

สถานการณ์ต่อต้านน้ำมันปาล์มในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

น้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบสำคัญที่สุดชนิดหนึ่งในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตอาหาร เครื่องสำอาง และน้ำมันเชื้อเพลิง โดยช่วงปี 2538 - 2547 อุปสงค์ของน้ำมันปาล์มในตลาดโลกมีอัตราเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 9 เนื่องจากน้ำมันปาล์มมีข้อได้เปรียบกว่าน้ำมันชนิดอื่นๆ หลายประการ เช่น ต้นปาล์มน้ำมันออกดอกได้ตลอดปี และผลปาล์มสามารถนำมาสกัดเป็นน้ำมันได้ในปริมาณที่มากกว่าพืชน้ำมันชนิดอื่นๆ โดยไร่ปาล์มน้ำมันขนาด 1 เฮกตาร์ สามารถให้ผลผลิตเป็นน้ำมันปาล์มได้มากถึง 3 - 4 ตัน ในขณะที่ผักกาดก้านขาว (เรพซีด/Rapeseed) สามารถให้ผลผลิตเพียง 0.4 ตัน ด้วยเหตุนี้ น้ำมันปาล์มจึงมีราคาต่ำกว่าน้ำมันพืชชนิดอื่นถึงกว่าร้อยละ 20

ปัจจุบัน ประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียเป็นผู้ผลิตน้ำมันปาล์มรายใหญ่ที่สุดของโลก (ร้อยละ 90 ของยอดการผลิตรวมทั่วโลก) โดยน้ำมันปาล์มถูกนำมาใช้ในอุตสาหกรรมอาหารเป็นปริมาณสูงสุดถึงร้อยละ 80 ของผลผลิตในตลาดโลก ด้วยความสะดวกในการเก็บรักษา ทำให้น้ำมันปาล์มเข้ามาแทนที่ไขมันจากสัตว์ และน้ำมันพืชชนิดอื่นๆ ส่วนการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงจากน้ำมันปาล์มนั้นยังมีปริมาณน้อย คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 1 ของผลผลิตน้ำมันปาล์มทั่วโลก

ฝรั่งเศสนำเข้าน้ำมันปาล์มปีละประมาณ 900,000 ตัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของการนำเข้าน้ำมันพืชทุกชนิด โดยน้ำมันปาล์มที่นำเข้าส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง ส่วนน้ำมันปาล์มเพื่อการบริโภคของมนุษย์คิดเป็นสัดส่วนเพียง 1 ใน 6 ของปริมาณน้ำมันปาล์มที่นำเข้าทั้งหมด

กระแสต่อต้านน้ำมันปาล์มเกิดจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการปลูกปาล์มน้ำมัน โดยหน่วยงานอิสระเพื่อสิ่งแวดล้อมและสัตว์หลายรายอ้างว่า การผลิตน้ำมันปาล์มส่งผลให้ป่าไม้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกทำลายเป็นพื้นที่หลายล้านเฮกตาร์ (Greenpeace อ้างว่าผืนป่าในอินโดนีเซียถูกทำลายไปกว่า 31 ล้านเฮกตาร์ภายในเวลาเพียง 30 ปี) ซึ่งผืนป่าที่ถูกทำลายดังกล่าวคือที่อาศัยของสัตว์ป่าอนุรักษ์ใกล้สูญพันธุ์หลายชนิด เช่น เสือโคร่งสุมาตรา หรืออูรังอุตังของเกาะบอร์เนียว เป็นต้น

