

**ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงาน
หมุนเวียนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ตามมาตรา 86 รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550***

**Problems Concerning Legal Measures in Promoting and Supporting the
Use of Renewable Energy for Electricity Generation in Accordance with
Section 86 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550**

ฐานิสรา วงศ์ทองสรค์**

Thanisara Vongthongson

บทคัดย่อ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้บัญญัติไว้ในมาตรา 86 (1) และ (3) ให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา พัฒนา และใช้พลังงานหมุนเวียน แต่ปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้านพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะมารองรับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญนี้ ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนและขาดเอกภาพในด้านการจัดการพลังงานหมุนเวียน และไม่เกิดการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนได้อย่างเป็นรูปธรรม จากการศึกษาพบปัญหามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า แยกได้เป็น 4 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือปัญหาเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน โดยไม่มีการเอื้ออำนวยการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนแตกต่างจากโรงไฟฟ้าทั่วไป ประการที่สองคือปัญหามาตรการรับซื้อไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนโดยไม่มี การให้ความสำคัญกับพลังงานหมุนเวียนเป็นอันดับแรกในการรับซื้อและเข้าถึงระบบสายส่งไฟฟ้าขาดมาตรการบังคับเชิงปริมาณ และระบบกลไกสนับสนุนการรับซื้อไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนนั้นไม่เหมาะสมและไม่ครอบคลุมพลังงานหมุนเวียนทุกประเภท ประการที่สามคือปัญหาด้านหน่วยงานและกองทุนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียน โดยไม่มีหน่วยงานและกองทุนที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะในกิจการพลังงานหมุนเวียน และประการที่สี่คือปัญหามาตรการเตรียมการระยะยาวสำหรับพลังงานหมุนเวียน โดยไม่มีกฎหมายพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะที่กำหนดมาตรการเตรียมการระยะยาว ทั้ง

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ตามมาตรา 86 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

**นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ในด้านองค์ความรู้ ด้านบุคลากร และด้านการป้องกันผลกระทบสำหรับกิจการพลังงานหมุนเวียน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อการผลิตไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง จึงควรต้องมีการตราพระราชบัญญัติพลังงานหมุนเวียนขึ้นสำหรับกิจการด้านนี้โดยเฉพาะ

Abstract

Even though it is clearly stated in Section 86 (1) and (3) of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 that the government must promote and support the study, development, and use of renewable energy, there is as yet no act to honor this intention. The result is a lack of clarity and unity in the renewable energy industry. Also, there cannot be concrete promotion and support of the use of renewable energy. The study of this matter shows that there are four major problems involving the legal measures for promoting and supporting the use of renewable energy for electricity generation. The first problem involves electricity generation itself. There is no law to specially facilitate the establishment of renewable energy power plants. Secondly, there exist no priority grid accesses, nor dispatch, nor quota obligations for electricity from renewable energy. Moreover, the main current renewable energy promotional measure is inappropriate. Thirdly, there is no agency solely responsible for the renewable energy business, and no funds to create one. Lastly, the fourth problem concerns the long-term preparation for the renewable energy sector. There is no current law to specify legal measures regarding knowledge, personnel, and safety measures for renewable energy. Therefore, in order to achieve the efficient promotion and support for the use of renewable energy for electricity generation it is vital that a renewable energy act be enacted for such industry specifically.

คำสำคัญ: พลังงานหมุนเวียน การผลิตกระแสไฟฟ้า มาตรา 86

Keywords: Renewable Energy, Electricity Generation, Section 86

บทนำ

ปัจจุบัน ความต้องการด้านพลังงานเพิ่มมากขึ้น แต่แหล่งพลังงานหลักที่เราใช้กันอยู่แพร่หลายในปัจจุบันซึ่งก็คือพลังงานฟอสซิล อันได้แก่ น้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาตินั้นมีปริมาณจำกัดและมีราคาสูงขึ้น ทำให้ทั่วโลกต่างแสวงหาพลังงานอื่นมาทดแทนพลังงานรูปแบบเดิมที่ใช้กันอยู่ สำหรับประเทศไทย พลังงานประเภทฟอสซิลนี้ เราสามารถผลิตใช้เองได้ในอัตราส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี ทำให้ประเทศไทยต้องเสียงบประมาณในการนำเข้าเชื้อเพลิงประเภทนี้เป็นจำนวนมาก อีกทั้ง พลังงานฟอสซิลที่นิยมใช้กันเป็นหลัก

แพร่หลายอยู่นี้ นอกจากจะมีราคาสูงขึ้นและปริมาณลดลงแล้ว ยังทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ การเพิ่มขึ้นของมลพิษ ภาวะโลกร้อน ฯลฯ จากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่อากาศ ในส่วนของพลังงานนิวเคลียร์นั้นก็ได้มีการกล่าวถึงความเป็นไปได้ในการตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย แต่แม้ว่าพลังงานนิวเคลียร์จะไม่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาเรือนกระจกต่อบรรยากาศโลกและมีราคาไม่สูงหากมีการใช้กันในปริมาณมากแล้วก็ตาม โครงการก็ต้องถูกชะลอไปก่อนอย่างไม่มีกำหนดหลังจากเกิดเหตุการณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ระเบิดและสารกัมมันตภาพรังสีรั่วไหลที่เมืองฟูกูชิม่า ประเทศญี่ปุ่น ทำให้ผู้คนต่างหวาดกลัวถึงอันตรายแรงของนิวเคลียร์ รวมทั้งการจัดเก็บและกำจัดแท่งเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ที่ใช้แล้วนั้นยังทำได้ยากมีค่าใช้จ่ายในการปลดระวางโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สูง และกากกัมมันตภาพรังสีเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ อย่างมากหากดำเนินการไม่ถูกต้อง ดังนั้น พลังงานทดแทนที่เราจะนำมาใช้แทนพลังงานฟอสซิลนั้นไม่ควรจะเป็นพลังงานอะไรก็ได้ที่มีอยู่ หากแต่จะต้องเป็นพลังงานที่บริสุทธิ์ ปลอดภัย ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ดังนี้ จึงเป็นที่มาของคำว่า พลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ซึ่งหมายถึงพลังงานที่ใช้แล้วสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ได้แก่ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานความร้อนใต้พิภพ และพลังงานน้ำ เป็นต้น¹ โดยประเทศไทยนั้นมีทั้งวัตถุดิบและศักยภาพในการที่จะผลิตพลังงานหมุนเวียนใช้เอง แต่ยังขาดการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

สภาพปัญหาด้านพลังงานที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นที่ตระหนักอย่างกว้างขวาง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน คือ ตามมาตรา 86 (1) และ (3) ซึ่งมีความว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี

- (1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมต่าง ๆ โดยจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้ จัดงบประมาณสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และให้มีสถาบันการศึกษาและพัฒนา จัดให้มีการใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาและพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ และสนับสนุนให้ประชาชนใช้หลักด้านวิทยาศาสตร์ในการดำรงชีวิต
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ”

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นจะได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนด้านพลังงานไว้ดังกล่าว แต่ในสภาพความเป็นจริงทางกฎหมาย หากได้มีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติออกมารองรับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญนี้โดยเฉพาะ

¹ วรนุช แจงสว่าง, พลังงานหมุนเวียน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า

