

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้า จากพลังงานแสงอาทิตย์ Legal Measures for the Promotion of Electricity Production and Consumption from Solar Energy

ชุตินา อยู่ดี¹ และ เสถียรภาพ นาหลวง²
Chutima Yudee¹ and Sthianrapab Naluang²

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาแนวคิดทางกฎหมาย สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เพื่อหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการการสัมภาษณ์นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องกับการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่มีอยู่ไม่ชัดเจนแน่นอนทั้งการผลิต การจำหน่าย และการจัดตั้งสถานประกอบการ และนโยบายของรัฐบาลมีความไม่แน่นอนต่อเนื่องเปลี่ยนแปลง

¹ นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
โทร. +66865599724, E-mail: Yudee_k@hotmail.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, อาจารย์ที่ปรึกษา
โทร. +66815500506, E-mail: stephen2501@hotmail.com

¹ Graduate Student in Business Laws, School of Law, Assumption University
Tel. +66865599724, E-mail: Yudee_k@hotmail.com

² Assistant Professor, Lecturer in School of Law, Assumption University, Adviser
Tel. +66815500506, E-mail: stephen2501@hotmail.com

ไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยอีกทั้งขาดเอกภาพในการบริหารจัดการนโยบาย เพราะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่หลากหลาย จึงเป็นผลให้กฎหมายและนโยบายดังกล่าวไม่สามารถเป็นเครื่องมือส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประเทศให้พัฒนาก้าวหน้าได้ งานวิจัยนี้ได้เสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายและนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์

คำสำคัญ: กฎหมาย พลังงานแสงอาทิตย์

Abstract

This research aims study a legal concepts, problems and obstacles of legal measures affect the promotion of electricity production and consumption from solar energy in Thailand that in comparison with Germany, United States of America and Japan for providing recommendations to improve Investment Promotion Act B.E. 2520, The Energy Industry Act B.E. 2550 and City Planning Act, B.E. 2518. This research was based on qualitative research method through analysis of documents and data deriving from interviewing stakeholders of electricity production and consumption from solar energy business, both public and private sector. Fact finding from the study revealed that legal measures for the promotion of electricity production and consumption from solar energy were unclear in the production, distribution and establishment and governmental policies are uncertain, arising from change of governmental policies in each period. In addition, the legal measures have lacked of unity in policy management because there are various agencies involved. As the results, the laws and policies cannot function as a tool to promote the country's electricity production and consumption from solar energy. The recommendations of the research that shall be revised the laws and governmental policies for the promotion of electricity production and consumption from solar energy.

Keywords: Measures Laws, Solar Energy

บทนำ

ในปัจจุบันพลังงานแสงอาทิตย์เป็นพลังงานทดแทนประเภทพลังงานหมุนเวียนที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้เป็นพลังงานทางเลือก โดยที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนมีแสงอาทิตย์ทั้งปีจึงควรใช้ประโยชน์จากพลังงานแสงอาทิตย์ในการผลิตไฟฟ้าได้ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับพลังงานทางเลือกชนิดอื่น ประกอบกับความต้องการใช้พลังงานที่เพิ่มมากขึ้นสวนทางกับปริมาณแหล่งพลังงานเชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์ที่มีอยู่จำกัด และราคาพลังงานเชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์ก็มีแนวโน้มสูงขึ้น อีกทั้งพลังงานเชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์ยังส่งผลกระทบต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas) (United States Environmental Protection Agency, 2016 : เว็บไซต์) ซึ่งเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก ในประเทศไทยพบว่ามีการลงทุนประกอบและติดตั้งพลังงานแสงอาทิตย์ตามวัตถุประสงค์ของการใช้งาน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาเน้นไปที่การผลิตไฟฟ้าในระดับย่อยเพื่อใช้ในระดัปกวีเรือน และพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนพื้นดินและในแหล่งน้ำเป็นการติดตั้งเพื่อใช้ในระดัปลำดับใหญ่ (Utility Scale) โดยเน้นเพื่อทำธุรกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อป้อนให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

แม้รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยมีแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2579 (Alternative Energy Development Plan : AEDP 2015) กำหนดเป้าหมายว่าประเทศไทยจะต้องมีกำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ให้ได้ 6,000 เมกะวัตต์ภายในปี พ.ศ.2579 แต่ปรากฏว่าในปี พ.ศ.2558 ที่ผ่านมามีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์มีอยู่เพียง 1,419.6 เมกะวัตต์ (กระทรวงพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2558 : 3) เท่ากับว่ามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอและขาดความชัดเจนแน่นอน ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น กำลังเติบโตขึ้นตามลำดับ ปัญหาและอุปสรรคต่อมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมของประเทศไทยมีอยู่หลายประการ เริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิตอุปกรณ์พลังงานแสงอาทิตย์ที่มีมาตรการทางภาษีและการช่วยเหลือทางการเงินของ

