

## สหภาพยุโรปออกเกณฑ์ในการพิจารณาความยั่งยืนของเชื้อเพลิงชีวภาพ (Biofuels)

สหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการใช้พื้นที่เพาะปลูกพืชพลังงานสำหรับการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ความยั่งยืน จึงออกเกณฑ์ในการพิจารณาความยั่งยืนของเชื้อเพลิงชีวภาพ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ส่งออกเชื้อเพลิงชีวภาพสู่ตลาดสหภาพยุโรป สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. กฎระเบียบพลังงานทดแทนของสหภาพยุโรป ปี 2009 หรือ Renewable Energy Directive (RED) บังคับเป้าหมายการใช้พลังงานทดแทนทั้งหมดในสหภาพยุโรป ไว้ที่ร้อยละ 20 ภายในปี 2020 และกำหนดการใช้พลังงานในภาคขนส่งของประเทศสมาชิก โดยต้องมาจากแหล่งพลังงานที่สามารถทดแทนได้อย่างน้อยร้อยละ 10 เช่น พลังงานไฟฟ้า เชื้อเพลิงชีวภาพ พลังน้ำ เป็นต้น ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องนำกฎระเบียบพลังงานทดแทน (RED) ไปบังคับใช้ภายในสิ้นปี 2010 เป็นอย่างช้า

2. จากการที่การผลิตและการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วโลก ทำให้เกิดกระแสตื่นตัวเกี่ยวกับความยั่งยืนในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ ที่อาจกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพในประเทศกำลังพัฒนา เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ที่ถูกโจมตีว่ามีการทำลายป่า เพื่อนำพื้นที่มาใช้เพาะปลูกปาล์มน้ำมันสำหรับผลิตไบโอดีเซล

คณะกรรมการการยุโรปจึงกำหนดเกณฑ์ความยั่งยืน (sustainable criteria) ของเชื้อเพลิงชีวภาพขึ้น ซึ่งจะมีผลบังคับใช้กับเชื้อเพลิงชีวภาพทั้งที่ผลิตภายในสหภาพยุโรปและที่นำจากการนำเข้า โดยกำหนดให้เชื้อเพลิงชีวภาพที่สามารถนำมาคำนวณรวมในเป้าหมายร้อยละ 10 (ตามกฎระเบียบ RED) จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน้อยร้อยละ 35 เมื่อเทียบกับเชื้อเพลิงฟอสซิล และจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 ในปี 2017 แต่สำหรับอุปกรณ์ (installation) ที่เริ่มต้นทำการผลิตตั้งแต่ปี 2017 เป็นต้นไป จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 60 โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2018 เป็นต้นไป

3. คณะกรรมการการยุโรปได้จัดทำรายงาน Communication on the practical implementation of the biofuels and bioliquids sustainability scheme and on counting rules for biofuels เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกและผู้ประกอบการทราบถึงเกณฑ์ในการพิจารณาความยั่งยืนของ biofuels/ bioliquids ของคณะกรรมการการยุโรป รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการหาค่า biofuels ที่สามารถนำมาคำนวณตามกฎระเบียบพลังงานทดแทน (RED)

แม้รายงานดังกล่าวยังไม่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ แต่ได้มีการเผยแพร่ร่างรายงานฉบับดังกล่าวแล้วเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2553 และมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มสิ่งแวดล้อม (Friend of the Earth) ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดนิยามของคำว่า “continuously forested areas” ของคณะกรรมการการยุโรป ซึ่งให้หมายถึง พื้นที่ขนาดเกินกว่า 1 เฮกตาร์ที่มีต้นไม้สูงอย่างน้อย 5 เมตรขึ้นไปและมีไม้ปกคลุมพื้นที่ (crown cover) มากกว่าร้อยละ 30 โดยทั่วไปแล้วจะรวมถึงป่า การปลูกสร้างสวนป่า (forest

plantation) และการปลูกพืชชนิดอื่นๆ เช่น ปาล์มน้ำมัน แม้กระทั่งการปลูกพืชหมุนเวียน (short rotation coppice) ก็อาจถือเป็นป่าได้ หากความสูงของต้นไม้และพื้นที่ปกคลุมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

กลุ่มสิ่งแวดล้อมเห็นว่าข้อกำหนดนิยามในลักษณะนี้ จะทำให้พื้นที่เพาะปลูกปาล์มน้ำมันถูกจัดว่าเป็นพื้นที่ป่าและสามารถผ่านหลักเกณฑ์ด้านความยั่งยืนได้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเพาะปลูกปาล์มน้ำมันเป็นการเพาะปลูกพืชเพียงชนิดเดียว (monocultures) ที่ไม่ได้สร้างความหลากหลายทางชีวภาพ และไม่ช่วยสะสมก๊าซคาร์บอนได้มากเหมือนกับพื้นที่ป่าที่แท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น การทำลายป่าดิบชื้นเพื่อนำพื้นที่มาใช้เพาะปลูกปาล์มน้ำมันยังก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนโดยสุทธิสูงกว่าน้ำมันดีเซลที่ผลิตจากเชื้อเพลิงฟอสซิล

4. คณะกรรมาธิการยุโรปชี้แจงประเด็นข้อโต้แย้งข้างต้นเมื่อเดือนมีนาคม 2553 โดยกล่าวว่า จะมีการใช้หลักเกณฑ์ 3 ประการเพื่อพิจารณาความยั่งยืนของการผลิต biofuels ได้แก่