ไม่ อีกทั้งขาดการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐอย่างเต็มที่ ส่งผลให้ไม่เกิดการวิจัย พัฒนา หรือใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความในรัฐธรรมนูญ ทั้งในปัจจุบันมีเอกชนได้เล็งเห็นโอกาสหันมาลงทุนผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์กันมากพอสมควร โดยสร้างเป็นโซลาร์ฟาร์มขึ้น แต่การใช้พลังงานหมุนเวียน ไม่ว่าจะจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ก็ไม่อาจกระทำได้อย่างมั่นใจและเต็มที่ เนื่องจากไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมาใช้อำนาจการให้เป็นไปตามนั้น และแม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลจะได้มีแผนพัฒนาพลังงาน-ทดแทนและพลังงานทางเลือก 25 ปี (พ.ศ. 2555 - 2564) ขึ้นมาแล้ว โดยกำหนดยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาพลังงานทดแทนตามแผนใน 6 ประเด็น² ได้แก่

- 1) การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการผลิตและการใช้พลังงานทดแทนอย่างกว้างขวาง
- 2) การปรับมาตรการจูงใจสำหรับการลงทุนจากภาคเอกชนให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- 3) การแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาพลังงานทดแทน
- 4) การปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบสายส่ง สายจำหน่ายไฟฟ้า รวมทั้งการพัฒนาสู่ระบบ Smart Grid
- 5) การประชาสัมพันธ์ และสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประชาชน
- 6) การส่งเสริมให้งานวิจัยเป็นเครื่องมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานทดแทนแบบครบวงจร

แต่แผนดังกล่าวนี้ก็เป็นเพียงนโยบายของฝ่ายบริหารที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยเฉพาะเวลาที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล มิใช่กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมั่นคงและชัดเจน และมีศักดิ์ทางกฎหมายที่จะสามารถกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อผลักดันมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนให้เกิดขึ้นจริงได้

นอกจากไม่มีกฎหมายเฉพาะโดยตรงในเรื่องพลังงานหมุนเวียนแล้ว พระราชบัญญัติด้านพลังงานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องนั้นมีมากมายหลายฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงมาตรการด้านพลังงานโดยรวม ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนได้เพียงพอ เรื่องพลังงานหมุนเวียนต้องแทรกอยู่เป็นส่วนเล็ก ๆ ส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติด้านพลังงานต่าง ๆ จึงทำให้เรื่องพลังงาน-หมุนเวียนดูเหมือนเป็นเรื่องย่อย ๆ ไม่เกิดความเด่นชัดให้มีการเอาใจใส่ ริเริ่มมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนอย่างเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ดังนี้ การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในด้านพลังงานหมุนเวียน โดยเฉพาะนี้ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อการผลิตไฟฟ้า สามารถแบ่งเป็นประเด็นหลัก ๆ ได้ ดังนี้

²กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25 ปี (พ.ศ. 2555-2564), [Online], Available URL:<http://www.dede.go.th/dede/images/stories/aedp25.pdf>. 2557 (ธันวาคม, 18).

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนนั้น เริ่มตั้งแต่ปัญหาในเรื่องของการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน คือ การประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนยังถือเป็นการตั้งโรงงานตามความหมายในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ โรงงานผลิตไฟฟ้าทุกชนิดจัดเป็นโรงงานลำดับที่ 88 ซึ่งจำแนกตามกฎหมายกระทรวง พ.ศ. 2535 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนั้น การจัดตั้งโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไปนั้นต้องขออนุญาตตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงานด้วย ถึงแม้การขอใบอนุญาตจัดตั้งโรงไฟฟ้าในทางปฏิบัตินั้น

ผู้ขอใบอนุญาตสามารถไปดำเนินการขอที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเรื่องการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้า ได้เรียบร้อยแล้วในขณะเดียวในลักษณะเป็น One-stop Service เพราะสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะเป็นผู้ยื่นเรื่องให้กรมโรงงานแทน โดยผู้ขอใบอนุญาตไม่ต้องไปยื่นเอกสารที่กรมโรงงานอีก ตามที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 กำหนดให้การอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือการตั้งโรงงานเพื่อการประกอบกิจการพลังงานในกรณีที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ฯลฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน³ แต่อย่างไรก็ตาม

การขออนุญาตจัดตั้งโรงไฟฟ้าที่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายที่แตกต่างกันมากกว่าหนึ่งฉบับนี้ทำให้เกิดความล่าช้า เกิดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าที่ต้องการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ณ ที่อยู่อาศัย เพื่อผลิตใช้เองในครัวเรือนและชุมชน แม้จะไม่มีวัตถุประสงค์ในการขายไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนให้แก่การไฟฟ้า แต่ก็ต้องถือว่าเป็นโรงงานตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หากมีขนาดกำลังผลิตถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และต้องดำเนินการขออนุญาตจัดตั้งเป็นโรงงานด้วยเช่นกัน และในกรณีของการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ณ อาคารหรือบ้านเรือนนี้ ยังมีปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ เกิดข้อจำกัดใน바สถานการณ์ เช่น การติดตั้งระบบพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาของบ้านที่อยู่อาศัย (Solar Rooftop PV System) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตห้ามก่อสร้างโรงงานตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 นั้นจะไม่สามารถทำได้ หากถือว่าเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

นอกจากนี้ยังเกิดความสับสนและไม่ชัดเจนในกรณีที่ผู้ขอใบอนุญาตไม่พอใจในคำสั่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเกี่ยวเนื่องกับคำขอใบอนุญาต เนื่องจากการขออนุญาตจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนในปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน เมื่อคำสั่งอันเกี่ยวเนื่องกับคำขอใบอนุญาตนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองอันจะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนจึงจะมีอำนาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะต้องอุทธรณ์ไปยังหน่วยงานใด คือต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือกรมโรงงาน

³พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 48.

ๆ ซึ่งปัจจุบันนี้ยังไม่มีกำหนดลงไว้ในกฎหมายอย่างแน่ชัด จึงต้องอาศัยการทำเป็นบันทึกความตกลงระหว่างหน่วยงาน หรือ MOU แทน

ประการที่สอง ปัญหามาตรการรับซื้อไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารระบบไฟฟ้าและการรับซื้อไฟฟ้าของประเทศไทยนั้นใช้ระบบผู้ซื้อรายเดียว (Enhanced Single Buyer) คือรัฐเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตขายทั้งหมด ดำเนินการโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แต่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 2521 2527 2530 และ 2535 ก็ไม่ได้บัญญัติถึงไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนไว้เป็นกรณีพิเศษแยกจากพลังงานอื่น ๆ ทั่วไป หากแต่กล่าวถึงกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยรวมสำหรับทุกแหล่งพลังงานไฟฟ้าทุกประเภทพลังงานต่างตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนควรมีเงื่อนไขและขั้นตอนปฏิบัติที่พิเศษแตกต่างไปจากไฟฟ้าที่ผลิตจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อเป็นการช่วยส่งเสริมให้พลังงานหมุนเวียนสามารถเข้าถึงระบบไฟฟ้าได้ก่อนพลังงานอื่น ได้รับการจำหน่ายออกเป็นอันดับแรก และการเชื่อมต่อระบบไฟฟ้านั้นทำได้โดยง่าย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวนโยบายการส่งเสริมให้มีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน อันจะเป็นผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าต่างหันมาสนใจเลือกใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้าเนื่องจากการรับประกันว่าไฟฟ้าที่ตนผลิตได้จะได้รับการเชื่อมต่อเข้าระบบไฟฟ้าและจำหน่ายออกได้ทันที ดังเช่นกรณีของประเทศเยอรมนี กฎหมาย Renewable Energy Sources Act (EEG) 2012 ให้ความสำคัญกับไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนเป็นอันดับแรก ทั้งในด้านการเข้าถึง การรับซื้อไฟฟ้า การส่ง และการจำหน่ายออกซึ่งไฟฟ้าที่ผลิตมาจากพลังงานหมุนเวียนในจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁴ โดยรัฐมีการกำหนดราคาขั้นต่ำให้

