กลับคืนสู่สภาพที่ดี กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องฟื้นฟูพื้นที่บนบกและในทะเลอย่างน้อยร้อยละ ๒๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ และต้องฟื้นฟูระบบนิเวศทั้งหมดที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูให้เสร็จสิ้นภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ โดยเป้าหมายดังกล่าวสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกได้ให้ไว้ในฐานะภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีความสำคัญระดับโลก

สำหรับประเด็นเรื่องถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติตามกฎหมาย NRL กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องฟื้นฟูถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติร้อยละ ๓๐ ซึ่งรวมถึงป่าไม้ ทุ่งหญ้า พื้นที่ชุ่มน้ำ แม่น้ำ ทะเลสาบ และแนวปะการัง จากสภาพที่ทรุดโทรมให้กลับมาสู่สภาพที่ดีภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ โดยเป้าหมายในการฟื้นฟูนี้จะเพิ่มเป็นร้อยละ ๖๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๔๐ และร้อยละ ๙๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐

กฎหมาย NRL ยังให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์แมลงผสมเกสร โดยกำหนดกฎระเบียบใหม่ที่ มีผลบังคับใช้เพื่อหยุดยั้งการลดลงของจำนวนประชากรแมลงผสมเกสร และเพิ่มจำนวนประชากรแมลงผสม เกสรให้มากขึ้นภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ นอกจากนี้ กฎหมายยังมีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองสายพันธุ์ที่เกี่ยวข้องกับ ระบบนิเวศในภาคการเกษตร เช่น ผีเสื้อทุ่งหญ้า และนกที่อาศัยในพื้นที่การเกษตร ซึ่งส่งผลให้ประเทศสมาชิก ต้องเพิ่มปริมาณคาร์บอนในดินแร่ และต้องเพิ่มพื้นที่ภูมิทัศน์ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงขึ้นในพื้นที่ เกษตรกรรม เช่น แนวไม้พุ่ม แปลงดอกไม้ พื้นที่รกร้าง บ่อน้ำ และต้นไม้ที่ให้ผลกินได้

ในด้านการปลูกป่า กฎหมาย NRL มอบหมายให้ประเทศสมาชิกต้องเพิ่มปริมาณพื้นที่ต้นไม้ ในเขตเมือง และมีส่วนสนับสนุนการปลูกต้นไม้ให้ถึงอย่างน้อย ๓ พันล้านต้นทั่วทั้งสหภาพยุโรปภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐^๒

^๑Michael Chase. “Explainer: All You Need to Know About the EU Nature Restoration Law” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก <https://earth.org/explainer-all-you-need-to-know-about-the-eu-nature-restoration-law/>

^๒European Movement Ireland. “The EU Nature Restoration Law, Explained” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก <https://www.europeanmovement.ie/the-eu-nature-restoration-law-explained/>



ซึ่งเป้าหมายของสหภาพยุโรปคือการฟื้นฟูพื้นที่ที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ทั้งแหล่งน้ำจืด พื้นที่บนบก และชายฝั่งที่เสื่อมโทรม โดยมุ่งเน้นไปที่ถิ่นที่อยู่อาศัยที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ ๑ ของกฎหมาย Habitats Directive (Council Directive 92/43/EEC) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ต้องได้รับการคุ้มครอง โดยในแผนฟื้นฟูระดับชาติ (National restoration plans) ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ในถิ่นที่อยู่อาศัยบางประเภท เช่น พื้นที่พรุ (พื้นที่ลุ่มน้ำท่วมขังดินส่วนใหญ่เป็นดินอินทรีย์^๓) (peatlands) จะมีเป้าหมายเฉพาะที่แตกต่างออกไป เนื่องจากถูกจัดเป็นพื้นที่ในการฟื้นฟูที่มีความสำคัญมากที่สุด



ตัวอย่างพื้นที่พรุ (peatlands)

ที่มา: <https://www.bbc.com/news/articles/c897dg8xnd8o>

นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการฟื้นฟูธรรมชาติเพิ่มเติมอื่น ๆ ได้แก่