ภาครัฐไม่เพียงพอ ปัญหาโครงสร้างของกิจการพลังงานไฟฟ้าเป็นระบบผูกขาด ปัญหาการจำหน่ายระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กเฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน พ.ศ.2550 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2552) และระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับผู้ที่ยื่นขอขายไฟฟ้าไว้ในระบบส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้า (Adder) เดิม พ.ศ.2557 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับซื้อไฟฟ้าเป็นลักษณะมีเงื่อนไขต้องทำคำขอเพื่อให้การไฟฟ้าพิจารณา ไม่ใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษก่อน และการรับซื้อไฟฟ้าถูกกำหนดไว้เป็นงวดๆ แบบจำกัดจำนวน ในรูปแบบอัตราพิเศษ Feed-in Tariff (FIT) ที่ไม่ทันสมัย อีกทั้งยังมีประกาศให้หยุดรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ในปี พ.ศ.2553 และล่าสุดเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559 ประกาศให้หยุดรับคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานตามมาตรา 47 และ 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 สำหรับโครงการการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินที่จำหน่ายเข้าสู่ระบบโครงข่ายไฟฟ้าอีก นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์มีเพียงรายเดียว คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทำให้การไฟฟ้ามีอำนาจในการต่อรองมากส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการยื่นขอจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งอำนาจในการพิจารณาคำขอไปอยู่ที่จุดเดียว ทำให้เกิดการทุจริตรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนผู้ให้ผลประโยชน์กับหน่วยงานตนมากกว่ารวมทั้งระบบผูกขาดยังส่งผลต่อการพัฒนาระบบสายส่ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องดำเนินการตามที่กำหนดในแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งแผนดังกล่าวต้องผ่านให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ การปรับปรุงหรือแก้ไขระบบเพื่อนำไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เข้าสู่ระบบเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งที่กำหนดให้ผู้ที่จะขอเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าต้องยื่นคำขอและเสียค่าศึกษาระบบกับการไฟฟ้าก่อน ซึ่งในความเป็นจริงควรจัดให้คู่สัญญาสามารถตกลงกันได้ว่าผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้าต้องทำการปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงานไฟฟ้าด้วยหรือไม่ และปัญหาสุดท้ายเกี่ยวกับสถานการณ์การคือมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์หลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

คณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นต้น ทำให้มีหลักเกณฑ์ที่ยังยาก ซ้ำซ้อน ใช้เวลานาน และสิ้นเปลือง

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ จึงได้ทำการศึกษาวิจัย ในปัญหานี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสำคัญและแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิต และใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยเฉพาะพลังงานแสงอาทิตย์ระดับใหญ่ (Utility Scale) ของประเทศไทย

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่มุ่งส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์

3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่มุ่งส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์

4. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยเฉพาะพลังงานแสงอาทิตย์ระดับใหญ่ (Utility Scale) ของประเทศไทย

5. เพื่อหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ให้ภาคเอกชนมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ได้อย่างแพร่หลายและช่วยแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศไทยให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ทั้งที่เป็นหนังสือ บทความ วารสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ หัวข้อข่าว ตำรา กฎหมายต่างๆ สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ตำบทยกกฎหมาย และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องกับการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาวិจัยพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์อยู่สามมาตรการ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิต มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจำหน่าย และ มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมสถานประกอบการ แต่ยังไม่มีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายพลังงานแสงอาทิตย์เท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาในการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ดังต่อไปนี้

1. มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิต

กิจการผลิตเซลล์แสงอาทิตย์และผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์จัดว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาประเทศและกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในกลุ่ม A2 และผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์เป็นกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในกลุ่ม A3 ซึ่งได้รับสิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากรและที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 แต่กลับไม่ได้รับสิทธิและประโยชน์ทางภาษีแบบไม่มีเงื่อนไขที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 8 ปี แบบไม่จำกัดวงเงินภาษีเงินได้นิติบุคคลในกลุ่ม A1 ที่เป็นกิจการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2559 : 10 - 13 และอัครังค์ อัมพรรัตน์, 2560) ต่างประเทศจัดกลุ่มการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์อยู่ในโครงการวิจัยและพัฒนา R & D ที่มุ่งเน้นเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการลดต้นทุนการผลิตเซลล์แสงอาทิตย์และเพิ่มประสิทธิภาพด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีมีเงินอุดหนุนประจำปีประมาณ 4 พันล้านยูโร อัตราการให้เงินอุดหนุนอยู่ในช่วงร้อยละ 50 ของต้นทุนโครงการทั้งหมด รวมทั้งยังมีการให้เงินสนับสนุนโครงการแก่นักลงทุนโดยตรง (Cash Incentives) เป็นเงินให้เปล่าไม่ต้องชำระคืน เพื่อลดต้นทุนในด้านการติดตั้งอุปกรณ์การผลิต เช่น โครงการ GRW Cash Grants ที่มีอัตราสูงที่สุดจะมีเงินช่วยเหลือสูงสุดถึงร้อยละ 35 ของค่าใช้จ่ายสำหรับกิจการขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกของประเทศ โดยเงินสนับสนุนตั้งแต่ร้อยละ 20 - 30 ของต้นทุนโครงการที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเขตแดน การให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ (Interest Reduced Loans) เป็นเครื่องมือหรือโครงการทางการเงินที่เสนอให้นักลงทุน