นอกจากนี้ การบริโภคน้ำมันปาล์มในปริมาณมากอาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อสุขภาพ เนื่องจากข้อมูลด้านโภชนาการระบุว่าน้ำมันปาล์มมีกรดไขมันอิ่มตัวสูงถึงร้อยละ 50 ซึ่งเป็นปัจจัยให้เกิดโรคระบบหลอดเลือดหัวใจได้ ประกอบกับแนวโน้มและพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหารที่หันมาให้ความสำคัญต่อสุขภาพมากยิ่งขึ้น จึงเกิดกระแสต่อต้านการบริโภคน้ำมันปาล์มในอาหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่งผลให้แนวโน้มการนำเข้าน้ำมันปาล์มเพื่อการบริโภคลดลงอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบัน ฝรั่งเศสจัดเก็บภาษีนำเข้าน้ำมันปาล์มเพื่อการบริโภคของมนุษย์ในอัตราค่าเป็นอันดับสองจากบรรดาน้ำมันที่นำเข้าเพื่อการบริโภคของมนุษย์ (ปี 2561 ในอัตรา 10.559 ยูโร/100 กก. เมื่อเปรียบเทียบกับน้ำมันมะกอกซึ่งเป็นน้ำมันนำเข้าที่ถูกจัดเก็บภาษีสูงสุด ในอัตรา 19.238 ยูโร/100 กก. หรือน้ำมันถั่วลิสงและน้ำมันข้าวโพด ในอัตรา 17.321 ยูโร/100 กก.) ทั้งนี้ เมื่อปี 2555 ฝรั่งเศสพยายามนำแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมมาบังคับใช้สำหรับการนำเข้าน้ำมันปาล์มเพื่อการบริโภคของมนุษย์ หรือที่เรียกกันว่า *ภาษีนุเทลล่า*

(เนื่องจากน้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตครีมทาขนมปังรสช็อคโกแลตถ้วยที่ห้อยอดฮิตดังกล่าว) ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวเน้นที่ประเด็นผลกระทบต่อสุขภาพจากการบริโภคน้ำมันปาล์มมากกว่าประเด็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม โดยถึงขณะนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสพยายามผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวติดต่อกันแล้วถึง 3 ครั้ง ในปี 2555 ปี 2557 และปี 2559 แต่ก็ได้มีมติยกเลิกแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมสำหรับการนำเข้าน้ำมันปาล์มในที่สุด เนื่องจากเกรงผลกระทบต่อสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นต่อการนำเข้าน้ำมันชนิดอื่นๆ

น้ำมันปาล์มที่ใช้เป็นวัตถุดิบผลิตไบโอดีเซล

ฝรั่งเศสเป็นประเทศผู้นำด้านการผลิตไบโอดีเซลรายสำคัญอันดับต้นของโลก (อันดับที่ 4 - 6) โดยมียอดการผลิตกว่า 2.05 ล้านตันในปี 2559 การบริโภคไบโอดีเซลภายในประเทศเป็นไบโอดีเซลที่ผลิตจากเมทิลเอสเทอร์ของกรดไขมัน (Fatty Acid Methyl Ester) ซึ่งสกัดจากวัตถุดิบธรรมชาติที่ต่างกันได้ โดยอัตราส่วนของวัตถุดิบที่นิยมนำมาผลิตแบ่งเป็น น้ำมันเรพซีดร้อยละ 84.6 น้ำมันปาล์มร้อยละ 10.2 น้ำมันถั่วเหลืองร้อยละ 4 และน้ำมันดอกทานตะวันร้อยละ 1.1 ด้วยเหตุนี้การนำเข้าน้ำมันปาล์มของฝรั่งเศสจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพเป็นหลัก

นอกจากนี้ ตามข้อตกลงที่เกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศและพลังงานของสหภาพยุโรป (European Union Climate and Energy Package) ที่มีเป้าหมายในการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและการใช้พลังงาน โดยการลดการปล่อยสารเรือนกระจก เพิ่มสมรรถภาพในการจัดการพลังงาน และเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนภายในปี 2563 ได้มีการกำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพที่สำคัญ 2 ข้อ ได้แก่