- ☐ การฟื้นฟูพื้นที่พรุที่เสื่อมโทรม อย่างน้อยร้อยละ ๒๕ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐
- ☐ การฟื้นฟูแม่น้ำตามธรรมชาติและพื้นที่ที่น้ำท่วมถึง อย่างน้อย ๒๕,๐๐๐ กิโลเมตร โดยการรื้อสิ่งกีดขวางที่หมดความจำเป็น เช่น เขื่อนหรือฝาย
- ☐ การรับรองป้องกันมิให้มีการสูญเสียพื้นที่สีเขียวในเมืองหรือต้นไม้ที่ให้ร่มเงา และตั้งเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่เหล่านี้ในเขตเมืองหลังปี ค.ศ. ๒๐๓๐
- ☐ การร่วมกันปลูกต้นไม้เพิ่มเติมอย่างน้อย ๓ พันล้านต้นของประเทศในสหภาพยุโรป ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐
- ☐ การหยุดยั้งและฟื้นฟูการลดลงของจำนวนประชากรแมลงผสมเกสร^๔

^๓ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิกุลทองอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. “พื้นที่พรุ”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก

<http://www.pikunthong.com.a28.readyplanet.net/15057912/%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B8>

^๔อ่าวแล้ว เชียงอรรถที่ ๑



๒.๒ มาตรการสำคัญ

- ๑) การปรับปรุงและฟื้นฟูพื้นที่อยู่อาศัยที่มีความหลากหลายทางชีวภาพในวงกว้าง เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าไม้ ทุ่งหญ้า แม่น้ำและทะเลสาบ พื้นที่พุ่มไม้เตี้ยและพื้นที่พุ่มหนา พื้นที่หิน และเนินทราย รวมทั้งฟื้นฟูจำนวนประชากรแต่ละชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต ด้วยการปรับปรุงและขยายถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นตามธรรมชาติ
- ๒) **แมลงผสมเกสร** การยับยั้งและฟื้นฟูการลดลงของจำนวนประชากรแมลงผสมเกสรภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ และทำให้แนวโน้มของจำนวนประชากรแมลงผสมเกสรเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาวิธีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ
- ๓) **ระบบนิเวศป่าไม้** การทำให้ปริมาณไม้ที่ตายแล้วหรือไม้ล้ม อายุที่หลากหลายของป่า ความเชื่อมโยงของพื้นที่ป่า ความอุดมสมบูรณ์ของนกป่าที่พบทั่วไป และปริมาณคาร์บอนอินทรีย์ที่กักเก็บในป่ามีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น
- ๔) **ระบบนิเวศในเขตเมือง** การป้องกันการสูญเสียพื้นที่สีเขียวและต้นไม้ในเขตเมืองภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ และขยายพื้นที่เหล่านี้ให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากปีนั้นเป็นต้นไป
- ๕) **ระบบนิเวศในเกษตรกรรม** การเพิ่มจำนวนผีเสื้อทุ่งหญ้าและนกในพื้นที่เกษตรกรรม การเพิ่มปริมาณคาร์บอนอินทรีย์ในดินแร่ของพื้นที่เพาะปลูก และเพิ่มสัดส่วนพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง รวมทั้งฟื้นฟูพื้นที่พรุ (peatlands) ที่ถูกระบายน้ำออกเพื่อใช้ในเกษตรกรรม
- ๖) **ระบบนิเวศทางทะเล** การฟื้นฟูถิ่นอาศัยทางทะเล เช่น กลุ่มหญ้าทะเล (seagrass beds) หรือพื้นตะกอนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ รวมถึงการช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และฟื้นฟูถิ่นอาศัยของสัตว์ทะเลที่สำคัญ เช่น โลมา วาฬ ชนิด porpoises ฉลาม และนกทะเล
- ๗) **การไหลอย่างอิสระของแม่น้ำ** การตรวจสอบและรื้อถอนสิ่งกีดขวางที่ขัดขวางทางเดินของน้ำ เพื่อให้มีการฟื้นฟูแม่น้ำอย่างน้อย ๒๕,๐๐๐ กิโลเมตรให้อยู่ในสภาพที่ไหลได้อย่างอิสระภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐^๔