4.1 การคำนึงถึงความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงห้ามนำพื้นที่เฉพาะมาใช้ในการเพาะปลูกพืชพลังงานและไม่รวมการเพาะปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่มีการบุกรุกป่า

4.2 การคำนวณค่าก๊าซเรือนกระจก (GHG) จะใช้เกณฑ์ในเรื่องนี้กับบางกรณี แต่จะพิจารณาเป็นพิเศษในกรณีที่มีก๊าซเรือนกระจกถูกปล่อยออกมา เนื่องจากมีการทำลายป่าเกิดขึ้น

4.3 เกณฑ์การสะสมของก๊าซคาร์บอน (carbon stockage criteria) ในเรื่องนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปกำลังอยู่ในระหว่างการตีความหมายในกฎระเบียบให้ชัดเจน ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าดิบชื้นและนำมาใช้เพาะปลูกปาล์มน้ำมันจึงถือว่าไม่สอดคล้องกับเกณฑ์ความยั่งยืนของสหภาพยุโรป

ล่าสุดเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2553 คณะกรรมาธิการยุโรปได้รับรองร่างข้อเสนอกฎหมายเกณฑ์ความยั่งยืนของ biofuels เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยแบ่งออกเป็นประกาศ (communication) 2 ฉบับและระเบียบ Decision อีก 1 ฉบับ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรับรองว่า biofuels ที่ผลิตและนำเข้ามาในสหภาพยุโรปถูกผลิตโดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ biofuels ที่สอดคล้องกับเงื่อนไขของกฎเกณฑ์นี้เท่านั้นที่สามารถนำมารวมในเป้าหมายที่สมาชิกสหภาพยุโรปแต่ละประเทศจะต้องปฏิบัติให้ได้ภายในปี 2020

6. สาระสำคัญของร่างข้อเสนอกฎหมายเกณฑ์ความยั่งยืนของ biofuels ของสหภาพยุโรป

6.1 การรับรองความยั่งยืนของ biofuels (Sustainable biofuel certificate) ในรายงาน Communication on voluntary scheme and default in the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme ได้อธิบายให้ภาคอุตสาหกรรม รัฐบาล และ NGOs ต่างๆ ทราบถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้ biofuels ที่ใช้ได้รับฉลากยั่งยืน (sustainable label) และมาตรฐาน ตลอดทั้งกระบวนการผลิตที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศที่สามจะต้องปฏิบัติตาม

โครงการต่างๆ มีสิทธิเสนอให้สหภาพยุโรปพิจารณาและรับรองการผ่านเกณฑ์ความยั่งยืนด้วยระบบสมัครใจ (voluntary scheme) ได้ตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2553 เป็นต้นไป โดยจะมีการนำ

เครื่องหมายรับรองจากทางสหภาพยุโรป (Recognized by European Union) มาใช้เพิ่มเติม นอกเหนือจาก  
ฉลากรับรองโครงการยั่งยืน ที่กำกับดูแลโดยทางภาครัฐ หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่แล้วและ  
สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของทางสหภาพยุโรป

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปจะรับรองโครงการเป็นระยะเวลา 5 ปี แต่จะมีการตรวจสอบ  
เป็นประจำทุกปีและสามารถเพิกถอนการรับรองได้ หากโครงการไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

6.2 เกณฑ์ความยั่งยืน ในรายงาน Communication on the practical implementation of the  
EU biofuels and bioliquids sustainability scheme and on counting rules for biofuels บรรยายถึงประเภทของ  
พื้นที่ที่ไม่ควรนำมาใช้เพาะปลูกพืชพลังงานสำหรับผลิต biofuels ได้แก่ ป่าตามธรรมชาติ พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่  
ชุ่มน้ำ ป่าพุ่ม และบริเวณที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง

คณะกรรมาธิการยุโรปย้ำว่า ผู้ประกอบการไม่ควรนำกฎระเบียบของสหภาพยุโรปไป  
ตีความหมายในทางที่ผิด ซึ่งอาจนำไปสู่การทำลายป่าแล้วเปลี่ยนพื้นที่ไปใช้เพาะปลูกพืชพลังงาน เพราะ  
พื้นที่เหล่านี้มีความสำคัญต่อการสะสมก๊าซคาร์บอนและช่วยลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ  
ได้ แม้ว่า สหภาพยุโรปจะออกข้อกำหนดว่า biofuels ที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน้อยร้อยละ 35  
เท่านั้น จึงจะสามารถผ่านเกณฑ์ความยั่งยืนของสหภาพยุโรปได้ แต่ทางสหภาพยุโรปก็ได้มีข้อยกเว้นกับ  
biofuels ที่ผลิตมาจากอุปกรณ์ (installation) ที่ดำเนินการมาก่อนปี 2008 โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์  
การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าวจนกระทั่งถึงวันที่ 1 เมษายน 2013 ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการมี  
ระยะเปลี่ยนผ่านในการปรับปรุงกระบวนการผลิต

6.3 การเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ทางอ้อม การรับรองและเกณฑ์ความยั่งยืนของ biofuels  
ตามที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ทางอ้อมหรือ Indirect  
land use change (IULC) ซึ่งอาจมีการเพิ่มเติมเรื่องนี้ไว้ในแผนการด้านความยั่งยืนต่อไป เมื่อ  
คณะกรรมาธิการยุโรปจัดทำแนวทางในการคำนวณค่าก๊าซคาร์บอนที่ถูกปล่อยออกมาจาก IULC เป็นที่  
เรียบร้อยแล้ว