สำหรับการรับซื้อไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นใช้ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ได้แก่ ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก เฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2550 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552) (SPP-Renew) ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก ประเภทสัญญา Non-Firm ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วน-ภูมิภาค พ.ศ. 2550 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552) (SPP-Non-Firm) และระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก (สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน) (VSPP-Renew) โดยระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าที่เกี่ยวข้องหลายฉบับนี้มีเนื้อหารายละเอียดที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะเป็นพลังงานหมุนเวียนประเภทเดียวกัน อาจทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ผลิตไฟฟ้าได้ว่ากิจการของตนต้องยึดตามระเบียบฉบับใด

⁴Renewable Energy Sources Act 2012, Section 8.

นอกจากนี้ ประเทศไทยขาดมาตรการบังคับด้านปริมาณสำหรับพลังงานหมุนเวียน คือ ขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่จะกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำในการผลิตหรือจัดหาไฟฟ้าที่ผลิตจาก พลังงานหมุนเวียนสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้จัดหาไฟฟ้า โดยผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าอิสระสามารถ เลือกใช้พลังงานประเภทใดก็ได้ในการผลิตไฟฟ้าขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ทำให้ พลังงานหมุนเวียนไม่ได้รับการเลือกใช้ เพราะการลงทุนในเบื้องต้นค่อนข้างสูงกว่าพลังงานฟอสซิล ทั่ว ๆ ไป และยังเป็นเทคโนโลยีใหม่ ประกอบกับการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านอื่น ๆ เช่น สำหรับการ ในการขออนุญาต การเชื่อมต่อระบบไฟฟ้า และมาตรการสนับสนุนการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงาน หมุนเวียนยังไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร ทั้งนี้ ประกอบกับการที่ประเทศไทยยังขาดเป้าหมายทางด้าน พลังงานหมุนเวียนในเชิงปริมาณในรูปแบบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือไม่มีการกำหนด สัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนผลิตไฟฟ้าที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นจริงอยู่ในกฎหมาย ดังเช่น กฎหมาย Renewable Energy Sources Act (EEG) 2012 ของเยอรมนี ซึ่งมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายการใช้ พลังงานหมุนเวียนอย่างชัดเจน เช่น กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ให้เกิดการเพิ่มสัดส่วน ที่แน่นอนในการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าภายในแต่ละช่วงปี⁵ ดังนี้ การใช้ พลังงานหมุนเวียนของประเทศไทยจึงไม่สามารถเติบโตได้อย่างกว้างขวางและเต็มที่ หากปราศจาก มาตรการบังคับ เปรียบเทียบกับมาตรการกำหนดปริมาณรับซื้อไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนของรัฐบาล สหรัฐอเมริกา ในกฎหมาย Energy Policy Act 2005 ที่กำหนดให้ไฟฟ้าทั้งหมดที่รัฐบาลกลางใช้ ในแต่ละปีงบประมาณต้องมีสัดส่วนที่มาจากพลังงานหมุนเวียนตามที่กำหนดไว้⁶ ทำให้เกิดความ มั่นใจว่าจะต้องมีการใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้าในสัดส่วนที่เหมาะสมแน่นอน ผู้ผลิต ไฟฟ้าที่ต้องการจำหน่ายไฟฟ้าของตนให้กับรัฐบาลกลางเข้าระบบไฟฟ้าจะต้องใช้พลังงานหมุนเวียน ด้วยในจำนวนหนึ่ง ๆ เป็นอย่างน้อย จึงจะได้รับการรับซื้อจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลกลาง มีข้อผูกพันตามกฎหมายต้องจัดหาไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนในปีหนึ่ง ๆ ตามสัดส่วนที่บังคับไว้ดังกล่าว

สำหรับมาตรการสนับสนุนการรับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนของประเทศไทย ในปัจจุบันนี้ นอกจากสำหรับไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาแล้ว เราใช้เป็นระบบ Adder หรือ การกำหนดส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้าตามประกาศ Adder ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ของการไฟฟ้านครหลวง และของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งระบบ Adder นี้ หมายถึง การกำหนดส่วน เพิ่มอัตราราคาซื้อบวกเพิ่มขึ้นจากค่าพื้นฐาน รวมเป็นอัตราซื้อไฟฟ้าที่ผู้ผลิตไฟฟ้าจะได้รับจาก การขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับกรไฟฟ้าฯ ซึ่งมีข้อเสียอยู่ว่า นอกจากการกำหนดส่วนเพิ่มราคาซื้อ ไฟฟ้าดังกล่าวนี้รัฐจะกำหนดให้เพียงชั่วระยะเวลาที่สั้นแล้ว ยกตัวอย่างเช่น กำหนดส่วนเพิ่มราคา รับซื้อไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2553 ระยะเวลาสนับสนุน สำหรับไฟฟ้าจากพลังงานลมได้กำหนดไว้ที่ 10 ปี และสำหรับพลังน้ำขนาดเล็กนั้นได้กำหนดไว้เพียง

⁵Renewable Energy Sources Act 2012, Section 1.

⁶Energy Policy Act 2005, Section 203.

7 ปี⁷ เท่านั้น เป็นต้น ค่าไฟฟ้าที่มีการแปรเปลี่ยนขึ้นลงอยู่ตลอดเวลาและเป็นไปตามสถานการณ์ราคาไฟฟ้าพลังงานฟอสซิลของโลก การคาดการณ์พยากรณ์ราคาไฟฟ้าในอนาคตจึงเป็นไปได้ลำบาก และทำให้เมื่อค่าไฟฟ้าซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างรวดเร็ว อัตราซื้อไฟฟ้าก็จะสูงขึ้นตามไปด้วยภายในระยะเวลาตามสัญญา ดังคดีให้ผู้ลงทุนประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าสนใจผลิตไฟฟ้าขายให้แก่รัฐได้ แต่เพียงในช่วงเวลาสั้น แต่ทั้งนี้เมื่อหมดช่วงระยะเวลาสนับสนุนนั้นแล้ว รัฐก็ไม่ใช่วิธีสนับสนุนด้วยระบบ Adder อีกต่อไป ทำให้ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าไม่มีสิ่งดึงดูดใจให้ประกอบกิจการต่อไป ทั้งนี้ทำให้นักลงทุนเกิดการลังเลที่จะเข้าประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพราะเล็งเห็นได้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในช่วงระยะเวลาที่สั้น และหลังจากนั้นอัตราซื้อค่าไฟฟ้าจะเท่ากับค่าไฟฟ้า หรือราคาค่าไฟฟ้าปกติเท่านั้นโดยไม่มีส่วนเพิ่มราคาเป็นตัวจูงใจอีกต่อไป กิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนก็จะขาดความมั่นคงในระยะยาว มาตรการ Adder จึงไม่อาจส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ส่วนเพิ่มราคามักได้รับการกำหนดให้ในจำนวนที่สูง ดังนี้ อัตราการซื้อไฟฟ้าจึงไม่สะท้อนต้นทุนของราคาพลังงานที่แท้จริง

ดังนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการ Feed in Tariff หรือ การกำหนดราคาซื้อไฟฟ้าด้วยอัตราพิเศษ ซึ่งเป็นการกำหนดราคาค่าซื้อให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนได้รับตามอัตราที่กำหนดให้ โดยมีการประกาศใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2521 สำหรับพลังงานลมในรัฐแคลิฟอร์เนีย แต่ได้ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในประเทศเยอรมนี กลไกราคาแบบ Feed in Tariff นอกจากจะเป็นโครงการระยะยาวที่สร้างความมั่นใจให้กับผู้สนใจลงทุนผลิตไฟฟ้า ซึ่งโดยปกติแล้วระยะเวลาสนับสนุนจะอยู่ที่ 20 ปีขึ้นไป ยังเป็นการกำหนดราคาซื้อให้สม่ำเสมอตลอดอายุโครงการ กล่าวคือภาครัฐซื้อไฟฟ้าล่วงหน้าในราคาคงที่เป็นระยะเวลายาว ช่วยลดความผันผวนในด้านราคาไฟฟ้าที่แปรเปลี่ยนตามสถานการณ์พลังงานโลก ส่งผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนเกิดความมั่นใจว่าจะได้รับรายได้คงที่ และมีแรงจูงใจให้ขายไฟฟ้าที่ผลิตได้จนครบอายุโครงการ โดยการกำหนดราคาดังกล่าวจะมีการคำนวณราคาที่เหมาะสมให้อย่างมีหลักเกณฑ์ อ้างอิงจากต้นทุนการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน จึงสะท้อนต้นทุนการผลิตและกำไรอย่างแท้จริงตลอดอายุโครงการ ในการกำหนดอัตราซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนนั้น สำหรับมาตรการ Feed in Tariff แล้ว จะมีการคำนึงถึงประเภทที่แตกต่างกันไปของพลังงานที่ใช้ รวมทั้งเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต แต่ระบบ Adder นั้น ไม่ได้พิจารณาถึงความแตกต่างของเทคโนโลยีสำหรับแต่ละประเภทของพลังงาน อีกทั้งในขณะที่ระบบ Adder นั้นไม่เป็นไปตามระบบอุปสงค์อุปทาน แต่มาตรการ Feed in Tariff นั้นจะเป็นไปตามกลไกตลาด เพราะเมื่อถึงจุดหนึ่งในอนาคต ค่าไฟฟ้าสำหรับไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานฟอสซิลทั่วไปก็จะสูงขึ้นมากจนมีราคาสูงกว่าราคาค่าไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียน และเมื่อต้นทุนผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนต่ำลง ประชาชนก็จะหันมาเลือกบริโภคไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียน

⁷ ประกาศเรื่องการกำหนดส่วนเพิ่มราคาค่าซื้อไฟฟ้าสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจากพลังงานหมุนเวียน ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.

กันในที่สุด แต่ถ้าประเทศไทยยังคงใช้ระบบ Adder ต่อไป ราคาอัตราค่ารับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนก็จะสูงมากเพราะต้องบวกเพิ่มขึ้นอีกจากค่าไฟฟ้าฐานที่มีราคาสูงแล้ว ทำให้ประชาชนไม่เลือกใช้เพราะสู้ราคาค่าบริการไฟฟ้าที่สูงขึ้นตามไม่ไหว การผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนก็ยากที่จะเติบโตได้จริง แต่ถ้าหากมีการใช้กลไกแบบ Feed in Tariff แล้ว เมื่อถึงจุดที่ต้นทุนค่าไฟฟ้าฐานสูงขึ้นกว่าราคาซื้อขายไฟฟ้าอัตราพิเศษซึ่งคงที่ตลอดอายุโครงการ ผู้ประกอบการก็ไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงด้านต้นทุนที่สูงขึ้นนี้ ดังนั้น มาตรการ Feed in Tariff จึงมีความเหมาะสมมากกว่าสำหรับการสนับสนุนให้เกิดการใช้พลังงานหมุนเวียนผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ปัจจุบันประเทศไทยเพิ่งจะเปลี่ยนมาใช้ระบบ Feed in Tariff สำหรับไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาเท่านั้น (Solar Rooftop PV System) แต่สำหรับพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่น ๆ ยังไม่มีการใช้ระบบ Feed in Tariff นี้ จึงสมควรที่ประเทศไทยจะยกเลิกระบบการสนับสนุนแบบกำหนดส่วนเพิ่มราคาซื้อขายไฟฟ้า (Adder) สำหรับไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนทั้งหมด และหันมาใช้มาตรการสนับสนุนแบบ Feed in Tariff แทน โดยบัญญัติรายละเอียดลงไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

ประการที่สาม ปัญหาด้านหน่วยงานและกองทุนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียน

ปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลเรื่องพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะแยกต่างหากจากเรื่องพลังงานอื่น ๆ ทั่วไป เพราะเรายังไม่มีกฎหมายพลังงานหมุนเวียน จึงไม่มีกฎหมายกำหนดให้กิจการด้านพลังงานหมุนเวียนเป็นหน้าที่หลักหน้าที่เดียวของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ทำให้งานด้านการกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนขาดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) และ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 3) นั้น เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับพลังงานโดยทั่วไป โดยไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการสำหรับพลังงานหมุนเวียนให้พิเศษแยกแตกต่างจากพลังงานรูปแบบอื่น ๆ แต่กฎหมายนี้เป็นผลให้มีคณะกรรมการด้านพลังงานหมุนเวียนเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามมาตรา 9 ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อันได้แก่ คณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยเกิดขึ้นจากคำสั่งแต่งตั้งของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ 2/2553 คณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนนี้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนให้เป็นไปตามนโยบาย และสอดคล้องกับแผนพัฒนาพลังงาน โดยบริหารมาตรการส่งเสริมตามกรอบแนวทางการส่งเสริมและการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ประสานและสนับสนุน การดำเนินการพิจารณาซื้อขายไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศและแผนพัฒนาพลังงานทดแทน รวมทั้งประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและรายงานผลต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม พระราช

บัญญัติดังกล่าวก็หาใช่กฎหมายที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนไม่ หากแต่จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวอีกทีโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจเท่านั้น สามารถถูกยกเลิกได้โดยง่าย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเรื่องพลังงานหมุนเวียนนี้ควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนอยู่ตลอดเวลา ดังนี้ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนนี้ ทำหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็เป็นเพียงคณะกรรมการที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ แต่งตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจให้ดูแลรับผิดชอบในส่วนนี้ ไม่ใช่คณะกรรมการถาวรตามพระราชบัญญัติที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบโดยเฉพาะ ส่วนคณะกรรมการนโยบายพลังงานชาตินั้นก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับด้านพลังงานของประเทศโดยทั่วไป ไม่ใช่เฉพาะพลังงานหมุนเวียนเท่านั้น

ในส่วนของด้านกองทุนสนับสนุนกิจการพลังงานนั้น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นั้นได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนหนึ่งขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรียกว่า “กองทุนพัฒนาไฟฟ้า” ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของกองทุนนี้ก็คือ เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย⁸ โดยเงินในกองทุนนี้จะมาจากเงินที่ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้านำส่งตามระเบียบที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานประกาศกำหนด เงินค่าปรับจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า เงินบริจาค รวมถึงดอกผลของเงินของกองทุน⁹ และสำหรับด้านพลังงานหมุนเวียน เงินกองทุนนี้จะใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีที่ใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยด้วย¹⁰ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า กองทุนพัฒนาไฟฟ้างดงามเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการให้บริการไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงว่ากระแสไฟฟ้านั้นจะผลิตจากพลังงานประเภทใด แต่เน้นในลักษณะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของสังคม ให้ประชาชนทุกคนมีไฟฟ้าใช้อย่างเท่าเทียม และแก้ปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการไฟฟ้าแก่ชุมชน แม้วัตถุประสงค์ของกองทุนจะรวมการส่งเสริมให้เกิดการใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยก็ตาม แต่ไม่ได้มีการบัญญัติจัดสรรสัดส่วนเงินของกองทุนที่ต้องใช้เพื่อการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนอย่างชัดเจนเด็ดขาด และการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนก็ไม่ได้เป็นวัตถุประสงค์หลักของกองทุนดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้หน่วยงานที่บริหารกองทุนอาจจะไม่เลือกที่จะสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเลยก็ได้ เมื่อเห็นว่ามีกิจการพลังงานด้านอื่น ๆ ที่ดูสำคัญกว่า หรือมีส่วนที่ยัง

⁸พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 93.

⁹พื้งอ้าง.

¹⁰พื้งอ้าง.

บกพร่อง หรืออาจเกิดการขัดกันผลประโยชน์ ทำให้พลังงานหมุนเวียนอาจไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรจะเป็น แต่ถ้าหากมีการกำหนดชัดเจนว่าสัดส่วนเท่าใดของเงินกองทุนจะต้องเป็นไปเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนแล้ว หรือมีกองทุนพลังงานหมุนเวียนเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะแล้ว ก็จะทำให้พลังงานหมุนเวียนได้รับการส่งเสริมอย่างเต็มที่ ไม่เกิดความสับสนหรือขัดแย้งกันในด้านเงินสนับสนุน

สำหรับกองทุนที่เกี่ยวข้องอีกกองทุนหนึ่ง ได้แก่ กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (ENCON Fund) ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 หมวด 4 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานเป็นหลัก แต่กองทุนนี้ยังมีวัตถุประสงค์สนับสนุนในด้านที่เกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนด้วย คือ ให้เงินช่วยเหลือในโครงการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน¹¹ แต่จะเห็นได้ว่ากองทุนดังกล่าวเน้นเรื่องการอนุรักษ์พลังงานเป็นสำคัญ แม้จะมีจุดประสงค์ส่วนหนึ่งในการใช้เงินกองทุนในด้านพลังงานหมุนเวียนด้วย แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดชัดเจนถึงสัดส่วนของเงินอย่างแน่นอนว่าจะใช้จำนวนเท่าใดเพื่อกิจการพลังงานหมุนเวียน ทำให้พลังงานหมุนเวียนอาจไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอ เนื่องจากเล็งเห็นความสำคัญลำดับรองไป เมื่อเทียบกับกิจการด้านการอนุรักษ์พลังงานโดยตรง

และยังมีอีกโครงการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับด้านพลังงานหมุนเวียนในลักษณะกองทุน ซึ่งก็คือโครงการส่งเสริมการลงทุนด้านอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน (ESCO Venture Capital Fund) ซึ่งดำเนินการโดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน โดยใช้เงินทุนจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และมอบหมายให้มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อมและมูลนิธิอนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทยดำเนินการบริหารโครงการ โครงการนี้มีลักษณะการส่งเสริมใน 6 รูปแบบด้วยกัน¹² ได้แก่

1) Equity Investment คือ การเข้าร่วมทุนในโครงการด้านอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน ในสัดส่วนร้อยละ 10-50 ของโครงการ ไม่เกิน 50 ล้านบาทต่อโครงการ และเข้าถือหุ้นในระยะเวลาประมาณ 5-7 ปี โดยเงินลงทุนดังกล่าวจะต้องคืนแก่กองทุนภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ตกลงกัน

2) ESCO Venture Capital คือ การเข้าร่วมทุนกับบริษัทจัดการพลังงาน ไม่เกินร้อยละ 30 ของทุนจดทะเบียน และไม่เกิน 50 ล้านบาทต่อโครงการ

3) Equipment Leasing คือ การเช่าซื้ออุปกรณ์ประหยัดพลังงานและอุปกรณ์พลังงานทดแทน โดยจะซื้ออุปกรณ์ให้กับผู้ประกอบการ และทำสัญญาเช่าซื้อระยะยาวระหว่างกันในการผ่อนชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นรายงวด

¹¹พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2533, มาตรา 25.

¹²มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม, โครงการส่งเสริมการลงทุนด้านอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน (ESCO Revolving Fund), [Online], Available URL: <http://www.efe.or.th/escofund.php>, 2557 (รับวาคม 18).

4) Carbon Credit Facility คือ การช่วยโครงการอนุรักษ์พลังงานหรือพลังงานทดแทน ให้ได้รับประโยชน์จากการขายคาร์บอนเครดิต

5) Credit Guarantee Facility คือ การอำนวยความสะดวกให้สินเชื่อ เพื่อให้โครงการลงทุนได้รับการปล่อยสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ในวงเงินที่มากขึ้น โดยคิดค่าธรรมเนียมต่ำ

6) Technical Assistance คือ การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่ผู้ประกอบการในการวางแผนพัฒนาโครงการ

ดังนี้ แม้การส่งเสริมและสนับสนุนกิจการด้านพลังงานหมุนเวียนจะเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของกองทุนนี้ แต่โครงการดังกล่าวก็มุ่งเพื่อกิจการอนุรักษ์พลังงาน และกิจการพลังงานทดแทนที่รวมถึงพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทดแทนรูปแบบอื่น ๆ นอกจากพลังงานฟอสซิลอยู่ด้วย ทั้งกองทุนนี้ก็ไม่ใช่กองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ดังเช่นกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 หากแต่เป็นเพียงกองทุนที่ได้รับอิทธิพลมาจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน คือเป็นแหล่งเงินของกองทุนนี้ ทำให้งบประมาณที่จะนำมาสนับสนุนด้านพลังงานหมุนเวียนนั้นได้มาจากหลายส่วนด้วยกัน แต่ไม่ใช่กองทุนโดยตรงที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ดำเนินการเพื่อกิจการพลังงานหมุนเวียนเป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์เดียว มารองรับการผลักดันมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนให้เกิดขึ้นได้จริง อีกทั้ง โครงการนี้ยังมีการกำหนดรูปแบบในการสนับสนุนกิจการอนุรักษ์พลังงานและกิจการพลังงานทดแทนไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาคืนทุนของกิจการในโครงการส่งเสริมการลงทุนจำกัดไว้ว่าจะต้องคืนทุนไม่เกินกว่า 7 ปี ทำให้ไม่อาจเกิดการลงทุนอย่างต่อเนื่องในระยะยาว