- ข้อบังคับ EU 2009/28/CE เพื่อสนับสนุนการใช้พลังงานที่มาจากแหล่งพลังงานทดแทน (Renewable energy) โดยตั้งเป้าหมายให้ฝรั่งเศสนำพลังงานทดแทนมาใช้ให้ถึงสัดส่วนร้อยละ 23 ในการผลิตพลังงานความร้อนและพลังงานไฟฟ้า และอย่างน้อยร้อยละ 10 สำหรับพลังงานที่ใช้ในการคมนาคมขนส่ง
- ข้อบังคับ EU 2009/30/CE ตั้งเป้าหมายเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในตลอดวงจรของน้ำมันเชื้อเพลิงและพลังงานเพื่อการคมนาคมขนส่ง ร้อยละ 10 (ร้อยละ 6 สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิง) และข้อบังคับ EU 2015/1513 (ปรับปรุงข้อบังคับ EU 2009/30/CE) ที่ยืนยันเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในตลอดวงจรของน้ำมันเชื้อเพลิงและพลังงานเพื่อการคมนาคมขนส่ง ร้อยละ 10 แต่ลดเป้าหมายสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพที่ถือว่าเบียดเบียนการเกษตรกรรมเพื่ออาหารเหลือร้อยละ 7 และน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพจาก Biomass ประมาณร้อยละ 0.5

การนำเข้าน้ำมันปาล์มของฝรั่งเศสเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตไบโอดีเซลจึงมีแนวโน้มที่จะพุ่งตัวในระดับคงที่ในอีก 2 - 3 ปีข้างหน้า

อย่างไรก็ดี กระแสต่อต้านน้ำมันปาล์มปรากฏชัดเจนขึ้นอีกครั้งเมื่อช่วงกลางเดือนมิถุนายน 2561 ที่ผ่านมา โดยสหภาพยุโรปกำหนดให้เลิกใช้น้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพภายในสหภาพฯ ภายในปี 2573 นอกจากนี้ กระทรวงการเปลี่ยนแปลงเชิงนิเวศน์วิทยาของฝรั่งเศสได้ริเริ่มวางกลยุทธ์ระดับชาติในการต่อต้านการนำเข้าวัตถุดิบหรือสินค้านำเข้าที่ส่งผลให้เกิดการทำลายป่าไม้ และได้จัดทำประชาพิจารณ์ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2561 ต่อแนวนโยบายดังกล่าว ซึ่งผลประชาพิจารณ์ในครั้งนี้สะท้อนความคิดเห็นด้านลบของสาธารณชนฝรั่งเศสต่อน้ำมันปาล์มอย่างชัดเจน โดยนอกจากประชาชนจะแสดงความกังวลต่อสภาพการทำลายป่าไม้ในระดับโลกและผลกระทบที่จะมีต่อสังคมโลก รวมทั้งหน้าที่ของรัฐในการสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนในประเด็นดังกล่าวแล้ว ประชาชนฝรั่งเศสยังเรียกร้องให้หยุดการนำเข้าน้ำมันปาล์มเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง

นอกจากนี้ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพปลูกพืชน้ำมันของฝรั่งเศสได้เข้าร่วมแสดงการต่อต้านการนำเข้าน้ำมันปาล์มด้วยเช่นกัน โดยในช่วงเดือนกลางมิถุนายน 2561 ที่ผ่านมา สหพันธ์ผู้ประกอบการวิชาชีพเกษตรกรรมฝรั่งเศส (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles - FNSEA) ได้ทำการปิดกั้นทางเข้าออกโรงกลั่นน้ำมันบางแห่งของกลุ่มบริษัท TOTAL เพื่อต่อต้านการนำเข้าน้ำมันปาล์มที่นำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซล ด้วยความกังวลต่อผลกระทบที่จะมีต่อการผลิตน้ำมันเรพซีดภายในประเทศ ซึ่งปัจจุบันเป็นวัตถุดิบที่สำคัญอันดับหนึ่งในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลของฝรั่งเศส กลุ่มเกษตรกรยังประท้วงรัฐบาลในประเด็นของข้อตกลงที่ได้ทำกับกลุ่มบริษัท TOTAL ที่อนุญาตให้นำเข้าน้ำมันพืชวัตถุดิบ (ทุกชนิด) ปริมาณ 450,000 ตันต่อปีเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซล ณ โรงกลั่น La Mède ใกล้เมืองมาร์เซย์ทางชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ซึ่งแม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลกับน้ำมันพืชทุกชนิด แต่เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่า น้ำมันพืชวัตถุดิบที่กลุ่มบริษัท TOTAL นำเข้ามาคือน้ำมันปาล์มเกือบทั้งสิ้น