ต่างชาติในเงื่อนไขเดียวกันกับนักลงทุนของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีและอาจถือได้ว่า ได้กำไรจากการกักขังดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยลดการวางแผนทางการเงินระยะยาวได้ และการค้ำประกันของภาครัฐ (Public Guarantees) เป็นการสนับสนุนจากภาครัฐให้แก่ นักลงทุนที่ไม่มีหลักทรัพย์โดยการค้ำประกันกับสถาบันการเงินให้ถึงร้อยละ 80 ของจำนวนเงินกู้ยืม (Iris Kirsch & Friedrich Henle, 2014 : 4 - 6) และโครงการวิจัย พลังงานฉบับที่ 6 (The 6th Energy Research Programme) ที่ได้รับการสนับสนุน อย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลกลางภายใต้กระทรวงการเศรษฐกิจต่างประเทศและพลังงาน (BMWi) อย่างล่าสุดในปี พ.ศ.2559 (ค.ศ. 2016) จัดงบประมาณให้ถึง 876 ล้านยูโร เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการเปลี่ยนแปลงพลังงานที่มีสัดส่วน เงินทุนจำนวนประมาณสามในสี่เป็นเงินลงทุนในการวิจัยเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนและ การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ (The Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2016 : เว็บไซต์) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของมาตรการส่งเสริมและ ความสำเร็จของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีเป็นอย่างมาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงาน แสงอาทิตย์ ของประเทศไทยถือได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จ เพราะการผลิตไฟฟ้าจาก พลังงานแสงอาทิตย์ส่วนใหญ่ได้มาจากภาครัฐโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และจากการนำเข้าไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งดูแลโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย (กฟผ.) ปัญหาคือโครงสร้างกิจการการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ เป็นระบบผูกขาดที่รัฐเป็นผู้ผลิตรายใหญ่และผู้ซื้อรายเดียว เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีอำนาจหน้าที่ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงาน ไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และการไฟฟ้า ทั้งสองแห่งดังกล่าวจะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าและทำหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าไปยังประชาชนหรือ ผู้ใช้ไฟฟ้าอีกทอดหนึ่ง อีกทั้งภาครัฐยังมีหน้าที่กำกับดูแลแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ของประเทศ (Power Development Plan: PDP) ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการผลิตไฟฟ้า ของประเทศว่าด้วยการจัดหาพลังงานไฟฟ้าในระยะยาว 15 - 20 ปี และทำหน้าที่เป็น ผู้ตรวจสอบข้อเสนอด้านเทคนิคของผู้ผลิตไฟฟ้าภาคเอกชนที่จะเข้าระบบ ตลอดจน ถ้าผู้ใดสร้างโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่า 20 เมกะวัตต์ เพื่อใช้เองหรือที่มีกำลัง ผลิตรวมกันสูงกว่า 6 เมกะวัตต์ เพื่อขายแก่ประชาชนประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า

ของตนกับระบบไฟฟ้าต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจากตนก่อนตามหลักเกณฑ์ โดยการให้ความเห็นชอบนั้นอาจมีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทำให้เห็นว่าประเทศไทยมีแนวโน้มนโยบายและการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ (Centralization) ที่ไม่สามารถสะท้อนสภาพตลาดพลังงานในปัจจุบันที่มีความต้องการผลิตไฟฟ้าจำนวนมากได้เลย ผลที่คาดว่าจะเกิดจากนโยบายและการกำกับดูแลในปัจจุบันพบว่ามีแนวโน้มสูงที่จะเกิดการเคลื่อนย้ายผลประโยชน์ไปสู่ภาคเอกชน โดยที่ภาระต้นทุนหลายอย่างรวมทั้งความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมจะยังคงอยู่หรือถูกผลักภาระให้กับภาครัฐ (ธงชัย มินवल, 2560 : 9)

แตกต่างจากโครงสร้างการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของต่างประเทศที่มีแนวคิดทางกฎหมายในการผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถแข่งขันกันอย่างอิสระและเป็นระบบการแข่งขันแบบเสรี รวมทั้งการต่อต้านระบบการผูกขาด โดยมีหน่วยงานรัฐทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี มีกฎหมายอุตสาหกรรมพลังงาน พ.ศ.2478 (Energy Industry Act of 1935) ที่กำหนดโครงสร้างทั่วไปของตลาดไฟฟ้าที่มุ่งไปสู่การเปิดเสรีและมีเจตนาที่จะลดราคาไฟฟ้าให้อยู่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้ภายในตลาดร่วมยุโรป โดยการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรปและตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายอุตสาหกรรมพลังงานฉบับดังกล่าวและกฎหมายต่อต้านการผูกขาด (Act Against Restraints of Competition) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการจัดหาพลังงานที่ปลอดภัยมีราคาสมเหตุสมผลและเป็นประโยชน์ต่อนิเวศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรปได้วางหลักการไม่เลือกปฏิบัติสำหรับการจัดหาพลังงานและการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและสายไฟ ตามมาตรา 21 (2) ภายใต้กฎหมายอุตสาหกรรมพลังงานฉบับใหม่กำหนดว่าทุกกิจการที่ประสงค์จะผลิตไฟฟ้าหรือเป็นแหล่งจ่ายกระแสไฟฟ้าสามารถสร้างโรงไฟฟ้าได้อย่างอิสระตามมาตรา 3(2) และการอนุญาตให้จัดหาพลังงานอาจถูกปฏิเสธได้เฉพาะในกรณีที่ผู้ผลิตไฟฟ้ามีข้อจำกัดด้านเทคนิคหรือเพื่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศเท่านั้น ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาในภาคอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้าเปิดโอกาสให้นักลงทุนเป็นเจ้าของสาธารณูปโภคประมาณร้อยละ 80 ของกระแสไฟฟ้าในการผลิตและการรับส่งไฟฟ้าได้อย่างอิสระเพื่อส่งเสริมการแข่งขันแบบเสรี และมีการเปิดตัวเป็นการแข่งขันแบบบูรณาการด้วยกฎหมายนโยบายพลังงาน พ.ศ.2535 (Energy Policy Act