ประการที่สี่ ปัญหามาตรการเตรียมการระยะยาวสำหรับพลังงานหมุนเวียน

เมื่อต้องการผลักดันให้เกิดการใช้พลังงานหมุนเวียนขึ้นจริงอย่างกว้างขวางในประเทศไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเตรียมการระยะยาวให้รอบด้านเพื่อรองรับการขยายตัวของภาคพลังงานหมุนเวียนนี้ เพื่อให้การดำเนินการด้านพลังงานหมุนเวียนต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนอย่างแท้จริง การเตรียมการระยะยาวนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประการหลัก ๆ ดังนี้

1) ปัญหาการเตรียมการด้านองค์ความรู้

การเตรียมการระยะยาวในด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนนั้น หมายถึง การจัดให้มีการศึกษา วิจัย พัฒนา และสาธิต การใช้เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอย่างชัดเจน และมีการแยกชนิดของพลังงานหมุนเวียน เพื่อให้เมื่อมีการประกอบการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ไม่ว่ากระทำโดยผู้ประกอบการต่าง ๆ ภาครัฐ หรือประชาชนทั่วไป การประกอบการจะได้มีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านต้นทุน การบริหารโครงการ และด้านผลการประกอบการ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับให้ภาครัฐ

ต้องดำเนินการศึกษา วิจัย พัฒนา หรือสาธิตการใช้เทคโนโลยีผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนแต่อย่างใด การศึกษาวิจัยที่เกิดขึ้นล้วนแต่เป็นการกระทำขึ้นเองตามแต่สถานการณ์ในขณะนั้น ๆ จึงยังไม่เกิดการดำเนินการอย่างจริงจังและเต็มประสิทธิภาพเนื่องจากไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องกระทำ

เปรียบเทียบกับกฎหมาย Energy Policy Act 2005 ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบทบัญญัติเรื่องการวิจัยและพัฒนาพลังงานอยู่ใน Title IX – Research and Development และส่วนของพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะ คือ Subtitle C – Renewable Energy โดยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานที่ต้องจัดให้มีโครงการวิจัย พัฒนา สาธิต และการประยุกต์ใช้ทางพาณิชย์ซึ่งพลังงานหมุนเวียน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของเทคโนโลยีที่ใช้ ลดต้นทุนการผลิตและการขนส่งพลังงานหมุนเวียน ส่งเสริมความหลากหลายของแหล่งพลังงาน ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ เพิ่มความมั่นคงด้านพลังงานของสหรัฐอเมริกา ลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตและใช้พลังงาน และเพิ่มการส่งออกอุปกรณ์ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนของสหรัฐอเมริกา และได้กำหนดโครงการต่าง ๆ ที่ต้องศึกษาวิจัยและพัฒนาไว้อย่างเฉพาะเจาะจง โดยแยกตามประเภทของพลังงานหมุนเวียน¹³ และกฎหมาย Energy Independence and Security Act 2007 ของสหรัฐอเมริกา ยังกำหนดให้มีศูนย์วิจัย พัฒนา และสาธิตพลังงานหมุนเวียนจากทะเลแห่งชาติ โดยรัฐมนตรีจะต้องให้เงินสนับสนุนแก่สถาบันการศึกษาขั้นสูงในการก่อตั้งศูนย์วิจัย พัฒนา และสาธิตพลังงานหมุนเวียนจากทะเลแห่งชาติ แห่งหนึ่งหรือหลายแห่ง¹⁴ และกฎหมายพลังงานอีกฉบับของสหรัฐอเมริกา คือ American Recovery and Reinvestment Act 2009 ยังได้บัญญัติให้มีการศึกษาวิจัยเรื่องการส่งพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียน¹⁵ อีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการศึกษาวิจัยและพัฒนาด้านพลังงานหมุนเวียนต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้รับการสนับสนุนจากทางภาครัฐอย่างเต็มที่ตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดการดำเนินการอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ ต่างกับกรณีของประเทศไทยที่ไม่มีการดำเนินการศึกษาวิจัยและพัฒนาอย่างจริงจังเพราะขาดกฎหมายบังคับ

นอกจากนี้ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่บังคับให้หน่วยงานของรัฐใช้ไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในการปฏิบัติราชการจริง ให้เกิดการใช้อย่างกว้างขวาง เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี ให้เห็นเป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม แม้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะได้มีโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนต่าง ๆ ตามสถานที่ราชการเพื่อใช้ในอาคารปฏิบัติการของหน่วยงานนั้น ๆ แต่ก็เป็นเพียงโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งทำขึ้นเอง แต่ไม่มีกฎหมายด้านพลังงานหมุนเวียนบัญญัติบังคับให้หน่วยราชการต่าง ๆ ต้องใช้ไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนด้วยบางส่วนเป็นอย่างน้อย ดังเช่นกฎหมาย Energy Independence and Security Act 2007 ของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้มีการติดตั้งระบบพลังงานแสงอาทิตย์ชนิดโฟโตโวลเทอิก ณ อาคารที่ทำการใหญ่ของกระทรวงพลังงาน

¹³Energy Policy Act 2005, Section 931.

¹⁴Energy Independence and Security Act 2007, Section 634.

¹⁵American Recovery and Reinvestment Act 2009, Section 409.

พร้อมทั้งกำหนดงบประมาณให้โดยเฉพาะในจำนวน 30 ล้านเหรียญสหรัฐ¹⁶ ซึ่งถือเป็นการบังคับให้มีการนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้ประโยชน์จริงในกิจการของรัฐ เป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมแก่สังคมส่วนรวม และยังแสดงถึงความมั่นคงและความพึ่งพาตนเองได้ทางด้านพลังงานของรัฐบาลสหรัฐ