รัฐบาลชุดปัจจุบันอ้างว่า ข้อตกลงดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายเพื่อพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพเพื่อทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิลในระดับชาติ และแม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ ณ เวลาปัจจุบัน แต่ในความเป็นจริง ได้มีการหารือข้อตกลงฉบับนี้มาตั้งแต่ในปี 2558 ภายใต้การนำของประธานาธิบดี François HOLLANDE โดยรัฐบาลอ้างว่าได้เจรจาซื้อแลกเปลี่ยนจากกลุ่มบริษัท TOTAL ที่สัญญาจะนำเข้าน้ำมันปาล์มมาใช้เป็นวัตถุดิบผลิตน้ำมันไบโอดีเซลไม่เกินร้อยละ 50 ของน้ำมันวัตถุดิบที่นำเข้ามาแปรรูปที่โรงกลั่นดังกล่าว (นับเป็นปริมาณกว่า 300,000 ตันต่อปี) โดยจะซื้อน้ำมันเรพซีดอย่างน้อย 50,000 ตัน/ปี จากผู้ผลิตฝรั่งเศส และใช้วัตถุดิบจากการรีไซเคิลน้ำมันอย่างน้อยร้อยละ 25

ทั้งนี้ ฝรั่งเศสมีมาตรการจัดเก็บภาษีต่อกิจกรรมที่สร้างมลภาวะ (Taxe Générale sur les Activités Polluantes – TGAP) นับตั้งแต่ปี 2548 เพื่อลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลและสนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพทดแทน โดยน้ำมันไบโอดีเซลที่ผลิตจากน้ำมันปาล์มก็ได้รับผลประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวมาแต่ต้น อย่างไรก็ตาม ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายการคลังปี 2562 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 คณะกรรมการงบประมาณประจำสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสได้ลงมติเพื่อยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษี TGAP ให้กับไบโอดีเซลที่ทำจากน้ำมันปาล์ม เนื่องจากน้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างรุนแรง

ต่อสิ่งแวดลอม ต่อมากระแสต่อต้านน้ำมันปาล์มปรากฏชัดยิ่งขึ้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสมีมติเห็นชอบแก้ไขร่างกฎหมายเพื่อยกเอาน้ำมันปาล์มออกจากรายการเชื้อเพลิงชีวภาพ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2561 ซึ่งนับเป็นมติที่ค้านกับนโยบายของรัฐบาลฝรั่งเศสในปัจจุบัน แต่ถือเป็นการนำร่องให้กับคณะกรรมการยุโรปในการร่างหลักเกณฑ์การพิจารณาแจกแจงวัตถุดิบที่ส่งผลโดยตรงหรือในทางอ้อมต่อการใช้ที่ดินที่จะมีขึ้นในช่วงต้นปีหน้านี้ โดยฝรั่งเศสจะนำเอาหลักเกณฑ์พิจารณาที่กำหนดโดยคณะกรรมการยุโรปมาปรับใช้ในระดับประเทศอย่างเข้มงวดอีกด้วย

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ กรุงปารีส
พฤศจิกายน 2561

แหล่งที่มาข้อมูล

- รายงานเรื่อง ความยั่งยืนของน้ำมันปาล์มและน้ำมันพืชชนิดอื่นๆ กระทบวงสิ่งแวดล้อม พลังงาน และทะเล และกระทบวงเกษตร เกษตรเพื่ออาหาร และป่าไม้
<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000403.pdf>
- อัตราภาษีศุลกากรสำหรับการนำเข้าน้ำมันเพื่อการบริโภคของมนุษย์ หน่วยงานศุลกากรฝรั่งเศส
<http://www.douane.gouv.fr/articles/a11009-taxe-speciale-sur-les-huiles-destinees-a-l-alimentation>
- ข่าวเรื่อง สภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสเห็นชอบมาตรการในการตัดน้ำมันปาล์มออกจากรายการเชื้อเพลิงชีวภาพ ค้านกับแนวทางของรัฐบาล สำนักข่าว France Info วันที่ 16 พฤศจิกายน 2561
https://www.francetvinfo.fr/economie/automobile/essence/l-assemblee-exclut-l-huile-de-palme-des-biocarburants-contre-l-avis-du-gouvernement_3038189.html