of 1992) และในทางปฏิบัติเริ่มต้นอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นไป เมื่อคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Energy Regulatory Commission: FERC) ออกคำสั่งที่จำเป็นต้องมีระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้บริการรับส่งบนพื้นฐานที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติ ส่งผลให้ในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ภาคเอกชนจัดหาไฟฟ้าถึงขนาดต้องขายโรงไฟฟ้าบางแห่งเพื่อป้องกันแข่งขันที่เข้มข้นของตลาด และประเทศญี่ปุ่นเริ่มให้ภาคเอกชนดำเนินการเป็นเจ้าของพลังงานไฟฟ้าและเริ่มจัดหากระแสไฟฟ้าให้กับประชาชนได้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 (ค.ศ.1952) และในปัจจุบันพลังงานไฟฟ้าที่เป็นของเอกชนที่ให้บริการจัดหาพลังงานในระดับภูมิภาคเป็นสาธารณูปโภคไฟฟ้าทั่วไปและมีหน้าที่รับผิดชอบจัดหากระแสไฟฟ้าจากการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้บริโภคในพื้นที่บริการของตน ทั่วไปสาธารณูปโภคไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้หลักการเปิดเสรีทางการค้าอย่างอิสระ (The Federation of Electric Power Companies of Japan, 2015 : 4, 18) ดังนั้น จึงเป็นแนวคิดทางกฎหมายแบบกลับหัวกลับหางหรือเป็นระบบที่สวนกันกับระบบการแข่งขันแบบเสรีของต่างประเทศ

2. มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจำหน่าย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการเชื่อมต่อ รับซื้อ ส่ง และจำหน่าย เป็นแบบมีเงื่อนไขที่ผู้ผลิตไฟฟ้าจะต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและรอการพิจารณาเห็นชอบในทุกขั้นตอนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ประกอบกับการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประเทศไทยเป็นการเปิดรับเป็นงวดๆ และรับซื้อแบบจำกัดจำนวน 2,800 เมกะวัตต์ สำหรับพลังงานแสงอาทิตย์แบบที่ติดตั้งบนพื้นดิน ตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กเฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน พ.ศ.2550 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2552) และระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับผู้ที่ยื่นขอขายไฟฟ้าไว้ในระบบส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้า (Adder) เดิม พ.ศ.2557 โดยแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เป็นระบบผูกขาดทำให้ผู้พิจารณาการขอเชื่อมต่อและสัญญาซื้อขายไฟฟ้ามรวมอยู่ที่จุดเดียว อีกทั้งผู้ประกอบการระบบโครงข่ายอย่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

ก็เป็นผู้คัดเลือกและพิจารณาอนุญาต ปัญหาดังกล่าวอาจเป็นการเปิดช่องทำให้เกิดการทุจริตในการรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนได้ กล่าวคือ หากมีผู้ให้ผลประโยชน์กับหน่วยงานตนมากกว่าก็อาจจะจัดทำสัญญาเชื่อมต่อและทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ให้ง่ายขึ้น รวมถึงปัญหาระบบผูกขาดยังส่งผลต่อการพัฒนาระบบสายส่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 79 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งแผนดังกล่าวต้องผ่านให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบอีกด้วย ตลอดจนการปรับปรุงหรือแก้ไขระบบเพื่อนำไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เข้าสู่ระบบเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าที่กำหนดให้ผู้ที่จะขอเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าต้องยื่นคำขอและเสียค่าศึกษาระบบกับการไฟฟ้าก่อน หากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไม่เห็นชอบ ดังนั้น ปัญหามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจำหน่ายที่มีความไม่แน่นอนจากการใช้ดุลยพินิจของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บางรายอาจถูกปฏิเสธและได้รับการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างพลังงานเชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์กับพลังงานแสงอาทิตย์ได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อภาพรวมในตลาดพลังงานของประเทศไทยไม่เฉพาะแต่ปัญหาดังกล่าวยังพบอีกว่าในปี พ.ศ.2553 การไฟฟ้าประกาศหยุดรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ล่าสุดได้มีประกาศในวันที่ 29 เมษายน 2559 โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หยุดรับคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานตามมาตรา 47 และ 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 สำหรับโครงการการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินและพลังงานลมที่จำหน่ายเข้าสู่ระบบโครงข่ายไฟฟ้าเป็นเครื่องยืนยันถึงความไม่ชัดเจนของนโยบายของรัฐและระเบียบ/ประกาศหลักเกณฑ์ในการเปิดรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินเพื่อป้องกันความเสียหายแก่ผู้ประกอบการได้เลย

ในขณะที่ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีมีกฎหมายพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy Sources Act: EEG) ที่ออกมาเป็นรูปธรรมกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายต้องยินยอมให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเชื่อมต่อระบบโครงข่ายของตนเป็นลำดับแรกและทันทีมีจุดเชื่อมต่อที่มีความเหมาะสมของแรงดันไฟฟ้าที่ใกล้ที่สุด

โดยผู้ผลิตไฟฟ้ามีสิทธิเลือกจุดเชื่อมต่ออื่นที่มีความเหมาะสมต่อแรงดันไฟฟ้ามากที่สุด แต่ผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้าสามารถเลือกจุดเชื่อมต่อจุดอื่นให้ใหม่ได้ หากจุดเชื่อมต่อทั้งสองข้างต้นมีประสิทธิภาพลดลง อีกทั้งต้องดำเนินการซื้อ ส่ง และจำหน่ายไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนทั้งหมดก่อนเป็นลำดับแรก เว้นแต่เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงของพลังงาน และตามคำร้องขอของผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้ประกอบการกิจการต้องหาจุดที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าจะสามารถเข้าสู่ระบบได้โดยไม่ชักช้าด้วยเทคโนโลยีที่ดีที่สุดเพื่อให้การซื้อ ส่ง และจำหน่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ในกรณีที่ปริมาณกระแสไฟฟ้าในระบบไม่เหมาะสม ผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีสิทธิปฏิเสธค่าขอเชื่อมต่อได้และหากผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้าไม่ดำเนินการและมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้ เว้นแต่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งต่อมากฎหมายฉบับดังกล่าวได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงจากระบบการรับซื้อไฟฟ้ารูปแบบอัตราพิเศษ Feed-in Tariff (FIT) เป็นระบบการประมูล (Auction) ในช่วงต้นปี พ.ศ.2560 มีหลักเกณฑ์กำหนดให้ผู้เข้าร่วมการประมูลที่มีราคาต่ำสุดจะเป็นผู้ชนะเรียกว่าการประมูลย้อนกลับ (reverse auction) เนื่องจากเห็นว่าสามารถลดอัตราค่าไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ได้และสะท้อนต้นทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าได้ดีกว่าระบบเดิมเห็นได้จากระบบการประมูลมีการทดลองจัดขึ้นในปี พ.ศ.2559 (ค.ศ.2016) จำนวน 500 เมกะวัตต์ ของพลังงานแสงอาทิตย์และราคาซื้อขายไฟฟ้าลดลงร้อยละ 13 การลดลงอย่างมีนัยสำคัญไม่ใช่จากการครบกำหนดของตลาดในปี พ.ศ.2559 (ค.ศ.2016) และ พ.ศ.2560 (ค.ศ.2017) แต่จะมีการจัดการประมูลพลังงานแสงอาทิตย์เพิ่มอีก 700 เมกะวัตต์ (Chris Warren, 2016 : เว็บไซต์) สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นก็ใช้ระบบดังกล่าวสำหรับพลังงานแสงอาทิตย์ในระดับใหญ่ (Utility Scale) ดังนั้น การศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจำหน่ายและนโยบายภาครัฐของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนขาดความน่าเชื่อถือและที่สำคัญมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

3. มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมสถานประกอบการ

ประเทศไทยจะมีมาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสถานประกอบการอย่างนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบ “คลัสเตอร์ (Cluster)” และมีเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) มีเป้าหมายยกระดับพื้นที่เขตเศรษฐกิจภาคตะวันออกเพื่อรองรับการลงทุนอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (Super Cluster) และอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ในอีก 20 ปีข้างหน้า เป็นฐานอุตสาหกรรมด้านพลังงานและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โรงผลิตไฟฟ้า และนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีความหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการดังกล่าวทำให้การส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยเฉพาะพลังงานแสงอาทิตย์ในระดับใหญ่ (Utility Scale) การขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีและที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ยังไม่สามารถดำเนินการได้ (อยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ...) และยังไม่มีความหมายพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ จึงต้องนำกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือโรงงานที่ใช้ในการติดตั้งพลังงานแสงอาทิตย์ในระดับใหญ่ (Utility Scale) ซึ่งมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอีกตามมาคือความยุ่งยากและการมีขั้นตอนในการดำเนินการขออนุญาตต่างๆ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมาย เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่การปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวและหน่วย

งานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้นๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย” พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ.2557) ลำดับที่ 88 กำหนดไว้ว่า ประเภทหรือชนิดของโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้ (1) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ยกเว้นที่ติดตั้งบนหลังคา ดาดฟ้า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคาร ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้โดยมีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์ แสงอาทิตย์ไม่เกิน 1,000 กิโลวัตต์ ถือเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต และพระราชบัญญัติว่าด้วยการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดควบคุมพื้นที่ในการก่อสร้างไว้ว่าการใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวงและให้ใช้ได้ไม่เกินห้าปี ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น ล่าสุดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยที่มีเป้าหมายการพัฒนาไว้ถึงปี พ.ศ.2600 ซึ่งมีการกำหนดลักษณะพื้นที่ที่หลากหลายประเภท แต่กลับขาดเรื่องพื้นที่ที่จะรองรับการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในอนาคต และยังมีปัญหากฎหมายผังเมืองที่เกือบทุกจังหวัดมีพื้นที่จำกัดห้ามสร้างโรงไฟฟ้าเลย เช่น ราชบุรี สระแก้ว และบางจังหวัดก็จะห้ามสร้างบางพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้ อยู่ระหว่างการแก้ไขจัดทำผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัดโดยกรมโยธาธิการและการผังเมือง รวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดคุ้มครองเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้อีก แม้พบว่ามีความสับสนหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 4/2559 ให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า (ลำดับที่ 88) โดยให้มีผลในทุกพื้นที่ทั่วประเทศมีผลใช้บังคับภายใน 1 ปีนับจากวันที่มีคำสั่งฉบับนี้ (ระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2559 จนถึง 20 มกราคม 2560) เพื่อลดข้อจำกัดทางกฎหมายส่งผลให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าสามารถดำเนินการได้ชั่วคราวทำให้จะมีผู้ที่ไม่ผ่านเรื่องกฎหมายผังเมืองผ่านคุณสมบัติเพิ่มเติมเข้ามาได้ก็ตาม แต่ภาครัฐไม่สามารถพิจารณาอนุมัติได้ทัน เนื่องจากมีโครงการโรงไฟฟ้ายื่นคำร้องขอเสนอเข้ามาเป็นจำนวนมากและมีข้อจำกัดด้านเทคนิคและความพร้อมของระบบจำหน่าย ประกอบกับตามข้อเท็จจริงเห็นว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง เพราะคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาโดย

ยึดข้อมูล ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2558 ทำให้การประกาศผลผู้ผ่านคุณสมบัติล่าสุดนั้นทำให้ผู้ที่ติดปัญหาห่างเมืองหรืออยู่ในพื้นที่สีเขียวบางส่วนจำนวนมาก

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีนโยบายส่งเสริมการดำเนินการเร่งรัดและเข้มข้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาแหล่งพลังงานหมุนเวียนโดยการจัดตั้งเขตพื้นที่พลังงานแสงอาทิตย์ หรือ SEZs สำหรับพลังงานแสงอาทิตย์ระดับใหญ่ (Utility Scale) ส่วนในมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีการวางแผนและการกำหนดเขตเมืองและเขตปกครองของมลรัฐแคลิฟอร์เนียบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินในท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นมักบังคับใช้แผนทั่วไปของตนเองและแผนครอบคลุมอื่นๆ ที่เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชน เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ระดับใหญ่สามารถอยู่ในชุมชนได้และการจัดแบ่งโซนสำหรับโครงการพลังงานแสงอาทิตย์ และตามเจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติว่าท้องถิ่นต้องมีกฎหมายที่จะสนับสนุนให้มีการติดตั้งระบบพลังงานแสงอาทิตย์โดยการขจัดอุปสรรคและลดต้นทุนในการอนุญาต (US Bureau of Land Management, 2017 : เว็บไซต์)

ประเทศญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการพลังงานแสงอาทิตย์ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 (ค.ศ.2011) กฎหมายพลังงานไฟฟ้า (Electricity Utility Act) สำหรับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ กำหนดให้โรงงานที่มีขนาดเล็กกว่า 50 กิโลวัตต์ ไม่จำเป็นต้องส่งรายงานความปลอดภัย การยื่นแผนก่อสร้างและการตรวจสอบความปลอดภัยก่อนการใช้งานโดยกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry: METI) ในพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่มีขนาด 2,000 กิโลวัตต์ แต่กิจการดังกล่าวมักจะได้รับสิทธิการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนที่ได้รับการอนุญาตจากรัฐและท้องถิ่นตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น นอกจากนี้เมื่อปี พ.ศ.2555 (ค.ศ.2012) มีการแก้ไขกฎหมายสถานที่ตั้งโรงงาน (Factory Location Act) เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้กับผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยกำหนดสัดส่วนสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวก พื้นที่สีเขียวและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ร้อยละ 30 ถึง 65 ซึ่งจะพิจารณาการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อจำหน่ายเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปได้ ต่อมาล่าสุดในปี พ.ศ.2556 (ค.ศ.2013) ซึ่งเป็นการแก้ไข

แบบครบวงจรเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการพลังงานหมุนเวียนในท้องถิ่น โดยกระทรวง เกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery) ของประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในเขตชนบท (Act on the Promotion of Renewable Energy in Rural Areas) กำหนดให้ท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางที่จะให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Edgar Hahn, 2014 : 15 - 17) จึงเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมสถานประกอบการ ของประเทศไทยต้องปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายหลายฉบับและ หลายหน่วยงานเป็นการเพิ่มขึ้นตอนมากกว่าจะอำนวยความสะดวกให้แก่ักลงทุน ซึ่งแตกต่างจากของประเทศญี่ปุ่นที่มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับและจัด อุดหนุนของมาตรการดังกล่าวให้กับภาคเอกชน

สรุปผล

การศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้า จากพลังงานแสงอาทิตย์สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ เพราะจากข้อมูลเอกสารที่ได้ ศึกษาวิจัยพบว่า หากประเทศไทยมีการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริม การผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ไม่ชัดเจนแน่นอนทั้งการผลิต การจำหน่าย และส่งเสริมสถานประกอบการ ในการเพิ่มสิทธิและประโยชน์ทางภาษีและการช่วยเหลือ ทางการเงินจากภาครัฐ อีกทั้งเพิ่มการให้สิทธิพิเศษในการเชื่อมต่อ รับซื้อ ส่ง และ จำหน่ายไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ก่อนพลังงานรูปแบบอื่นที่จะเป็นการกำหนด หลักเกณฑ์เรื่องการขออนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงาน แสงอาทิตย์เพื่อช่วยลดขั้นตอนที่ยุงยากซับซ้อน การรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ที่ไม่จำกัดจำนวน รวมทั้งนโยบายภาครัฐไม่ควรเปลี่ยนแปลงบ่อยจะส่งผลให้การนำ มาตรการมาใช้เพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ให้มีการลงทุน เพิ่มมากขึ้นได้ เช่น ประเทศไทยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของกฎหมายพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy Sources Act: EEG) ของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีอยู่แล้ว โดยมีการนำระบบการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนอย่าง Feed-in Tariff (FIT) มาใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและได้รับผลตอบแทนที่ค่อนข้างดี ซึ่งหากนำหลักเกณฑ์การ ไม่จำกัดจำนวนการรับซื้อไฟฟ้าและระบบการรับซื้อรูปแบบใหม่ที่ทันสมัยที่สุดอย่าง

ระบบการประมูล (Auction) มาใช้บังคับเพิ่มเติมด้วยก็จะสามารถเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าหรือผู้ติดตั้งพลังงานแสงอาทิตย์แบบที่ติดตั้งบนพื้นดินรายเล็กสามารถได้รับโควตาในการจำหน่ายไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นกว่า 2,800 เมกะวัตต์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกิจการไฟฟ้าจากระบบผูกขาดเป็นระบบแข่งขันแบบเสรีเพื่อรองรับการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ แม้มาตรการนี้จะไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายที่จะมีการปรับใช้กับมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจำหน่ายของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีการบริหารดำเนินการด้านกิจการพลังงานไฟฟ้าในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ แต่ในปัจจุบันต่างประเทศได้ผันเปลี่ยนตัวเองเป็นรูปแบบเอกชนลงทุนเป็นเจ้าของกันเกือบหมดเพื่อนำมาใช้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุน และอยู่บนแนวคิดทางกฎหมายพื้นฐานหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ นอกจากนั้นหากมีการกำหนดเขตพื้นที่ใช้ประโยชน์ด้านพลังงานแสงอาทิตย์มาอีกหนึ่งเขตพื้นที่เหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีเขตพื้นที่พลังงานแสงอาทิตย์ หรือ SEZs ส่งเสริมพลังงานแสงอาทิตย์ระดับใหญ่ (Utility scale) เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นพิจารณาพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินควบคู่ไปกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่คล้ายกับของประเทศญี่ปุ่น เพื่อปิดช่องว่างของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่มีการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ดินในการตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ปัจจุบันแต่ละจังหวัดประกาศพื้นที่ส่งเสริมและควบคุมไม่เหมือนกันในช่วงระยะเวลาที่มีการจัดทำผังเมืองรวมอยู่ได้

ข้อเสนอแนะของการศึกษาวิจัยนี้คือ จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมทั้งด้านการพัฒนากฎหมายและด้านนโยบาย ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนากฎหมาย ให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายรวม 3 ฉบับ คือ

1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ควรให้แก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความของประเภทกิจการพัฒนาและวิจัยให้รวมถึงกิจการผลิตเซลล์แสงอาทิตย์ และแผงเซลล์แสงอาทิตย์รวมถึงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ และควรจะจัดอยู่ในบัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนอยู่ในหมวดที่ 7 กิจการบริการและสาธารณูปโภค ข้อ 7.11 กิจการวิจัยและพัฒนา และข้อ 7.8 กิจการบริการด้านการ

จัดการพลังงาน โดยเพิ่มเติมสิทธิและประโยชน์จัดอยู่ในกลุ่ม A1 ในการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดถึง 8 ปี แบบไม่กำหนดวงเงินภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จะได้รับการยกเว้น

1.2 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง ควรให้แก้ไขปรับปรุงเป็น “ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงาน เพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวและหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้นๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย ยกเว้นโรงงานที่มีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์แสงอาทิตย์ไม่เกิน 10 เมกะวัตต์” เพื่อลดขั้นตอนในกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการให้รวดเร็วขึ้นจากเป็นเดือนเป็นปีอาจจะรอเหลือเป็นวันหรืออาทิตย์เท่านั้น

1.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ควรกำหนดผังเมืองรวมแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน กำหนดเขตพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพลังงานแสงอาทิตย์เพิ่มเติมมาอีกหนึ่งเขตพื้นที่ และกำหนดสัดส่วนสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวก พื้นที่สีเขียวและสิ่งแวดล้อมให้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนพื้นที่ทั้งหมด หรือให้อำนาจท้องถิ่นในการตรากฎหมายส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในเขตชนบท

2. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

2.1 ระบบและกลไก กำหนดให้มีระเบียบและหลักเกณฑ์การซื้อขายพลังงานแสงอาทิตย์ทั้งของภาครัฐและเอกชนจากผู้ประกอบการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เป็นผู้กำกับดูแลและมีงบประมาณและกองทุนส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์

2.2 การบริหารจัดการ ควรมีการบูรณาการสำนักพัฒนาพลังงานแสงอาทิตย์ (สพส.) (กระทรวงพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2560 : เว็บไซต์)

ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เป็นหน่วยงาน กลางมีอำนาจหน้าที่บริหารกฎหมายและนโยบายของรัฐในด้านการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แต่ผู้เดียวเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการให้บริการ เบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) มาใช้ในการขอใบอนุญาตในจุดเดียวเพื่อ ประหยัดเวลาในการดำเนินการ และการที่ประเทศไทยตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ขึ้นมาจะช่วยอำนวยความสะดวกในการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้มีความ ชัดเจน รวมทั้งเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาตที่จุดเดียว เพื่อให้การบริการและ ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการด้านพลังงานแสงอาทิตย์ให้เพิ่ม ขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจและสามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน. (2558). *รายงาน พลังงานทดแทนของประเทศไทย 2558*. 14(14) มกราคม - ธันวาคม, 3. Department of Alternative Energy Development and Efficiency, Thailand. (2015). *Thailand alternative energy situation 2015*. 14(14) January - December, 3.
- กระทรวงพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน. (2560). *สำนักพัฒนา พลังงานแสงอาทิตย์*. สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2560, จาก http://www.dede.go.th/ewt_news.php?nid=114
- Department of Alternative Energy Development and Efficiency, Thailand. (2017). *Bureau of Solar Energy Development*. Retrieved September 25, 2017, from http://www.dede.go.th/ewt_news.php?nid=114
- ธงชัย มินวล. (2560). *สานฝันให้นายก: ความท้าทายของประเทศไทยด้านความมั่นคง ทางพลังงาน*. กรุงเทพฯธุรกิจ. 30 สิงหาคม 2560, 9.
- Meenual, Thongchai. (2017). *Dreaming for Prime Minister: Thailand's Challenge on Energy Security*. Bangkokbiznews. August 30, 2017. 9.
- อัคร์ อัมพรรัตน์. (2560). *นักวิชาการส่งเสริมการลงทุน ระดับชำนาญการ สำนักบริหาร การลงทุน 3 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน*. สัมภาษณ์ 12 ตุลาคม 2560.

- Thumrong Ampornratana. (2017). *Senior Investment Promotion Officer, Investment Promotion Bureau 3, Office of the Board of Investment*. Interviewed October 12, 2017.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2559). *คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน.
- The Board of Investment of Thailand. (2016). *A Guide to the Board of Investment*. Bangkok: Investment Services Center, The Board of Investment of Thailand.
- Chris Warren. (2016). *As Feed-In Tariffs Wane, Auctions Are Enabling the Next Wave of Solar Cost Improvements*. Retrieved August 5, 2017, from <https://www.greentechmedia.com/articles/read/as-feed-in-tariffs-wane-auctions-are-causing-the-next-wave-of-solar-cost-im>
- Edgar Hahn. (2014). *The Japanese Solar PV Market and Industry Business Opportunities for European Companies*. EU-Japan Centre for Industrial Cooperation. November 2014, p. 15 - 17.
- Iris Kirsch & Friedrich Henle. (2014). *Incentives in Germany - Supporting Your Investment Project*. Germany Trade & Invest. p.4 - 6.
- The Federation of Electric Power Companies of Japan. (2015). *Electricity review Japan 2015*. p. 4, 18.
- The Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. (2016). *6th Energy Research Programme of the Federal Government*. Retrieved August 5, 2017 from <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/Energy/research-for-an-ecological-reliable-and-affordable-power-supply.html>
- United States Environmental Protection Agency. (2016). *Global Greenhouse Gas Emissions by Gas*. Retrieved January 5, 2017 from <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data#Gas>
- US Bureau of Land Management. (2017). *Solar Energy Program*. Retrieved May 20, 2017 from <http://blmsolar.anl.gov/program/>