2) ปัญหาการเตรียมการด้านบุคลากร

ด้านบุคลากร หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญในด้านพลังงานหมุนเวียน ซึ่งทรัพยากรบุคคลนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หากขาดกำลังคนที่มีความรู้ในด้านนี้แล้ว การปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนกิจการพลังงานหมุนเวียนก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ แต่ในปัจจุบัน กฎหมายไทยไม่ได้ระบุให้มีการเพิ่มหลักสูตรพลังงานหมุนเวียน หรือจัดให้มีการศึกษาทางด้านพลังงานหมุนเวียนเป็นพิเศษขึ้นแต่อย่างใด ทำให้การพัฒนาด้านพลังงานหมุนเวียนเป็นไปได้ยากเพราะขาดกำลังผู้เชี่ยวชาญ ต่างกับกฎหมาย Energy Independence and Security Act 2007 ของสหรัฐอเมริกา ที่มีบทบัญญัติให้มีการพัฒนาหลักสูตรพลังงานแสงอาทิตย์และเงินทุนสนับสนุนหลักสูตรประกาศนียบัตร โดยให้รัฐมนตรีกระทรวงพลังงานเริ่มโครงการเงินรางวัลสนับสนุนภายใต้สำนักงานเทคโนโลยีพลังงานแสงอาทิตย์ เพื่อสร้างและทำให้โครงการอบรมและฝึกงานแก่แรงงานในอุตสาหกรรมพลังงานแสงอาทิตย์มีความเข้มแข็ง ในการติดตั้ง ดำเนินงาน และบำรุงรักษาผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับพลังงานแสงอาทิตย์¹⁷ โดยเป้าหมายของโครงการนี้ก็คือ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีบุคลากรที่ชำนาญเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมพลังงานแสงอาทิตย์ ทั้งนี้ การเริ่มเตรียมการที่ตัวบุคคลก่อน ทำให้เกิดการพัฒนาด้านพลังงานหมุนเวียนได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากเมื่อมีความรู้ ความชำนาญแล้วผู้ประกอบการ ประชาชน รวมถึงภาครัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้ เมื่อตัดสินใจดำเนินกิจการพลังงานหมุนเวียน โดยสามารถบริหารโครงการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในเบื้องต้น อีกทั้ง ยังทำให้เกิดการสร้างงานสร้างอาชีพขึ้นในชุมชนอีกด้วย คือ เกิดแรงงานใหม่ในอุตสาหกรรมพลังงานหมุนเวียนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในกิจการภาคพลังงานที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตจากการผลักดันมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียน

3) ปัญหาการเตรียมการด้านการป้องกันผลกระทบ

การใช้ไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนนั้น ก่อให้เกิดผลดีกับประเทศชาติและประชาชน ทั้งในด้านสังคมเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมแต่อย่างไรก็ตามขั้นตอนในช่วงการผลิตไฟฟ้าตลอดจนการขนส่งไปจนถึงการใช้โดยผู้บริโภคนั้น อาจเกิดปัญหาหรือผลกระทบต่อมนุษย์และโดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและป้องกันผลกระทบที่ตามมาไว้ก่อนเกิดเหตุ ตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรค 2 และพระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3 ส่วนที่ 4 กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

¹⁶Energy Independence and Security Act 2007, Section 521.

¹⁷Ibid., Section 604.

สิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ (EIA/EHIA) ไว้ ซึ่งก่อนการขอใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานโดยการตั้งโรงไฟฟ้านั้นก็ต้องดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าวก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการป้องกันดังกล่าวไว้โดยเฉพาะสำหรับกิจการด้านพลังงานหมุนเวียนในกฎหมายพลังงานหมุนเวียนโดยตรงดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี ทำให้อาจเกิดปัญหาสืบเนื่องจากการขยายตัวของพลังงานหมุนเวียนได้ในภายหลัง โดยกฎหมาย Energy Policy Act 2005 ของสหรัฐอเมริกาได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้สำหรับพลังงานหมุนเวียน ยกตัวอย่างเช่น สำหรับไฟฟ้าพลังน้ำ ใน Subtitle C – Hydroelectric ได้บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย the Federal Power Act กำหนดให้บุคคลที่ยื่นขอใบอนุญาตสำหรับโครงการใด ๆ ภายในเขตสงวนของสหรัฐอเมริกา ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีของกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เหนือเขตสงวนนั้น ๆ กำหนดให้พร้อมกับการให้ใบอนุญาตดังกล่าว โดยผู้ที่ขอใบอนุญาตนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องอาจเสนอเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติเป็นอย่างอื่นแทนได้ โดยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ระบุลงไว้ในใบอนุญาตที่ว่านี้ ต้องมีมาตรการป้องกันและใช้ประโยชน์จากเขตสงวนที่เพียงพอ และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำรายงานส่งเข้าบันทึกของคณะกรรมการ¹⁸ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายมีมาตรการบังคับให้ต้องกระทำการศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างรอบคอบ และให้ดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการขออนุญาต ทำให้เกิดการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันปัญหาในอนาคต และสหรัฐอเมริกายังมีกฎหมาย Energy Independence and Security Act 2007 ที่กำหนดมาตรการควบคุมและป้องกันล่วงหน้าไว้ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้เกิดการใช้พลังงานหมุนเวียนอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของพลังน้ำ ใน Subtitle C – Marine and Hydrokinetic Renewable Energy Technologies ที่นอกจากกำหนดให้ทำการวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนจากทะเลและน้ำ โดยศึกษาด้านเทคโนโลยี เพื่อลดต้นทุนการผลิต และวิเคราะห์การเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า ฯลฯ แล้ว มาตรการนี้ยังให้ศึกษาถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากการมีระบบพลังงานหมุนเวียนจากทะเลและการเคลื่อนที่ของน้ำ โดยจะต้องระบุผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นได้ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ มาตรการในการป้องกันผลกระทบที่เป็นอันตราย และเทคโนโลยีต่างๆและมาตรการอื่น ๆ ที่มี ในการตรวจตราและระบุผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการเดินเรือและมาตรการในการป้องกัน เป็นต้น โดยจะต้องทำเป็นรายงานเสนอต่อสภาองเกรสภายใน 18 เดือนนับจากวันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอีกด้วย¹⁹ ดังนี้ ก่อให้เกิดการศึกษาอย่างจริงจังถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อเตรียมมาตรการป้องกันและรับมือกับปัญหาดังกล่าว

¹⁸Energy Policy Act 2005, Section 241.

¹⁹Energy Independence and Security Act 2007, Section 633.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ตามมาตรา 86 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น พบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้กำหนดไว้ในมาตรา 86 ให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียน แต่สภาพความเป็นจริงทางกฎหมายปัจจุบัน มิได้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติออกมารองรับตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด แต่อาศัยแผนการของรัฐบาลซึ่งไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ เด็ดขาด และสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายเป็นหลัก ส่วนพระราชบัญญัติด้านพลังงานที่ประเทศไทยมีอยู่นั้นก็ไม่มีฉบับใดที่เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องพลังงานหมุนเวียนโดยตรง มีเพียงบทบัญญัติที่กล่าวถึงพลังงานหมุนเวียนอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่มีการให้ความสำคัญเพียงพอ ส่งผลให้ไม่เกิดการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าอย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน โดยโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนยังถือเป็นโรงงานตามความหมายในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทำให้การจัดตั้งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และทำให้ไม่สามารถจัดตั้งได้ในเขตห้ามก่อสร้างโรงงาน ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ทั้งเมื่อผู้ยื่นขอใบอนุญาตไม่พอใจในคำสั่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเกี่ยวเนื่องกับคำขอยังไม่มีกฎหมายบัญญัติชัดเจนว่าผู้ยื่นคำขอต้องอุทธรณ์คำสั่งไปยังหน่วยงานใด เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประการที่สองคือ ปัญหามาตรการรับซื้อไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ไม่มีการให้ความสำคัญกับพลังงานหมุนเวียนเป็นอันดับแรก ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าถึง เชื่อมต่อ หรือจำหน่ายออกซึ่งไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนไว้ให้เป็นพิเศษแตกต่างจากไฟฟ้าพลังงานประเภทอื่น ๆ และไม่มีการบังคับด้านปริมาณโดยกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำให้มีการผลิตหรือจัดหาไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ทั้งการใช้มาตรการสนับสนุนการรับซื้อไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนในระบบการกำหนดส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า (Adder) นั้นไม่เหมาะสมสำหรับพลังงานหมุนเวียน ประการที่สามคือปัญหาการไม่มีองค์กรและกองทุนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะ และประการสุดท้ายคือปัญหามาตรการเตรียมการระยะยาวสำหรับพลังงานหมุนเวียนที่ยังมีไม่เพียงพอ ทั้งด้านองค์ความรู้ ด้านบุคลากร และด้านการป้องกันผลกระทบ