๒.๓ ประโยชน์ต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสภาพภูมิอากาศ

การฟื้นฟูระบบนิเวศทางธรรมชาติถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในความสำคัญอันดับต้น ๆ ภายใต้กรอบงานคุนหมิง-มอนทรีออลว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของโลก (the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework) โดยมุ่งเน้นการฟื้นฟูถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตที่เสื่อมโทรม เช่น พื้นที่พรุและป่าไม้ ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการดูดซับและกักเก็บคาร์บอนตามธรรมชาติ

^๔European Commission. “Nature Restoration Regulation”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en



การสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตนั้นถือเป็นสาเหตุสำคัญอันดับหนึ่งของการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การฟื้นฟูถิ่นที่อยู่อาศัยจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชากรสัตว์ป่าและสัตว์ทะเลยังคงอยู่รอดและมีแนวโน้มที่จะฟื้นตัวเพิ่มจำนวนขึ้นมาได้ และมนุษย์เองก็ได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูพื้นที่ธรรมชาติเช่นกัน อันจะเห็นได้ว่าถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตอย่างเช่นป่าชายเลนและพื้นที่ที่น้ำท่วมถึงนั้นมีประสิทธิภาพสูงในการลดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เช่น วาตภัยและอุทกภัย

นอกจากนี้ การมีถิ่นที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมประกอบกับความหลากหลายทางชีวภาพในดินจะช่วยเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อดินตามธรรมชาติอีกด้วย เช่น การหมุนเวียนสารอาหารในพื้นที่การเกษตรซึ่งเป็นผลดีต่อการเกษตรมากกว่าผลเสีย^๖

๒.๔ ข้อท้วงติงจากภาคการเกษตร ป่าไม้ และการประมง

ในช่วงที่เสนอร่างกฎหมาย NRL ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๒๒ และตลอดกระบวนการเจรจาในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ และ ค.ศ. ๒๐๒๔ มีเสียงคัดค้านกฎหมายดังกล่าว โดยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรชาวยุโรป รวมถึงสมาชิกจากภาคป่าไม้และภาคประมงที่ออกมาแสดงความกังวลต่อกฎหมายดังกล่าว โดยมีการนัดหยุดงานของเกษตรกรที่เกิดขึ้นทั่วทวีปยุโรปในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ และช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการคัดค้านกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีความเข้มงวด รวมถึงกฎหมาย NRL ฉบับนี้ด้วย ซึ่งมีผลผูกพันให้ภาคการเกษตรต้องปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ การประท้วงที่นำโดยประเทศสมาชิกในกลุ่มยุโรปตะวันออกยังแสดงการคัดค้านต่อเป้าหมายการฟื้นฟูพื้นที่พรุด้วยการเติมน้ำ (peatland rewetting) อย่างชัดเจน (เนื่องจากหลายพื้นที่พรุมีการระบายน้ำออกเพื่อใช้ทำเกษตร ส่งผลให้ที่ดินพรุแห้งและกลายเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจก^๗) เพราะพวกเขามองว่าจะทำให้สูญเสียพื้นที่ในการเพาะปลูกไป^๘

๓. บทสรุป

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูธรรมชาติ (Nature Restoration Law: NRL) ของสหภาพยุโรปเป็นมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่มุ่งฟื้นฟูพื้นที่ธรรมชาติที่เสื่อมโทรม เช่น ป่าไม้ พื้นที่พรุ แม่น้ำ และทะเลให้กลับมามีความอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง โดยมีการจัดทำแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีการร่วมมืออย่างแข็งขันกับประเทศสมาชิกเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน กฎหมายฉบับนี้จึงสะท้อนถึงความพยายามของ

^๖ อังแล้ว เชิงอรุณที่ ๑

^๗ Scalgo. “Nature restoration stories: Rewetting drained peatland to improve biodiversity”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก <https://scalgo.com/en-US/blog/rewetting-peatlands>

^๘ อังแล้ว เชิงอรุณที่ ๑



สหภาพยุโรปในการแก้ไขวิกฤตความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญในการปกป้องคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติในระยะยาว