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรยกระดับมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนในรูปแบบที่เป็นแผนการของฝ่ายบริหารให้เป็นมาตรการทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มั่นคง แน่นอน และมีสภาพบังคับ โดยเสนอว่าควรจัดให้มีการตราพระราชบัญญัติพลังงานหมุนเวียน พ.ศ. ขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้ากำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและบัญญัติกำหนดรายละเอียดมาตรการต่าง ๆ ที่ต้องกระทำโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมถึงมาตรการกำกับ

กิจการพลังงานหมุนเวียนทั้งระบบ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องมีบทบัญญัติต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาในแต่ละประเด็นดังนี้

ประการแรก ควรให้มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนที่ไม่ถือเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และแก้ไขกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เพื่อให้การผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนเป็นโรงงานประเภทที่ไม่ต้องขออนุญาตจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และควรบัญญัติไว้ชัดเจนในกฎหมายพลังงานหมุนเวียนให้ผู้ยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนที่ไม่พอใจคำสั่งเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตอุทธรณ์คำสั่งโดยตรงต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกิจการพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะเพื่อความชัดเจน

ประการที่สอง ควรให้มีการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการรับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนไว้โดยเฉพาะให้แตกต่างจากกรณีไฟฟ้าพลังงานประเภทอื่น ๆ โดยต้องประกอบด้วยบทบัญญัติดังต่อไปนี้

1) ข้อบังคับให้ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าต้องยินยอมให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตนได้ทันที โดยไม่สามารถปฏิเสธการเชื่อมต่อหรือดำเนินการล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร พร้อมกำหนดความรับผิดชอบสำหรับผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวหรือดำเนินการล่าช้าจนทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนได้รับความเสียหาย

2) ข้อกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าต้องรับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนเข้าสู่ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตนทันทีและต้องรับซื้อในจำนวนทั้งหมด โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม พร้อมกับกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ปฏิเสธไม่รับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนโดยไม่มีเหตุอันสมควร

3) บทบัญญัติให้ไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนสามารถเข้าถึงระบบสายส่งและได้รับการจำหน่ายออกก่อนพลังงานประเภทอื่น ๆ

นอกจากนี้ ควรรวมระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก เฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2550 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552) (SPP-Renew) และระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก ประเภทสัญญา Non-Firm ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2550 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552) (SPP-Non-Firm) เข้าด้วยกัน เนื่องจากขนาดกำลังการผลิต ปริมาณการรับซื้อ และประเภทพลังงานที่ใช้ มีลักษณะเดียวกันทั้งสิ้น และเพื่อเป็นการประกันว่าจะมีการใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้าในสัดส่วนที่เหมาะสมเสมอ ควรให้มีกฎหมายกำหนดสัดส่วนการผลิตหรือจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (Renewable Portfolio Standard) นอกเหนือจากมาตรการสนับสนุนการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนซึ่งควรเปลี่ยนจากระบบ Adder หรือการกำหนดส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า เป็นระบบ Feedin Tariff หรือการรับซื้อ

ไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนด้วยอัตราพิเศษ สำหรับไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนทุกประเภท โดยการบังคับเชิงปริมาณนั้นควรกำหนดทั้งด้วยปริมาณการจัดหา ให้ผู้มีหน้าที่จัดหาไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายซึ่งก็คือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ และกำหนดด้วยสัดส่วนการผลิตติดตั้งสำหรับโรงไฟฟ้าต่าง ๆ โดยกฎหมายต้องบังคับให้ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ต้องจัดให้มีสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้าด้วยเสมอในอัตราส่วนที่กำหนด

ประการที่สาม ควรให้มีบทบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะ โดยให้อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ คือคณะกรรมการพลังงานหมุนเวียน พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์คัดเลือกตัวบุคคลที่จะเข้าเป็นคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ ข้อปฏิบัติ และบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน อีกทั้ง ควรให้มีบทบัญญัติจัดตั้งกองทุนพลังงานหมุนเวียนขึ้นในกระทรวงพลังงาน เพื่อเป็นที่มาของแหล่งเงินต่าง ๆ สำหรับนำไปใช้เป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนกิจการด้านพลังงานหมุนเวียนโดยตรง โดยให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเป็นผู้รับ จ่าย เก็บรักษา และบริหารจัดการเงินกองทุน ด้วยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพลังงานหมุนเวียน

และประการสุดท้าย ควรจะต้องมีบทบัญญัติจัดตั้งศูนย์วิจัย พัฒนา และสาธิตพลังงานหมุนเวียนขึ้น เพื่อทำการศึกษาวิจัย พัฒนา และสาธิตโครงการด้านพลังงานหมุนเวียนต่าง ๆ และเป็นแหล่งศูนย์รวมข้อมูล เผยแพร่ และเป็นศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนแก่ผู้ที่สนใจทุกคน รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนภายในประเทศด้วย อันเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน และยังคงให้มีศูนย์ข้อมูลและเทคโนโลยีด้านพลังงานหมุนเวียนตามภูมิภาคในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีบทบัญญัติบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องเริ่มใช้ไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในการปฏิบัติราชการด้วยในสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อเป็นแบบอย่างที่เป็นรูปธรรมแก่ประชาชนทั่วไป อีกทั้ง ควรจะต้องมีบทบัญญัติบังคับให้มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาสร้างหลักสูตรสาขาวิชาพลังงานหมุนเวียนขึ้น เพื่อสร้างทรัพยากรบุคคลผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในด้านพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะ เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคพลังงานหมุนเวียนในอนาคต ให้เกิดการเติบโตอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม บัญญัติลงไว้ในกฎหมายว่าด้วยพลังงานหมุนเวียน โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขและขั้นตอนที่ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนต้องปฏิบัติก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนได้ และต้องบังคับให้ผู้ประกอบการจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการพลังงานหมุนเวียนเป็นประจำทุกปี โดยต้องระบุถึงรายละเอียดผลการดำเนินงานในรอบปี ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น พร้อมด้วยมาตรการรับมือต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบการได้เตรียมไว้เพื่อป้องกันด้วย

บรรณานุกรม

- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ภายใน 10 ปี (พ.ศ. 2555-2564). [Online]. Available URL: <http://www.dede.go.th/dede/images/stories/aedp25.pdf>.
- ประกาศเรื่องการกำหนดส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้าสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจากพลังงานหมุนเวียนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.
- มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม. โครงการส่งเสริมการลงทุนด้านอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน (ESCO Revolving Fund). [Online]. Available URL: <http://www.efe.or.th/escofund.php>.
- วรรณุช แจงสว่าง. พลังงานหมุนเวียน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553.